

# Igualdad de género

La lucha por la justicia  
en un mundo desigual





# Igualdad de género

## La lucha por la justicia en un mundo desigual

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación,  
sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente.

Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD,  
de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas,  
y la forma en que aparecen presentados los datos, no indican de parte de UNRISD  
juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona,  
ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Printed in France  
GE.06-00410-February 2006-2,000  
UNRISD/GPR/06/1

ISBN 92-9085-068-X  
Número de Venta S.06.III.Y.1





# Contenido del informe

<b>Agradecimientos</b> .....	xiii
<b>Prefacio</b> .....	xv
<b>Sinopsis</b> .....	xix

<b>Capítulo 1 – Tras Beijing: Progreso dispar en un mundo desigual</b> .....	1
La persistencia de las desigualdades basadas en el género .....	3
El entorno incapacitante de las políticas .....	8
La inquietante evaluación de 2000 .....	9
El informe de UNRISD .....	9
Macroeconomía, bienestar e igualdad de género .....	10
Mujer, trabajo y política social .....	10
La mujer en la política y en la esfera pública .....	11
Género, conflicto armado y búsqueda de la paz .....	11
El retorno de la distinción por género .....	12
El género y los hombres .....	12
Agendas políticas actuales: Implicaciones para la igualdad de género .....	14
El redescubrimiento de “lo social” .....	14
Las reformas a la “gestión de buen gobierno” y el déficit democrático .....	15
El resurgimiento de la política de la identidad .....	16
Forjando vínculos entre política económica e igualdad de género .....	18
La confrontación de realidades complejas .....	19
Movimientos feministas: Caminando por la cuerda floja hacia el cambio .....	20
 <b>Sección 1 – Macroeconomía, bienestar e igualdad de género</b> .....	25
 <b>Capítulo 2 – Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?</b> .....	29
Liberalización y mundialización .....	29
Las políticas macroeconómicas neoliberales .....	30

Enfoques sobre el “mercado administrado” .....	31
Efectos macroeconómicos de la mundialización .....	33
Ingresos, impuestos y gasto público .....	35
Desarrollo humano, pobreza y distribución de los ingresos .....	36
<b>Capítulo 3 – Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria .....</b>	<b>41</b>
Comercio liberalizado y flujos de inversión .....	41
Efectos en el empleo .....	41
La calidad del empleo .....	43
Efectos en la diferencia salarial por razón de sexo .....	46
Explicación de las diferencias salariales por razón de sexo .....	47
Crecimiento lento y efectos de la volatilidad económica .....	49
Efectos de las políticas deflacionarias macroeconómicas en materia de género .....	49
Crisis financiera, inestabilidad económica y género .....	50
Restricción fiscal .....	51
Los efectos contradictorios de la mundialización .....	52
Efectos de la restricción fiscal en materia de género .....	52
La privatización .....	55
Integración económica mundial y participación de la mujer en la toma de decisiones .....	55
<b>Capítulo 4 – Consolidación de beneficios para las mujeres: La necesidad de una agenda política más amplia .....</b>	<b>59</b>
Indicadores y medición .....	60
Avance en la reducción de las diferencias en materia de bienestar desde la perspectiva de género .....	62
Tendencias de la brecha en relación con las facultades .....	62
Tendencias de las diferencias de género en el acceso a oportunidades y recursos .....	63
Tendencias en el poder de autonomía .....	67
Estrategias macroeconómicas para un desarrollo equitativo en términos de género .....	68
Mejora del bienestar de las mujeres y reducción de la desigualdad de género: ¿Bastaría un crecimiento económico más acelerado? .....	68
Más instrumentos de política para mejorar la igualdad de género .....	70
<b>Sección 2 – Mujeres, trabajo y política social .....</b>	<b>75</b>
<b>Capítulo 5 – La feminización e informalización del trabajo .....</b>	<b>79</b>
Norte y Sur: ¿Convergencia y competencia? .....	81
El empleo de la mujer en los países de la OCDE: Continuidad y cambio .....	82
El empleo de la mujer en Europa Central y Oriental: Crisis y disminución .....	84
Oriente Medio y África del Norte: Industrialización estancada y diversificación .....	87

La economía informal .....	90
En los países en desarrollo .....	91
Las migrantes rurales se incorporan a la economía informal urbana .....	92
Perpetuación de la informalidad a fin de disfrazar el empleo real .....	95
El proceso de informalización: Contratación externa .....	96
Informalización y la contracción del sector público .....	97
El caso de China .....	99
Organizaciones de trabajadoras informales .....	100
Campañas y alianzas internacionales .....	103
<b>Capítulo 6 – Las condiciones cambiantes de la vida rural .....</b>	<b>105</b>
Los efectos de la liberalización en la pobreza rural .....	106
Repercusiones de la reforma económica en la distinción por género .....	110
La economía invisible: Trabajo no remunerado en el hogar .....	111
La agricultura a pequeña escala en el contexto de la liberalización .....	112
La diversificación de los medios de vida rurales .....	115
El acceso a los recursos: Tierra y crédito .....	121
Detección del cambio en las relaciones por género .....	125
<b>Capítulo 7 – Migración de trabajadoras a través de las fronteras .....</b>	<b>129</b>
Flujos migratorios internacionales .....	130
Cambio de “régimen migratorios”: ¿Quién logra ser incluida? .....	131
En América del Norte .....	131
En Europa .....	133
En los países de Asia .....	133
Las formas de acceso de las trabajadoras .....	134
Reunificación familiar .....	134
Asilo y migración de refugiados .....	135
Tendencias en Asia Oriental y en el Sudeste de Asia .....	136
La migración irregular .....	137
La trata de personas .....	139
Mercados laborales estratificados .....	140
Trabajadoras migrantes del sector salud .....	144
<b>Capítulo 8 – La búsqueda de un programa nuevo de política social .....</b>	<b>147</b>
Género: El “término acallado” .....	150
Ordenamiento y estratificación por género en relación con el cambio institucional .....	152
Reformas del sector salud y género .....	152
Las implicaciones de la reforma del sistema de pensiones desde la perspectiva de género .....	157

Innovaciones en la protección social para los trabajadores informales .....	159
Aprender de los esquemas innovadores .....	162
Programas contra la pobreza: ¿“Focalización” hacia la mujer pero ciega de género? .....	163
<b>Sección 3 – Las mujeres en la política y en la vida pública .....</b>	<b>167</b>
<b>Capítulo 9 – Mujeres en cargos públicos: Una oleada creciente .....</b>	<b>171</b>
Hacia una “masa crítica” .....	173
¿Por qué están ausentes las mujeres? .....	173
El ingreso de la mujer a los sistemas electorales .....	176
Acción afirmativa: Elevar las cifras .....	177
Sistema de cuotas de mujeres .....	177
Escaños reservados y los electorados .....	178
Repercusiones de las medidas de acción afirmativa .....	179
El mito de la hostilidad del elector .....	180
Presencia y desempeño de la mujer en cargos públicos .....	180
El ambiente ideológico cambiante .....	181
Vínculos entre los partidos y los movimientos de mujeres .....	182
El papel político creciente y cambiante de la mujer .....	182
Mujeres en posiciones de liderazgo .....	182
Participación en grupos de consulta y comités parlamentarios .....	183
La movilización de las mujeres por parte de los partidos políticos y al interior de los mismos .....	184
El ala femenina de un partido .....	185
La instauración de partidos de mujeres .....	186
Campañas difíciles .....	187
Reducción de las diferencias de género en el sufragio .....	187
Evaluación de la eficacia política de la mujer .....	188
Avance desigual .....	189
<b>Capítulo 10 – Las mujeres se movilizan para reorganizar la democracia .....</b>	<b>193</b>
Movimientos sociales de mujeres y políticas feministas .....	194
Compromiso de la mujer con la democracia .....	194
Contragolpe: La experiencia de Europa Oriental .....	195
Paradojas: África del Norte y Oriente Medio .....	195
Democratización impuesta: El África subsahariana .....	196
La campaña de las mujeres por el cambio constitucional .....	197
Movilización para ganar elecciones: La lucha por el 50 por ciento .....	197

Reacción de las mujeres ante los movimientos étnicos y los movimientos basados en la fe .....	198
Las mujeres en la movilización no liberal .....	199
Posiciones socialmente progresistas .....	200
Movilización transnacional de las mujeres .....	201
Los derechos humanos como marco unificador de referencia .....	203
La Corte Penal Internacional .....	203
Posiciones polarizadas sobre trabajo sexual y la trata de personas .....	204
Otras instancias donde “los derechos humanos” no se aplican a todos por igual .....	205
Justicia económica: El nuevo activismo feminista .....	205
<b>Capítulo 11 – Género y el “buen gobierno” .....</b>	<b>209</b>
La agenda contemporánea de reforma de la gestión pública .....	210
Igualdad de género y la reforma de la gestión pública .....	210
Género y rendición de cuentas .....	211
Reformas en la administración pública .....	212
La experiencia de China .....	213
Repercusiones perjudiciales para la educación y la salud .....	214
Herramientas para mejorar la sensibilidad en materia de género .....	215
Género y la agenda del Estado de Derecho .....	216
Pluralismo legal e igualdad de género .....	217
El sistema formal de justicia y la distinción por razón de sexo .....	219
Instituciones que se dedican a defender los intereses de la mujer .....	221
Superación de las restricciones .....	221
<b>Capítulo 12 – La descentralización y la igualdad de género .....</b>	<b>225</b>
La preponderancia de las mujeres en el gobierno local .....	226
Experiencias de acción afirmativa por países .....	227
Sistemas de reserva .....	228
Resistencia de las autoridades tradicionales .....	228
Experiencias en la India .....	229
Experiencias en Sudáfrica .....	231
Innovaciones institucionales susceptibles a la distinción por género en el gobierno local .....	231
Ayudando a que la voz de la mujer se escuche .....	232
Inspección del gasto local .....	233
Presupuestos basados en el género a nivel local .....	233
Impacto de la participación de la mujer en la toma de decisiones a nivel local .....	234
Representación política: La promesa para las mujeres .....	235



<b>Sección 4 – Género, conflicto armado y búsqueda de la paz</b>	239
<b>Capítulo 13 – Repercusiones de las situaciones de conflicto para las mujeres</b>	243
La guerra y la mujer	245
Métodos de combate	246
Las mujeres como víctimas directas de la guerra	247
Mortalidad y pérdida	248
Viudez	249
La agresión sexual como arma contra la mujer	250
Matrimonio forzado y esclavitud sexual	251
Otras vulnerabilidades relacionadas con el sexo	252
Las mujeres como participantes militares	254
Efectos de la guerra en las mujeres como actrices sociales	256
La repercusión en la salud y en los servicios médicos	257
Desplazamiento y exilio	258
La mujer y la búsqueda de la paz	261
Emprender acciones en medio de la guerra	262
Iniciativas informales de las mujeres en pro de la paz	263
La mujer y las negociaciones formales de paz	264
La atmósfera internacional	266
<b>Capítulo 14 – Tras el conflicto: Mujeres, cimentación de la paz y desarrollo</b>	271
Continuación de la violencia y la agresión sexual	271
La reducción del “espacio” y las opciones de vida	273
Tensiones entre mujeres	273
El potencial para lograr un cambio positivo: Oportunidades aparentes y reales	274
El sesgo en detrimento de la mujer en la industria de la paz	275
Políticas macroeconómicas y macrosociales: Sus implicaciones para la mujer	276
Aplicación de un enfoque de género	276
Agricultura y reforma agraria	277
Tenencia de la tierra y derechos de la mujer	278
Con la titularidad de la tierra se discrimina a las mujeres	279
Empleo urbano	279
La economía informal	281
La venta de sexo para sobrevivir	281
Salud, bienestar y educación	282
Los derechos de la mujer y el cambio político de posguerra	283
Violaciones de los derechos de la mujer	284
En búsqueda de justicia por violación y violencia sexual en la guerra	286

La inserción de consideraciones de género en el marco de referencia legal internacional .....	286
Juicios de posguerra sobre veracidad, reconciliación e historias de mujeres .....	289
Represalias por denunciar las agresiones .....	290
Recuento de historias de la guerra .....	291
Sistemas “tradicionales” de resolución de conflictos .....	292
Participación cívica y política .....	292
Las posibilidades de participación política .....	293
La visibilidad no es suficiente .....	295
<b>Conclusiones</b> .....	299
Liberalización económica .....	300
¿Incrustación del liberalismo? .....	301
Hacia una agenda de política equitativa en materia de género .....	302
<b>Documentos de referencia</b> .....	305
<b>Bibliografía</b> .....	309
<b>Acrónimos</b> .....	343
<b>Anexo: Divisiones geográficas</b> .....	347

## Cuadros

1.1 Instrumentos legales internacionales y regionales clave para promover la igualdad de género (1990-2004) .....	2
1.2 Estimaciones sobre “mujeres faltantes” .....	6
2.1 Inflación (Precios al consumidor: promedios por decenios) .....	35
2.2 Tendencias en el crecimiento del PIB por habitante: porcentaje de crecimiento medio anual (1961-2000) .....	35
2.3 Tendencias de la desigualdad en los ingresos en 73 países, del decenio de 1950 al de 1990 .....	37
3.1 Participación femenina en el empleo remunerado en el sector manufacturero: Economías asiáticas seleccionadas (1991-2000) .....	43
3.2 Salarios femeninos como porcentajes de los masculinos en el sector manufacturero por países seleccionados: 1990-1999 .....	46
3.3 Gasto social por habitante a precios constantes internacionales. Promedios quinquenales (1975-1999) .....	54
4.1 Cambios en los indicadores de igualdad de género en relación con el bienestar (1970-1999) .....	66
5.1 Promedio anual de ingresos/remuneraciones de las mujeres como porcentaje de los de los hombres, por grupos de edad para trabajadores a tiempo completo, por todo el año, de mediados a finales del decenio de 1990 .....	85
5.2 Índices de actividad y razón porcentual entre el salario promedio femenino y el masculino: República Checa, Hungría y Polonia .....	85

5.3	Índices de desempleo por países seleccionados de la región de Oriente Medio y África del Norte en el decenio de 1990 .....	88
5.4	Empleo informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000) .....	90
5.5	Empleo asalariado y por cuenta propia en el sector informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000) .....	91
6.1	Población económicamente activa (PEA) en la agricultura, valor agregado agrícola y exportaciones agrícolas; promedios regionales y ejemplos de algunos países (1980-2000) .....	107
6.2	Coeficientes de pobreza e indigencia en América Latina, porcentaje sobre la población (1980-2002) .....	108
6.3	Empleo de mujeres en la producción agrícola de alto valor para exportación .....	115
6.4	Forma de adquisición de la propiedad agraria por sexo (en porcentajes) .....	121
7.1	Porcentaje del total de admisiones de inmigrantes femeninas en las categorías familiar, humanitaria y económica (1990-2000) .....	134
7.2	Beneficiarios de la reunificación familiar en la Unión Europea .....	135
7.3	Número de trabajadoras migrantes por país de origen y sus porcentajes en relación con los flujos totales (1979-1996) .....	137
7.4	Ocupación, categoría migratoria, país de origen y número de trabajadoras migrantes no calificadas por país receptor, y porcentaje en relación con la cifra total a principios del decenio de 2000 .....	138
7.5	Índices de participación y de desempleo de nacionales y extranjeros por sexo en países seleccionados de la OCDE, promedio para 2001-2002 .....	141
9.1	Países que logran una “masa crítica” (30 por ciento o más) de mujeres en parlamentos nacionales, abril de 2004 .....	172

## Gráficas

1.1	Razón entre las tasas brutas de inscripción escolar femeninas y las masculinas en países de bajos ingresos y países de ingresos medio-bajos (1980-2000) .....	4
1.2	Índices de participación femenina en la actividad económica, promedios regionales (de 1980 al último año disponible) .....	5
1.3	Presencia porcentual de la mujer en los parlamentos nacionales, promedios regionales (1987-2004) .....	5
1.4	Índices de masculinidad infantil y tasas de fertilidad en China e India (de principios de los años 80 al 2000) .....	7
2.1	Suma de la inversión extranjera directa hacia el interior y hacia el exterior como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (1970-2002) .....	34
4.1	Empleo asalariado de mujeres en el sector no agrícola como porcentaje del total de empleados no agrícolas (1990-2002) .....	64
5.1	Índices de actividad económica femenina en Oriente Medio y África del Norte, y en los países en transición (de 1980 al último año disponible) .....	80
5.2	Coeficientes de empleo a tiempo parcial en países de la OCDE (porcentaje en relación con el empleo total), 2001 .....	83
6.1	Valor agregado agrícola, porcentaje de crecimiento anual (1970-2001) .....	108
6.2	Participación porcentual del África subsahariana en el comercio agrícola mundial (1961-2002) .....	109

6.3	Tasas de actividad rural femenina: América Latina (1980-2000) .....	110
7.1	Categorías de admisión de los inmigrantes admitidos en el Canadá (1990-2000) .....	132
7.2	Categorías de admisión de los inmigrantes admitidos en los Estados Unidos de América (1990-2000) .....	132
7.3	Porcentajes de población nacida en el país y en el extranjero en la fuerza de trabajo, por sexo y en el estrato de edad de 25 a 64 años, para el Canadá (1996) y los Estados Unidos de América (2000) .....	140
8.1	Porción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a infraestructuras y servicios sociales de países en desarrollo (1975-2002) .....	148
8.2	Fracción del total de AOD para infraestructuras y servicios sociales que corresponde al Banco Mundial, por regiones seleccionadas (1975-2002) .....	149
9.1	Mujeres en parlamentos nacionales e inscripción neta femenina en educación secundaria, 2001 .....	174
9.2	Mujeres en parlamentos nacionales e inscripción bruta femenina en educación terciaria, 2001 .....	174
9.3	Mujeres en parlamentos nacionales e índice de actividad económica femenina, 2001 .....	175
9.4	Presencia de mujeres en parlamentos nacionales: cambio en promedios por nivel de ingresos, 1987-2004 .....	175
9.5	Mujeres en parlamentos nacionales, promedios según nivel de ingresos, sistemas electorales y existencia de cuotas, 2004 .....	177
9.6	Mujeres en puestos ministeriales y viceministeriales, y en los parlamentos nacionales. Promedios regionales, 1998 .....	183
9.7	Áreas ministeriales asignadas a mujeres en el mundo, según nivel de ingreso nacional en 1998 .....	183
9.8	Consejo Nacional del Partido dos Trabalhadores (PT) por sexo de su membresía, Brasil (1981-1999) .....	186
9.9	Legalidad del aborto según el nivel de ingresos del país, 2001 .....	190
12.1	Mujeres en el gobierno local y en parlamentos nacionales, 2004 .....	226
12.2	Preferencia de políticas por género e inversión en aldeas con posición de liderazgo reservada y no reservada para mujeres. Datos provenientes de Bengala Occidental y Rajasthan (India) .....	235
12.3	Igualdad de género en educación, actividad económica y participación política, año 2001 .....	236
13.1	Tipos de conflicto en el mundo (1946-2003) .....	244
13.2	Distribución de las defunciones a causa de conflictos en el año 2000, calculada por edad y sexo .....	248
13.3	Composición por sexo del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, por categorías de desmovilización .....	255
13.4	Composición por sexo de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), por categorías de desmovilización .....	255
13.5	Principales países de origen con la mayor población de interés para ACNUR, por sexo (finales de 2003) .....	259
13.6	Principales países de origen con el mayor número de refugiados, por sexo (finales de 2003) .....	260
14.1	Proporción de mujeres en parlamentos nacionales antes y después de un conflicto .....	294

## Casillas

1.1	Salud sexual y salud reproductiva son derechos humanos .....	18
3.1	Alta tecnología y tacones altos en la economía mundial: Mujeres, trabajo e identidades de cuello rosa .....	42
5.1	Las mujeres fuera del mercado laboral de Hungría .....	86

5.2	Las <i>kayaye</i> de Ghana: Las pobres explotan a las más pobres	93
5.3	Los mercados estratificados agudizan la inseguridad en el sur de la India	94
5.4	Subcontratación y fijación de precios en la industria del vestido de Filipinas	95
5.5	Las trabajadoras a domicilio y las empleadas por cuenta propia	97
5.6	Estrategias de supervivencia con empleo múltiple por parte de maestras de escuela y trabajadoras del sector salud de la Provincia Sudoccidental del Camerún	98
5.7	Los “derechos de propiedad” no constituyen una panacea para la economía informal	101
6.1	Las temporeras frutícolas de Chile	116
6.2	Diversificación y cambio en las estructuras domésticas de la India	119
7.1	“Ilegal”, “indocumentado”, “irregular”: Una nota sobre terminología	130
7.2	Manera como las trabajadoras que van y vienen de los países marginales ayudan a la élite a vivir cómodamente	142
8.1	Trabajadoras del sector salud en una sala de hospital: Una instantánea tomada en Tanzania	156
8.2	Ampliación de cobertura para incluir a las trabajadoras domésticas	160
9.1	Implicaciones en materia de género de las variaciones en los sistemas electorales	176
9.2	Desafíos legales a las violaciones de la ley de cuotas en Argentina	178
9.3	Chile: Un caso de votos en vez de convicciones	188
9.4	La mujer en política, ¿implica alguna diferencia? Evaluación empírica del caso de las leyes sobre el aborto	190
11.1	La lucha de las mujeres por los derechos de ciudadanía conduce al mejoramiento de su representación	216
12.1	Expulsión de una líder de mujeres rajasthani	230
13.1	Información sobre mujeres afectadas por conflictos armados	245
13.2	La violación como instrumento en el conflicto de clanes de Somalia	252
13.3	Rapto de madres adolescentes con sus bebés	253
13.4	El fin del conflicto en Camboya	265
14.1	La violencia doméstica aumenta después de la guerra	272
14.2	Mujeres excluidas de la planificación con posterioridad a la guerra	275
14.3	La mujer pierde la tierra: Reforma agraria de posguerra en África y América Latina	280
14.4	La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	285
14.5	Diálogo sobre agresión y violación sexual	286
14.6	Juicios por crímenes sexuales en el Tribunal Especial para Sierra Leona de las Naciones Unidas	288
14.7	Características y propósitos de las comisiones de la verdad	290



# Agradecimientos

En la elaboración de este informe, UNRISD se benefició enormemente de las aportaciones muy valiosas de un gran número de personas y organizaciones.

Los estudios preliminares que suministraron la información básica para el informe se agruparon en cuatro grandes campos temáticos: macroeconomía, bienestar e igualdad de género; mujer, trabajo y política social; la mujer en la política y la vida pública; y género, conflicto armado y búsqueda de la paz. La investigación se llevó a cabo bajo la dirección general de Shahra Razavi; el análisis de los cuatro campos temáticos fue coordinado por Ann Zammit (Sección 1), Shahra Razavi (Sección 2), Anne Marie Goetz (Sección 3) y Urvashi Butalia (Sección 4). Los capítulos fueron escritos por Urvashi Butalia, Anne Marie Goetz, Maxine Molyneux, Donna Pankhurst, Nicola Piper, Shahra Razavi, Stephanie Seguino y Ann Zammit.

Maggie Black editó el informe. Susana Franco supervisó el análisis de los datos y la elaboración de los cuadros y gráficas del informe, con la colaboración de Hanny Cueva para la Sección 3. Alessandra Dal Secco, Constanza Tabbush, Naomi Alfini, Zohra Moosa y Jaya Bhattacharji contribuyeron con su ayuda a las tareas de investigación.

En UNRISD, María Zaballa coordinó la producción y traducción del informe. Sergio Alcántara llevó a cabo la traducción y Silvia Tarditti revisó la versión final de la traducción. La empresa Latitudesign diseñó la cubierta y la parte gráfica del informe.

Los autores siguientes elaboraron los diversos documentos de referencia para el informe: Brooke Ackerly, Cecile Ambert, Paola Aznar, Amrita Basu, Rasil Basu, Jo Beall, Günseli Berik, Savitri Bisnath, Virginia Bouvier, Monica Boyd, Elissa Braunstein,

Rosalía Cortes, Bina D'Costa, Carmen Diana Deere, Ngoné Diop, Tanja Djuric-Kuzmanovic, Anita Doraisami, Rada Drezgic, Sokari Ekine, Alma Espino, Rosalind Eyben, Goran Fejic, Eva Fodor, Dan Gallin, Jayati Ghosh, Meghna Guhathakurta, Chandra Hardy, Pat Horn, Rada Ivekovic, Cecile Jackson, Du Jie, Deniz Kandiyoti, Ratna Kapur, Eleonore Kofman, Teréz Laky, Marnia Lazreg, Ching Kwan Lee, Zongmin Li, Iljia Luciak, Frances Lund, Maureen Mackintosh, Rashida Manjoo, Alejandra Massolo, Valentine Moghadam, Sisonke Msimang, Binaifer Nowrojee, Celestine Nyamu-Musembi, Le Anh Tu Packard, Ito Peng, Deanna Pikkov, Nicola Piper, Nityia Rao, Rita Reddy, Teresa Sacchet, Kumudini Samuel, Stephanie Seguino, Onalenna Selolwane, Gita Sen, Sunanda Sen, Carolyn Israel Sobritchea, Fatou Sow, Silke Steinhilber, Ramya Subrahmanian, Paula Tibandebage, Rosalba Todaro, Dzodzi Tsikata, Martha Walsh, Ann Whitehead, Keiko Yamanaka y Dubravka Žarkov.

El informe se benefició mucho con la orientación intelectual proporcionada por los miembros del Grupo de Asesores: Jan Breman, Diane Elson, María del Carmen Feijoo, Marnia Lazreg, Maxine Molyneux, Gita Sen, Fatou Sow, Julia Szalai y Paul Tiyambe Zeleza.

Las organizaciones siguientes generosamente compartieron con UNRISD sus series de datos y materiales de investigación: el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) proporcionó información para la elaboración del cuadro del Capítulo 1 sobre derechos de la mujer, violencia de género y derechos reproductivos; la División de Estadística de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aportó información detallada para la

elaboración de las gráficas del Capítulo 13 sobre refugiados y otros tipos de personas desplazadas; y el Departamento de Investigación sobre Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala (Suecia) proporcionó ayuda valiosa para el análisis de los datos sobre conflictos armados en todo el mundo.

En su calidad de árbitros externas, Naila Kabeer y Georgina Waylen aportaron comentarios valiosos sobre la versión preliminar del informe. Se recibieron también aportaciones y comentarios útiles de parte de las personas siguientes: Purshottam Agarwal, Debbie Budlender, Stephanie Barrientos, Damini Butalia, Monica Das Gupta, Diane Elson, Yakin Ertürk, Vrinda Grover, Shireen Hassim, Sahba Husain, Elizabeth Jelin, Rob Jenkins, Satyakam Joshi, Jamal Kidwai, Frances Lund, Maureen Mackintosh, Amina Mama, Kavita Punjabi, Dzodzi Tsikata, Dilip Simeon, Richa Singh, Amanda Sloat, Martha Walsh y Ann Whitehead.

En UNRISD, el personal de investigación proporcionó valiosos comentarios y sugerencias. Agradecimiento especial se les debe a Yusuf Bangura, Thandika Mkandawire y Peter Utting por su amplio compromiso intelectual con el informe. Jenifer Freedman aportó sugerencias útiles sobre producción y divulgación del informe. Gracias también muy merecidas a Josephine Grin-Yates, Sylvie Brenninkmeijer-Liu y Wendy Salvo, quienes proporcionaron apoyo administrativo durante toda la elaboración del informe.

UNRISD desea agradecer a la Unión Europea, al Departamento de Cooperación para la Investigación de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Sida/SAREC por sus siglas en inglés), al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, en sus siglas en inglés) de Ottawa (Canadá) y al Gobierno de los Países Bajos por su apoyo financiero para la elaboración de este informe.



# Prefacio

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing en septiembre de 1995, fue una culminación de los esfuerzos internacionales para impulsar los derechos humanos de la mujer en todas sus dimensiones. Diez años después, muchos actores sociales estarán reflexionando en todo el mundo sobre los logros de la década pasada.

Lo que impulsó la elaboración de este informe fue el reconocimiento de que en la corriente principal de los debates de política internacional algunos de los asuntos más apremiantes y refutados de nuestro tiempo (liberalización económica, democratización y reformas de la gestión de gobierno, e identidad y conflicto), no están siendo abordados sistemáticamente a partir del conocimiento generado por la investigación y el pensamiento crítico sobre la distinción por razón de sexo. En una época cuando las organizaciones y los investigadores interesados en el avance mundial hacia la igualdad de género (dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas) estaban preparando la evaluación “Beijing Diez Años Después”, requerida para 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio del 2000, se consideró que sería conveniente elaborar un informe sustentado en la investigación y que sentara las bases para cubrir aquella laguna.

Como instituto autónomo de investigación dentro del sistema de las Naciones Unidas y con un programa de investigación en marcha sobre las dimensiones del desarrollo desde una perspectiva de género, UNRISD estaba perfectamente preparado para hacer una contribución útil a ese proceso de reflexión y debate, abordando cuestiones difíciles y controvertidas que preocupan actualmente a muchas personas en todo el mundo. Además de apoyarse en su propio programa de investigación sobre género,

del pasado y del presente, UNRISD comisionó a un grupo numeroso de académicos feministas de diversos países y regiones, particularmente del Sur, para que elaboraran diversos documentos de referencia. El resultado de su labor ha enriquecido de manera notable el contenido sustantivo de este informe.

Las reformas económicas y políticas del decenio de 1990 tienen una importancia clave en el análisis que aquí se presenta. A pesar de que en la mayoría de esas reformas no se tomó en cuenta específicamente la igualdad de género, fueron sin embargo objeto de escrutinio considerable desde la perspectiva de la distinción por razón de sexo. Una razón de ello fue que, cualesquiera que hayan sido su diseño e intenciones, las reformas tuvieron enormes implicaciones para las relaciones entre mujeres y hombres y para el bienestar de la mujer.

Aun cuando la tarea de evaluar el progreso logrado en lo que se refiere a la igualdad de género implica muchos desafíos, sin duda ha habido mejoras significativas en el estatus social y económico de la mujer. Uno de los hechos más notables de la década pasada es la presencia creciente de las mujeres en la esfera pública, ya sea como actrices políticas en las asambleas legislativas nacionales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, o bien como agentes económicos cada vez más visibles en la fuerza de trabajo remunerada y en las corrientes migratorias. Además, la inscripción de niñas en educación primaria y secundaria ha aumentado significativamente. Las mujeres que participan en labores del Estado y en las asambleas legislativas de muchos países, aprovechando las presiones políticas generadas por los movimientos de mujeres, han insistido mucho en que las leyes nacionales reflejen mejor los derechos de la mujer.



Sin embargo, tal como se plantea en el informe, el avance ha sido desigual y los resultados positivos deben ser ponderados a la luz de las desigualdades de género que sigue habiendo en un entorno económico y político menos que favorable.

En años recientes ha habido una cierta revaloración del papel del Estado, un redescubrimiento de las políticas sociales, y una nueva fe en que las instituciones y la “gestión de buen gobierno” son necesarias para fomentar el crecimiento económico y un sector privado vigoroso. Sin embargo, aun cuando esto puede haber influido para que el “Consenso de Washington” fuera más aceptable, el paquete de reformas de las políticas, siendo ahora más ecléctico, retiene sin embargo algunos de los elementos centrales de la ortodoxia económica (liberalización comercial y financiera, junto con políticas monetarias y fiscales estrictas), a la vez que se le agrega el programa de “gestión de buen gobierno”.

Los resultados de las políticas económicas ortodoxas han sido decepcionantes, lo cual es reconocido aun por sus propios diseñadores. Las condiciones de vida rurales se han vuelto más inseguras en contextos donde los recortes al apoyo estatal a la agricultura nacional han coincidido con una creciente indefensión de los pequeños agricultores para poder competir con los grandes productores subsidiados. La inseguridad también está aumentando en todo el mundo por la expansión de las economías informales, en las cuales se concentran abrumadoramente las mujeres. Ello ha significado una agudización en la precariedad de los empleos y una mayor inseguridad en las condiciones de vida. En un entorno de programas endebles de salud pública y bienestar, y con infraestructuras frágiles e insuficientemente financiadas, la provisión de asistencia no remunerada

por parte de las mujeres y las niñas se ha intensificado, alcanzando niveles intolerables; tal es el caso del África subsahariana, donde la epidemia de VIH/SIDA se está cobrando un número alarmante de vidas humanas.

Para la gran mayoría de las mujeres, la igualdad de género seguirá siendo un sueño distante en la medida en que el mercado siga imponiéndose como árbitro principal de la política. Para lograr la igualdad de género se requiere fortalecer la universalidad y la rendición pública de cuentas de los sistemas de prestación de servicios sociales. Ello implica invertir en servicios accesibles de salud y educación pública que funcionen eficientemente, promulgar normas y derechos laborales con los cuales se proteja el empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres, además de invertir en el suministro público de una gama de servicios complementarios que apoyen la economía asistencial.

Durante mucho tiempo, los académicos y activistas de los países del Sur han insistido en las tareas de democratizar el Estado, reforzar su capacidad y hacer que rinda cuentas a la ciudadanía. Las dificultades a las que se han enfrentado las mujeres al promover una legislación en pro de la igualdad de género y lograr que se aplique, demuestran el gran interés que tienen en el fortalecimiento de la capacidad del Estado y su rendición de cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, al aplicar una gran parte de las reformas actuales de “gestión de buen gobierno”, existe el peligro de que a los países en desarrollo se les impongan proyectos institucionales sumamente abstractos y uniformes, por lo que se teme que ni siquiera puedan generar un sector privado vigoroso y mucho menos conseguir una mayor igualdad social.

En decenios recientes, casi todos los países han sido testigos de una agudización de las desigualdades en la medida en que el control que ejercen las políticas macroeconómicas neoliberales se ha endurecido, y valores que anteriormente se aceptaban, tales como igualdad y redistribución, han sido abandonados. Muchas de las políticas prevaletientes (liberalización comercial y financiera, políticas monetarias y fiscales estrictas, derechos al bienestar basados en el mercado), impiden cumplir los objetivos que habían sido acordados en las conferencias mundiales del decenio de 1990, incluida la de Beijing. En efecto, tal como el título de este informe indica, lograr la igualdad de género y la justicia entre los sexos será muy difícil en un mundo que es cada vez más desigual.

En el décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, los movimientos de mujeres no sólo tomarán en consideración el dominio continuo ejercido por ideologías y políticas en las que no se toma en cuenta ninguna de las preocupaciones por el desarrollo y las desigualdades, sino que incluirán además los desafíos derivados de los recientes giros geopolíticos y las nuevas formas de política basadas en la identidad religiosa. Muchas personas temen que las preocupaciones por la seguridad releguen a un segundo término las ambiciones de las mujeres de lograr un cambio social. El marco de referencia multilateral al abrigo del cual las redes transnacionales de relaciones feministas pudieron formular meticulosamente un régimen mundial de derechos de la mujer, hoy en día parece frágil. Existe el peligro de que, en un ambiente ideológico polarizado en el que surgen con insistencia las preocupaciones por la seguridad y se desalienta la discrepancia dentro de los países, será difícil mantener los espacios autónomos que han sido tan

esenciales para el fortalecimiento de los movimientos de mujeres.

De este informe se desprenden tres mensajes primordiales. En primer lugar, se destacan los peligros de un modo axiomático de pensar en el cual las implicaciones de las políticas se derivan simplemente de principios primarios. De hecho, los resultados efectivos están profundamente condicionados por múltiples factores, de manera tal que un conjunto de políticas semejantes puede tener resultados dramáticamente diferentes en entornos diferentes. Así, por ejemplo, no hay pruebas suficientes para corroborar el supuesto de que la liberalización de los mercados laborales beneficiaría automáticamente a los grupos sociales que se hallan en desventaja en los regímenes del mercado laboral existentes. Prácticamente en todos los casos en los cuales ha habido mejoras, ello se debe a toda una gama de políticas complementarias, incluida la acción afirmativa, así como a las inversiones especiales en desarrollo humano e infraestructura social.

La segunda lección clave estriba en la importancia de atender simultáneamente los problemas de redistribución, protección social, producción y reproducción. Hoy en día la política social se mantiene en gran parte separada de la política económica y se sigue viendo como una forma de mitigar los costos sociales de una liberalización económica desatada. Lo que se necesita es repensar en profundidad las políticas económicas y hacer un intento mucho más serio dirigido a la integración de la política económica y la política social.

Tercero, el éxito en los dominios económico y social determina la “calidad” de las democracias. El informe sugiere claramente que las victorias políticas considerables logradas

por las mujeres en el último decenio han sido mermadas por los fracasos en la arena de las políticas económica y social, con el resultado de que tanto sus vidas como las de sus dependientes se han vuelto inseguras. Por ende, el desafío sigue consistiendo en que los triunfos obtenidos por las mujeres en términos de presencia política permitan que las políticas, las prácticas y las pautas de gasto del Estado respondan en mayor medida a los intereses de las mujeres en general.



Thandika Mkandawire

*Director*

Diciembre de 2004



# Sinopsis

## Tras Beijing: Progreso dispar en un mundo desigual

Diez años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing, una pregunta importante que muchas organizaciones de mujeres están planteándose en todo el mundo es: ¿Qué tanto se ha logrado en la última década? Para aquellas personas interesadas en la búsqueda de la igualdad de género les será difícil encontrar respuestas satisfactorias y que no sean ambiguas.

Es evidente que ha habido algunas mejoras notables para las mujeres en dicho período: una mayor presencia entre los elegidos para el Congreso y en instituciones estatales; eliminación de algunas diferencias de género en la inscripción escolar primaria y, en menor medida, en secundaria; presencia más importante de las mujeres en el mercado laboral y en los flujos de trabajadores que cruzan las fronteras internacionales; así como menores tasas de fertilidad.

Estos cambios en la vida de las mujeres están vinculados con las transformaciones sociales que acompañan al desarrollo económico, pero no son simplemente consecuencias del crecimiento de la economía. En muchos casos el cambio en la posición social de las mujeres ha sido fomentado o acelerado por las reformas del Estado y por los movimientos sociales. Los movimientos de mujeres, tanto nacionales como internacionales, aprovecharon el cambio que se dio en el contexto político del decenio de 1990 para lograr avances en los derechos de las mujeres. Uno de los logros notables fue incluir en el centro de los debates mundiales y nacionales los problemas de derechos sexuales y salud reproductiva, la violencia contra las mujeres y la desigualdad de poder en las relaciones de género.

## La persistencia de las desigualdades basadas en el género

Dichos resultados positivos deben ser ponderados a la luz de las persistentes desigualdades basadas en el género y de un entorno económico y político desfavorable.

A pesar de la mayor presencia numérica de las mujeres en el mundo laboral y en el terreno de la política, la reducción de esas diferencias de género definidas en términos generales esconde marcadas asimetrías y segmentación en la distinción por género, que limitan el acceso de las mujeres a los ingresos, a la autoridad y al poder. La reducción en las tasas de fertilidad sigue mejorando las oportunidades de vida de las mujeres en sus años reproductivos en muchos países, pero en algunos otros, también ha sido asociada con un incremento artificial en la razón hombres-mujeres de la población, debida a una conducta discriminatoria contra ellas. A un nivel más general, la naturaleza ambivalente de los logros de las mujeres queda demostrada por la “feminización” de la fuerza laboral, con la cual ha aumentado su acceso al trabajo asalariado en la mayoría de los países, pero ha coincidido con el deterioro en los términos y condiciones de trabajo para muchas de ellas.

No hay una explicación única sobre estos resultados diversos. Las desigualdades basadas en el género están profundamente arraigadas en todas las sociedades y se repiten mediante diversas prácticas e instituciones, incluyendo intervenciones en las políticas. Una pregunta que se plantea en este informe es: ¿Cómo contribuye la política de desarrollo a la promoción de condiciones favorables o desfavorables para lograr una mayor igualdad en materia de género?

## El entorno incapacitante de las políticas

La agenda económica neoliberal, que empezó a predominar a principios del decenio de 1980, se centró en la austeridad fiscal, en el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada y de los mercados orientados hacia el lucro, así como en el llamado “retroceso” del Estado. En tanto que la inflación era controlada en muchos países, la estabilidad en los precios se lograba a costa de menor crecimiento económico y menor generación de empleo. Las crisis financieras y la volatilidad económica se hicieron más frecuentes y la desigualdad en el ingreso se extendió por todo el mundo.

A falta de sistemas adecuados de seguridad, la liberalización económica sometió los medios de vida de las familias de bajos ingresos a una presión excesiva. En condiciones económicas difíciles, las mujeres de bajos ingresos se destacaron cada vez más como actoras económicas fuera de la esfera doméstica, como jornaleras agrícolas casuales, como participantes en la sobrepopulada economía informal urbana, y como migrantes. Mientras tanto, la comercialización paulatina de los servicios de asistencia social, particularmente en el contexto de la pandemia de VIH/SIDA, significó que los hogares más pobres tuvieron que adaptarse a las nuevas condiciones al pasar mayores responsabilidades de la atención a la familia, sobre todo a las mujeres y niñas.

La crisis social que ha seguido afectando a muchas regiones del mundo se ha manifestado de forma sumamente dramática con descontento cívico y disturbios políticos, incluidos el surgimiento y la continuación de guerras civiles, en donde las aflicciones económicas y sociales subyacentes están entre sus dinámicas causales. En esas zonas de inseguridad y violencia rampantes, pocos son los que se escapan de las desastrosas repercusiones de la guerra, estén o no involucrados activamente en ella como combatientes.

## El retorno de la distinción por género

En el enfoque analítico que se utiliza para este informe se supone que las sociedades, las relaciones sociales de sus miembros, sus economías y sus estructuras de poder contienen distinciones

por género profundamente grabadas, de la misma manera que reflejan divisiones de clase, étnicas y raciales. Las desigualdades basadas en el sexo constituyen un rasgo muy arraigado en todas las sociedades; son el resultado de normas, prácticas y relaciones de poder construidas socialmente.

Mientras que en algunos ámbitos hay una preocupación creciente por las desigualdades basadas en el género—al nivel intrafamiliar en particular, así como en el campo legal donde las “tradiciones y costumbres” juegan un papel importante—la atención que se presta a la distinción por género en la política pública es a menudo selectiva. Los silencios y las omisiones resultantes son reveladores: por ejemplo, los mercados y los flujos macroeconómicos (comerciales y de capital) no siempre están sujetos al análisis de la distinción por género; por ello se supone implícitamente que son en esencia benignos e imparciales en cuanto a la distinción por género. Sin embargo, al elaborar el informe se encontró que esto no es cierto ni en el caso de la economía ni en el de la familia; tampoco los Estados, las comunidades, los partidos políticos o los movimientos sociales “progresistas” operan necesariamente en forma neutral en materia de género.

El análisis realizado en el informe se refiere en gran parte a las relaciones sociales y, particularmente, a las de género, en torno a una amplia gama de instituciones. Sin embargo, el enfoque primordial está puesto en las mujeres, entendidas como resultado de una diferenciación por clase, raza, etnicidad y casta. Es importante mantener a las mujeres en el centro de la atención, en vista de los recientes cambios en las ideas (y el lenguaje) tanto en las burocracias relacionadas con el desarrollo, como en algunas ramas de la investigación académica, las cuales algunas veces han ignorado involuntariamente la importancia continua de la subordinación de las mujeres. Ello no implica que los hombres estén invariablemente en situación de ventaja, aun si pudiera ser así, en relación con las mujeres. Las culturas masculinistas pueden ser contraproducentes o incluso destructivas para los hombres, y mientras que los hombres son los principales perpetradores de violencia, tanto doméstica como pública, ellos son también las víctimas principales de la violencia fuera del ámbito doméstico. Tampoco la insistencia en la subordinación de las mujeres implica un cuadro estático de relaciones de

género inmutables: por el contrario, es importante reconocer que las jerarquías en función del sexo cambian constantemente en la medida en que las formas antiguas se disuelven y se vuelven a crear.

### **Agendas políticas actuales: Implicaciones para la igualdad de género**

El contexto político y de formulación de políticas de los últimos años ha generado algunas oportunidades así como desafíos para lograr la igualdad de género y los derechos de la mujer. El hecho de que las políticas sociales y las reformas de la “gestión de buen gobierno” ocupen un lugar prominente en la agenda de las políticas de desarrollo parece ofrecer una posibilidad importante para tomar en cuenta las desigualdades basadas en el género en lo que se refiere al acceso a recursos y servicios, así como los fracasos del Estado en cuanto a su capacidad de acción y de rendición de cuentas en el campo específico de la distinción por género.

El paquete de políticas predominantes en la actualidad—conocido como el “Consenso post-Washington”—retiene sin embargo algunos de los elementos centrales de la ortodoxia económica, suplementada con elementos a favor de la democracia tales como “gestión de buen gobierno”, “participación” y “propiedad comunitaria”. Detrás del consenso aparente forjado con un vocabulario compartido de “pobreza” y “protección social”, las interpretaciones en conflicto sobre política social compiten para atraer la atención, sustentadas en valores, prioridades y juicios diferentes sobre la responsabilidad del Estado. De manera semejante, mientras que una inferencia amplia sobre la agenda de la “gestión de buen gobierno” abarcaría la liberalización política, los derechos humanos y además atendería los problemas de la desigualdad social como parte de un compromiso fundamental con la democracia, los críticos alegan que tales reformas de la gestión de gobierno, de hecho, han sido dominadas por la imposición de anteproyectos abstractos y no diferenciados sobre reforma institucional. Por eso ha habido una tendencia a excluir el tema de la igualdad de género. Sin embargo, algunas reformas relacionadas con la gestión de gobierno, en particular la descentralización del poder político hacia

las municipalidades y los órganos locales de gobierno, aparentemente han facilitado la representación política de las mujeres al nivel local, y con ello la posibilidad de tener una repercusión favorable en la formulación de políticas. Puede que sea difícil lograr esos resultados positivos cuando los sistemas patriarcales tradicionales a nivel local se resisten a la presencia activa de las mujeres en las estructuras locales de poder.

En efecto, un fenómeno que ha surgido con fuerza especial en los últimos años es el de la “política basada en la identidad”; sobre todo en forma de movimientos sociales en torno a identidades étnicas, raciales y religiosas. Aunque ha habido discrepancias entre algunas versiones sobre reclamaciones sustentadas en la identidad y las nociones de igualdad de género, tales discrepancias no han sido necesariamente irreconciliables. Sin embargo algunos ataques radicales a las agendas sobre los derechos humanos y sobre los derechos de las mujeres han sido resultado del resurgimiento de identidades religiosas en las que se incluye la afirmación tanto de los papeles tradicionales asignados a la mujer y al hombre, como de los sistemas tradicionales de autoridad. Puede ser que las “tradiciones” y las doctrinas religiosas invocadas específicamente en algunos de estos movimientos sociales ni sean tradicionales ni auténticas, sino que hayan sido acuñadas recientemente con fines políticos.

### **Forjando vínculos entre política económica e igualdad de género**

Un mundo en el cual el modelo de política predominante tiende a profundizar la desigualdad económica y social y a reforzar la marginación, en el cual no hay lugar para una redistribución de la riqueza y los gobiernos arriesgan los intereses de sus ciudadanos a fin de adaptarse a las fuerzas de la mundialización, no es probable que sea un mundo en el que se garantice la igualdad entre los sexos. Por esta razón, los activistas a favor de los derechos de las mujeres han estado dedicando cada vez mayor atención y energías a las estructuras más amplias del poder mundial y a la evolución de los problemas de injusticia global relacionados con las tendencias macroeconómicas. La justicia económica mundial es también un requisito clave para lograr que se proteja la salud y se respeten los derechos sexuales y la salud reproductiva

de las mujeres. De todos modos, conseguir que los encargados de formular políticas concentren su atención en la interdependencia entre la justicia económica mundial y la justicia en la distinción por género no es tarea fácil y, una vez lograda, se requiere un esfuerzo considerable para conseguir un cambio en las políticas para que éstas sean susceptibles a la cuestión de género.

Más aún, en los últimos años, el entorno político mundial en el cual se tiene que negociar la justicia económica y la justicia en materia de género, ha sido menos favorable. Los derechos humanos y los programas sobre la mujer así como el marco de referencia multilateral entero dentro del cual se habían logrado avances en el decenio de 1990, se han debilitado por la crisis política mundial de la actualidad ocasionada por el terrorismo, el militarismo, la guerra y el unilateralismo. Se requerirá que los movimientos de mujeres establezcan alianzas nuevas con instituciones gubernamentales, movimientos sociales y partidos políticos a fin de evitar que la justicia en materia de género siga perdiendo importancia en dicha agenda.

## SECCIÓN 1: MACROECONOMÍA, BIENESTAR E IGUALDAD DE GÉNERO

### Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?

Las políticas macroeconómicas neoliberales y las políticas de desregulación interna asociadas a las primeras han sido ampliamente aplicadas en el mundo en desarrollo en los últimos decenios. Están enraizadas en la creencia de que una intervención gubernamental mínima en la economía, junto con una mayor confianza en el lucro como motivación y el libre juego del mercado conducen hacia una distribución más eficiente de los recursos económicos, a tasas más elevadas de crecimiento económico, a un desarrollo más extenso, a un incremento más rápido del ingreso y, en consecuencia, a una disminución de la pobreza y la desigualdad. Se puede deducir que las mujeres se beneficiarán por igual y que un incremento en su acceso al

empleo, al salario y a la educación puede generar una mayor igualdad de condiciones entre los sexos.

Sin embargo, la perspicacia analítica y la acumulación de evidencias empíricas aportan un escaso apoyo a dicha perspectiva. Esta estrategia política no ha proporcionado un entorno favorable para el mejoramiento del bienestar de las mujeres, ni para superar los prejuicios en materia de género ni reducir las diferencias por razón de sexo en cuanto a aptitudes básicas, oportunidades y acceso a recursos. Tampoco ha generado un reparto equitativo entre mujeres y hombres en cuanto a las tareas domésticas no remuneradas ni en cuanto a los costos que implican el cuidado de la familia y la crianza de los hijos.

En realidad, el fracaso del neoliberalismo ha sido ampliamente probado, aun en sus propios términos. En general, las estrictas políticas monetarias y fiscales han contenido la inflación, pero a costa de reducir las tasas de crecimiento en la mayoría de las regiones del mundo (y sobre todo en los países más pobres); han acotado el cambio estructural y han provocado el lento crecimiento en el empleo cuando no su franca reducción. La liberalización de los flujos internacionales de capital ha dado como resultado una creciente volatilidad financiera y económica, así como crisis financieras más frecuentes y graves. Muchos países han quedado sujetos al agotamiento fiscal resultante de las reducciones de impuestos relacionados con el comercio y las finanzas y por la reducción de las tasas impositivas al capital. A menudo, todo ello ha contribuido a una reducción en el porcentaje de los gastos gubernamentales en relación con el PIB. En algunos casos, los recortes al gasto se han concentrado en los gastos de capital afectando a la infraestructura y, en otros, han sido los rubros de salud, educación, bienestar y atención a las necesidades apremiantes los que han sufrido reducciones.

Más aún, en la mayoría de los países la desigualdad interna en la distribución del ingreso se ha reducido poco y ha habido un incremento generalizado de la pobreza. Las tendencias que se advierten en los indicadores de desarrollo humano, de pobreza y desigualdad permiten poner en tela de juicio la capacidad de las políticas neoliberales para generar desarrollo social ya sea en términos de un incremento sostenido del PIB o de mejoramiento en los niveles de salud y seguridad humana.

En suma, los beneficios previstos en cuanto a un crecimiento económico más elevado y una reducción de la pobreza, no se han cumplido y, precisamente en un momento en el que más se necesita protección social efectiva, la capacidad de los gobiernos para proporcionarla, junto con los servicios públicos, ha quedado ampliamente menoscabada.

En contraste, sin embargo, varios países asiáticos que, en su búsqueda del desarrollo industrial, aplicaron políticas de manejo de los mercados en vez de liberalizarlos plenamente, han logrado éxito significativo en cuanto a crecimiento económico, desarrollo y reducción de la pobreza. Empero, en tanto que en la promoción de algunos aspectos relacionados con el bienestar de las mujeres han tenido mayor éxito que el de los países que aplicaron la vía neoliberal, en torno a la igualdad de género no han alcanzado un progreso significativo en todos los campos.

## **Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria**

En un entorno económico mundial bajo liberalización, cada vez más competitivo, una estrategia de desarrollo en la que se pone énfasis en la producción con un alto índice de mano de obra y orientada hacia la exportación, ya sea en la industria, en la agricultura o más recientemente en los servicios, ha intensificado los esfuerzos de las empresas para contratar la mano de obra más barata. Los salarios de las mujeres, relativamente más bajos, las han convertido en una fuente atractiva de mano de obra; y el resultado ha sido un aumento en el nivel y la participación del empleo femenino remunerado en muchos de los países en desarrollo, a menudo directa o indirectamente relacionado con las empresas multinacionales.

No obstante, en lo que se refiere a mejorar el bienestar de las mujeres y la igualdad de género, la evidencia que se deriva de la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) permite sugerir que el panorama es variado. En efecto, el análisis apunta a una coincidencia entre los roles sexuales (relacionados con las normas que relegan el trabajo remunerado de las mujeres a una importancia secundaria después de

sus responsabilidades domésticas y de atención a la familia), la segregación del empleo por la industria y las necesidades de las empresas en un entorno internacional sumamente competitivo.

En algunos casos, el salario y las condiciones de trabajo son mejores en los empleos del sector formal exportador que en cualquier otro sector de la economía, pero muchos de los empleos son inseguros y sin mucho porvenir. El trabajo subcontratado de las mujeres, incluido el domiciliario, es igualmente precario si no peor, y sujeto a condiciones extremadamente duras. Tampoco son siempre permanentes los beneficios por el empleo de las mujeres, como lo demuestra la disminución de la participación femenina en el empleo remunerado en el sector manufacturero de muchos países. Las mujeres que pierden su empleo en las industrias con alto índice de mano de obra, internacionalmente móviles, enfrentan dificultades para conseguir trabajo en las industrias manufactureras de capital intensivo que pudieran reemplazarlas. Además, la competencia con los productos importados baratos ha dado como resultado una reducción del empleo en el sector manufacturero local.

Más aún, la tendencia deflacionaria de las políticas macroeconómicas, que conduce hacia un bajo crecimiento de la economía y a las recesiones, ha tenido repercusiones más graves para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, los niveles de desempleo son a menudo más altos para ellas que para ellos. Además, el número de mujeres que se encuentran empleadas por cuenta propia o en trabajo asalariado en la economía informal, es mayor que el de los hombres.

Estas condiciones de empleo a las que se enfrenta la mayoría de las mujeres, hacen que sea estructuralmente difícil aumentar su salario y reducir las diferencias salariales por razón de sexo. En efecto, los estudios sobre las economías asiáticas de crecimiento más rápido sugieren que el crecimiento de las manufacturas para exportación, con alto índice de mano de obra, así como el crecimiento económico han sido más rápidos en aquellos países que tenían las diferencias salariales más marcadas por razón de sexo. Aun en algunas de las economías asiáticas de crecimiento más acelerado, no se ha reducido el grado de discriminación en las diferencias salariales por razón de sexo en plena era de la mundialización.



Se ha encontrado que las crisis financieras y económicas resultantes de las políticas que promueven los flujos irrestrictos de capital repercuten de manera diferencial sobre los trabajadores femeninos y los masculinos. Durante la crisis del Este asiático de 1997, frecuentemente fueron las mujeres las primeras que perdieron sus trabajos debido a las condiciones de empleo menos seguras y también a la discriminación basada en el “prejuicio que el hombre es el sostén de la familia”.

### **Gasto público:**

#### **¿Una línea vital para las mujeres?**

Las restricciones al gasto público como resultado de la insuficiencia en los ingresos fiscales tienen efectos particularmente negativos para las mujeres. Un gasto gubernamental fijo o reducido en infraestructura y en servicios públicos implica una pesada carga para las mujeres en especial, puesto que ellas son las responsables principales del manejo del hogar y tienen a su cargo el trabajo doméstico no remunerado. En tiempos normales, la familia funciona como substituta de una red de seguridad o como un refugio en última instancia, con las mujeres sufriendo la mayor carga al extender su tiempo y energías entre el trabajo remunerado y el no remunerado; esa situación se agrava en épocas de crisis económica. Ello tiene costos para las mujeres tanto a corto como a largo plazo así como para la eficiencia económica sea a nivel micro o macro.

Si se van a mejorar las aptitudes de las mujeres que les permitan acceder a segmentos más amplios del mercado laboral, es necesario entonces elevar los niveles del gasto estatal en salud y educación. Se requiere también mayor gasto gubernamental en los mecanismos de protección social que abarquen a la fuerza de trabajo femenina, puesto que esta última se afecta particularmente por la inseguridad en el empleo causada por la volatilidad económica, las elevadas tasas de desplazamiento de la mano de obra en mercados laborales cada vez más flexibles, y por la preponderancia de las mujeres en el trabajo informal. En suma, es fundamental que el Estado proteja a todos sus ciudadanos, mujeres y hombres, de las veleidades del mercado en un entorno abierto y competitivo.

La privatización de los servicios por razones fiscales y de otra índole, también tiene costos considerables para las mujeres,

a corto plazo y potencialmente a largo plazo. El establecimiento de cuotas a los usuarios por parte del gobierno no ha aportado una solución socialmente satisfactoria, en especial desde la perspectiva de las mujeres; a menudo son ellas quienes cargan con el peso del manejo de los presupuestos en hogares con menores ingresos y con servicios esenciales cada vez más escasos, y se ha encontrado que los esquemas de exención por lo general, en la práctica, no han dado resultado.

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

Además de trazar las tendencias en el estatus absoluto de las mujeres por lo que se refiere a su bienestar, es esencial que se evalúen los cambios en su condición social en comparación con la de los hombres. Esto se debe a que las diferencias afectan y reflejan las dinámicas de poder, que por sí mismas tienen el potencial para lograr un cambio positivo en los procesos de distribución de recursos y oportunidades. Es importante ponderar si las diferencias en materia de género relacionadas con el bienestar han cambiado en las economías de crecimiento rápido al igual que en las de crecimiento lento, utilizando para ello una gama amplia de indicadores en vez de utilizar sólo el parámetro monetario del ingreso per cápita.

Aunque se han reducido algunas de las diferencias entre los hombres y las mujeres, ha habido excepciones notables al igual que retrocesos, lo cual indica que los cambios positivos no necesariamente son estables o duraderos. Asimismo, la reducción de las diferencias requiere ser examinada cuidadosamente ya que puede reflejar una reducción de los logros masculinos. Sin embargo, las tendencias positivas en las aptitudes de las mujeres no siempre se traducen en mayores oportunidades. Por ejemplo, en las economías de lento crecimiento donde los empleos son escasos, las normas en materia de género tienen una función importante al garantizar que los hombres participen más que las mujeres en los puestos de trabajo vacantes.

No es probable que se logre la equidad de género sin el empoderamiento de las mujeres. Pero la sola presencia de estas últimas en las legislaturas no necesariamente se traduce en políticas económicas que les sean favorables. No se ha demostrado que la incorporación de un enfoque ostensiblemente más participativo para formular estrategias de desarrollo mediante los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP), que implican consultar a una amplia gama de representantes de la sociedad civil, sea un vehículo muy efectivo para empoderar a las mujeres. Los errores más relacionados consisten en que el nivel de consulta con los grupos de mujeres es muy bajo, además de que frecuentemente el análisis en materia de género no se integra al diagnóstico sobre la pobreza. Por lo general, el tema de la distinción por género no ha sido incluido como cuestión importante en los análisis de políticas macroeconómicas y de desarrollo, o en las secciones de los DELP que se refieren a la estrategia recomendada de lucha contra la pobreza, asignación de recursos o vigilancia y evaluación.

¿Cuáles estrategias macroeconómicas permitirían promover mejor un desarrollo equitativo en términos de género? ¿Cuáles estrategias serían las que amplíen además las aptitudes de las mujeres y sus oportunidades para atenderse a sí mismas y a sus familias, las que mejoren su bienestar en relación con los hombres y también su poder de negociación al interior del hogar y de otras instituciones sociales? En principio, sería razonable esperar que ese tipo de mejoramiento se lograría con mayor probabilidad cuando haya un crecimiento económico rápido, estabilidad macroeconómica, un entorno económico externo favorable, una expansión de oportunidades de empleo formal, una redistribución de la carga impositiva y del gasto público, así como políticas sociales que incluyan también a las mujeres.

Los economistas feministas se han unido a los economistas heterodoxos para identificar los componentes de un paquete alternativo de política macroeconómica, con estrategias que pudieran proporcionar a los países en desarrollo una gama más amplia de instrumentos además de una visión más amplia para adaptar las políticas a sus circunstancias particulares. Sin embargo, reconocen que aun cuando son necesarios, los cambios en la política macroeconómica no son suficientes.

La medida en que las políticas macroeconómicas promueven la igualdad de género no sólo depende de la capacidad de dichas políticas para aumentar el crecimiento económico. Los efectos de dicho crecimiento son diferentes en materia de género en la medida en que el crecimiento opera mediante diversos tipos de mercados, a través de la distribución intrafamiliar de recursos y al interior de los hogares, así como mediante el gasto público. Cada uno de estos últimos elementos está sujeto a la influencia incisiva de las normas sociales relacionadas con los papeles diversos de las mujeres y sus derechos. De ahí que las aptitudes de ellas y de los hombres, su acceso a recursos tales como el tiempo, la tierra, el crédito y el ingreso, además de su habilidad para obtener seguro social, difieren entre unas y otros. Por ejemplo, en cuanto al ingreso por remuneración salarial, el efecto de las políticas macroeconómicas está mediatizado por un sistema de segregación en el empleo debida a la distinción por género, aun cuando por otro lado haya condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a sus calificaciones educacionales, sus habilidades y el control de sus activos. La implicación de todo esto es que no es probable que la política económica por sí sola genere la igualdad en materia de género.

Por lo tanto, a fin de lograr un mejoramiento sustancial en aspectos clave del bienestar de las mujeres así como una mayor equidad en materia de género se requieren también medidas designadas específicamente para atender las desigualdades y las restricciones basadas en el género. Se necesita además hacer esfuerzos coordinados para socavar las normas y suprimir las discriminaciones que permiten explicar la persistencia de la segmentación por género en los mercados laborales. Se requieren políticas específicas a fin de eliminar las restricciones estructurales a la capacidad de las mujeres para ampliar sus oportunidades en el mercado laboral, especialmente en cuanto a su falta relativa de educación y de habilidades adecuadas y, lo que es importante también, en cuanto a su responsabilidad relativamente mayor para proporcionar atención no remunerada.

Además, si el crecimiento económico va a ser compartido ampliamente, es menester contar con políticas e intervenciones en el mercado laboral para modificar las condiciones de trabajo tanto en el sector formal como en el informal, y para rectificar

los desequilibrios y las prácticas discriminatorias en materia de género. La solución implicaría también un mejoramiento de las normas laborales básicas (incluidos la prohibición de cualquier forma de discriminación y el principio de igualdad en la remuneración por el mismo tipo de trabajo), así como la creación de condiciones de trabajo dignas con derecho a protección social para todos los trabajadores, formales e informales, además de un avance en los procedimientos para lograr una atmósfera de trabajo “en la que se respete a la familia”. Otras medidas de política necesarias incluyen formular objetivos para el gasto público relacionados con el género, y mecanismos tales como auditorías presupuestarias basadas en el género a fin de vigilar la aplicación adecuada de los presupuestos públicos.

Por último, estos cambios dependen en gran parte de la movilización de las propias mujeres, cuyas demandas deben fundamentarse en un análisis riguroso y en una visión clara de dónde se requiere intervenir con mayor urgencia.

## SECCIÓN 2: MUJERES, TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL

### La feminización e informalización del trabajo

En las últimas tres décadas las tasas de actividad económica de las mujeres han estado elevándose en la mayoría de las regiones del mundo con excepción de Europa Oriental y Central (desde 1989), Oriente Medio y África del Norte, donde las tasas de actividad económica de las mujeres permanecen bajas según los promedios internacionales. No obstante el incremento habido en el trabajo asalariado de las mujeres, los mercados laborales continúan estando segmentados en materia de género. Aun en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde la participación en la fuerza de trabajo femenina ha estado aumentando, continúa habiendo una diferencia por género en los mercados laborales, lo cual en la actualidad se sustenta en gran parte en la temporalidad, con los hombres trabajando a tiempo completo y las

mujeres a tiempo parcial (dada la parte desproporcionada de las labores de cuidado y asistencia no remuneradas que a ellas les corresponde). También hay una separación significativa entre los ingresos de los hombres y los de las mujeres, debido en parte a que muchas de ellas trabajan a tiempo parcial; pero también hay diferencias de ingresos entre los trabajadores de tiempo completo, lo cual refleja una segregación ocupacional y el hecho de que en los “empleos de mujeres” éstas perciben salarios menores.

Más aún, la intensificación del trabajo remunerado de las mujeres en las últimas décadas ha sido paralela al deterioro de los términos y condiciones de una gran parte del trabajo que se les ofrece.

El empleo sin contrato seguro, sin beneficios o sin protección social para el trabajador se define con el nuevo concepto de “empleo informal”. De acuerdo con la demostración estadística proporcionada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector informal abarca entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo no agrícola de los países en desarrollo, y tiende a ser una fuente de ocupación más grande para las mujeres que para los hombres en todas las regiones en desarrollo con excepción de África del Norte.

Históricamente, el empobrecimiento rural ha contribuido a la emigración hacia zonas urbanas, y sigue siendo así. En el escalón más bajo y menos visible de la escala de empleo informal se puede encontrar un gran contingente de mujeres jóvenes que emigran del medio rural. Muchas de ellas carecen de la capacitación y conexiones necesarias para asegurarse empleos más estables con una remuneración digna. Dichas mujeres se encuentran inconfundiblemente involucradas en la producción doméstica a pequeña escala, bajo una creciente presión competitiva por los bienes importados más baratos. Otras participan en diversas ocupaciones relacionadas con servicios así como en el comercio al por menor a muy pequeña escala.

En muchas partes del mundo están surgiendo algunos tipos de relaciones laborales disfrazadas intencionalmente con el fin de eludir el cumplimiento de la legislación laboral y de negarles a las trabajadoras los beneficios sociales. En otros casos, puede haber un contrato, pero la relación contractual está deliberadamente disfrazada como si fuera una transacción comercial.

A menudo la relación de empleo es ambigua: por ejemplo, las trabajadoras laboran en casa a destajo y bajo un régimen explotador, fuera del alcance de la legislación laboral. Muchas mujeres que trabajan en casa elaboran productos dentro de la cadena de valor global, mientras que otras trabajan en la manufactura de artículos destinados al mercado doméstico. La remuneración que reciben es extremadamente baja; muchas de ellas usan a sus hijos como trabajadores subsidiarios. Estas áreas de ocupación quedan fuera de las leyes laborales y el bienestar social.

Las pautas de la informalización difieren de región a región, pero la tendencia general es desalentadora en términos de las perspectivas de realización de los derechos de las mujeres y de su bienestar. Sin embargo, un desarrollo alentador del decenio de 1990 ha sido el surgimiento de nuevas formas de organización entre las mujeres trabajadoras en el sector informal de la economía, tanto a nivel local como internacional. De todos modos, muchos de los nuevos sindicatos, así como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de base comunitaria que defienden los derechos de las mujeres trabajadoras, tienen dificultades para extender su alcance y llegar a ser sostenibles. Los sindicatos y las ONG también enfrentan desafíos en la formación de alianzas para ampliar el panorama y el alcance de sus esfuerzos más allá de los sectores más visibles de fabricación de bienes para el comercio internacional.

La acción colectiva a través de los canales de organización democrática ofrece la única vía práctica para regular y mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras informales. La idea de que la formalización de los derechos de propiedad constituye la solución a los problemas de la economía informal—visión que está siendo promocionada por algunas organizaciones internacionales—carece de validez por lo que se refiere a las mujeres trabajadoras. La mayoría de estas mujeres carecen de “propiedad” que pueda ser registrada formalmente, y se embarcan en la economía informal porque no encuentran trabajo en el sector formal.

## Las condiciones cambiantes de la vida rural

En el decenio de 1980, muchos países africanos y latinoamericanos sufrieron crisis económicas, y en el diagnóstico que les hicieron las instituciones financieras internacionales (IFI) se señaló que la causa radicaba en el fuerte involucramiento del Estado en la economía. Se consideró que el sector agrícola era la víctima principal de los regímenes económicos dirigidos por el Estado.

En realidad, la mayoría de los Estados de los países en desarrollo estaban fuertemente involucrados en la economía, debido a la creencia generalizada de que los mercados por sí mismos no estaban a la altura para construir una economía sólida. Los precios de los productos agrícolas fueron artificialmente rebajados mediante los tipos de cambio sobrevaluados y los impuestos a la exportación; pero, hasta cierto punto, esto fue enmendado mediante las transferencias positivas de recursos hacia el sector vía inversiones públicas, crédito e insumos subsidiados y el apoyo a la comercialización y otros servicios agrícolas. Dicho suministro público ha sido atacado constantemente.

Sin embargo, con las reformas subsiguientes no se han atendido adecuadamente algunos de los problemas de largo plazo que aquejan a la economía agrícola. En América Latina, las reformas a la economía han tendido a reforzar, en vez de reparar, las divisiones existentes entre las regiones y entre los productores. Uno de los efectos negativos de la liberalización en la región ha sido el alza de las importaciones agrícolas, con consecuencias a menudo gravemente perjudiciales para los medios de vida rurales. En el África subsahariana la producción de alimentos no ha aumentado, mientras que el rendimiento de las cosechas para exportación ha sido muy desigual; en muchos de sus países los problemas de inseguridad alimentaria siguen siendo terribles. En muchos contextos los sistemas de crédito se han derrumbado, y ha habido un marcado deterioro en el uso de insumos, especialmente entre los pequeños propietarios.

Los medios de vida en el campo se han vuelto más inseguros y más diversificados, en contextos en los que los recortes al apoyo que proporcionaba el Estado a la agricultura nacional han coincidido con el hecho de que esta última ha quedado

expuesta a la competencia con productores extranjeros sumamente subsidiados. Los precios inestables y rebajados de los productos primarios han mantenido a numerosas personas del medio rural atrapadas en la pobreza, el hambre y aun la inanición.

Es difícil realizar un análisis diferenciado en función del género sobre las consecuencias que tiene la reforma económica en los medios de vida rurales. En varios aspectos clave las estadísticas agrícolas nacionales son inadecuadas ya que en algunas de ellas se utiliza como unidad de análisis al propietario individual o al predio. Esto implica que las relaciones entre los miembros de los hogares agrícolas no pueden ser ponderadas. Los estudios de caso sobre las relaciones cambiantes en cuanto a género bajo la repercusión continua de la liberalización, son pocos y desligados entre sí.

Cuando ha sido posible, los pequeños propietarios agrícolas se han retirado de los cultivos comerciales tradicionales y se han dedicado a otros más lucrativos. ¿Cómo ha afectado esta situación a los productores domésticos masculinos y femeninos? Un punto de vista que se generalizó en el decenio de 1990 fue que la débil “respuesta de la oferta” de la agricultura africana a la liberalización podría ser atribuida a la inflexibilidad de los roles sexuales en el interior de los hogares y a la falta de voluntad de las mujeres para contribuir con su trabajo no remunerado en los cultivos comerciales controlados por sus maridos. Pero esas restricciones de género y los conflictos de intereses al interior de los hogares han sido exagerados. Hay áreas significativas de interés común entre marido y mujer en los hogares de los pequeños propietarios agrícolas; y también hay pruebas abundantes sobre la flexibilidad de sus roles en la agricultura. Si la liberalización ha fracasado en resaltar la producción agrícola, ello tiene mucho más que ver con las restricciones más amplias que la liberalización misma ha exacerbado sobre los pequeños propietarios, que con las consecuencias económicas de los roles sexuales y los conflictos de género en el interior de los hogares.

En los últimos 30 años, varios procesos han coincidido parcialmente para contribuir a los cambios en la división del trabajo por género entre los pequeños propietarios de tierra latinoamericanos, cambios descritos algunas veces como una tendencia hacia la “feminización de la agricultura”. Durante la

reciente era de liberalización, parece haber cambiado la participación de las mujeres en la agricultura: ya no son meramente trabajadoras “secundarias”. Las mujeres están surgiendo como administradoras de granjas, aportadoras del grueso de la fuerza de trabajo agropecuario familiar mientras que los hombres emigran en busca de una fuente alternativa de ingreso. Al retirar el apoyo directo del Estado a la producción nacional de alimentos, la reforma de la agricultura ha impulsado dicho proceso. Además, se han reducido las exportaciones de productos agrícolas tradicionales como el café, como resultado de la liberalización del comercio mundial y la depresión de los mercados de productos agrícolas. Por lo tanto, la “feminización de la agricultura” es un fenómeno relacionado con la falta de viabilidad de la producción agrícola de los pequeños propietarios en la era actual.

Además de los cambios en la agricultura de los pequeños propietarios, han surgido otras dos tendencias importantes que acompañan a la liberalización. La primera de ellas y más directamente atribuible a esta última es el crecimiento de la agricultura de exportación bajo patrocinio de las grandes corporaciones, especializándose particularmente en productos hortícolas de alto valor, tales como flores, frutas y verduras. Esta es una nueva fuente significativa de empleo para las mujeres del medio rural en muchas partes del mundo (especialmente en América Latina), aun cuando están empleadas abrumadoramente en actividades más inseguras, mal remuneradas y de baja capacitación, sin oportunidades de progreso. La segunda consiste en una mayor diversificación general de los medios de vida de los pequeños propietarios, cuyos hombres, mujeres y niños miembros del hogar son empujados cada vez más hacia actividades fuera de la granja a fin de no caer en la pobreza. En algunos casos, los ingresos obtenidos son tan bajos que, de hecho, la diversificación contribuye al ciclo de empobrecimiento. Las mujeres tienden a enclaustrarse mayoritariamente en actividades muy mal pagadas empujadas por la necesidad de supervivencia.

Una de las lecciones principales de la experiencia de reforma y liberalización económica es que la escasez de recursos les impide a los granjeros aceptar oportunidades nuevas. La tierra continúa siendo un bien fundamental para la economía rural.

En muchos países, las activistas en pro de los derechos de las mujeres han estado sumamente involucradas en los debates de política sobre tenencia de la tierra, a menudo junto con otros grupos de la sociedad civil. Dichos esfuerzos dieron por resultado un avance significativo en la promulgación de leyes más equitativas en materia de género relacionadas con la tenencia de la tierra en los años 90.

Aun cuando los derechos de las mujeres han sido reconocidos formalmente, continúa habiendo una separación sustancial entre el reconocimiento legal a su derecho a poseer o tener tierras en propiedad, y su acceso efectivo a la tierra. Las razones de esa brecha son complejas y diversas. Empero se requiere dar atención a dos tendencias de política significativas, si es que las mujeres pobres en particular han de tener acceso a la tierra sobre una base de seguridad: por un lado, el énfasis en el desarrollo de los mercados de tierras (de los cuales es probable que se excluya a las mujeres pobres); y, por el otro, el resurgimiento del interés por parte de los encargados de formular políticas en diversos mecanismos e instituciones informales y locales para el manejo de la tierra (donde puede ser difícil encontrar una articulación clara con los intereses de las mujeres y actuar en consecuencia).

## **Migración de trabajadoras a través de las fronteras**

La movilización de las personas del medio rural hacia la ciudad o a través de las fronteras internacionales se ha convertido en una característica prevaleciente de las estrategias de supervivencia de una gran parte de la población, e implica manifestaciones y oportunidades tanto positivas como negativas para los individuos y países involucrados. Las pautas contemporáneas de los flujos y naturaleza de las personas que cruzan las fronteras se distinguen por tres tendencias principales: una creciente tendencia a la migración temporal (de quienes están sumamente capacitados o semicapacitados o incluso de quienes carecen de capacitación), un número creciente de migrantes indocumentados, y la feminización del éxodo. A pesar de las diferencias persistentes en los regímenes de migración entre

diferentes grupos de países, se está dando una convergencia hacia la migración selectiva en la cual los trabajadores muy bien preparados son bienvenidos; selección sustentada en la creencia de que estos trabajadores se integrarán más fácilmente y contribuirán más a la economía, mientras que los inmigrantes escasamente capacitados se consideran como una carga para el erario público y, ostensiblemente, se considera necesario controlar su número. Esas estratificaciones también incluyen la distinción por género, dada la preponderancia de los hombres en el estrato de mano de obra altamente calificado.

La posición de las mujeres en el escalón más bajo del mercado laboral, el escaso valor asignado al trabajo doméstico y al trabajo de cuidado y asistencia (actividades que emprenden muchas de las inmigradas en las sociedades industrializadas), así como la falta de protección social en las ocupaciones irregulares, especialmente en los sectores de “entretenimiento y hospitalidad”, significa que muchas de esas inmigradas son susceptibles de explotación. El hecho de que muchas mujeres de los países en desarrollo, con alto nivel de estudios, acepten empleos que no requieren capacitación o muy poca, suscita un problema de descapacitación que rara vez se toma en cuenta en la formulación de políticas.

En Norteamérica y en Europa, el marco de referencia principal en el cual las mujeres migran continúa siendo el de esposas o dependientes de los emigrantes masculinos principales. Las mujeres predominan como emigrantes económicas sólo cuando los flujos laborales tienen como destino un tipo específico de empleos considerados femeninos, tales como enfermeras y empleadas domésticas. En algunos países europeos, se busca cada vez más a mujeres con profesiones asistenciales para llenar los huecos en los servicios de salud, sociales y de asistencia así como de empleadas domésticas, con salarios o bajo términos que sólo las mujeres migrantes aceptan. No obstante, sus remesas son sumamente significativas para la economía doméstica de la cual ellas provienen.

Las mujeres de Asia Oriental y del Sureste están emigrando cada vez más hacia los países vecinos o incluso hacia los más alejados en búsqueda de oportunidades. El lado positivo de este panorama es que algunas mujeres encuentran trabajo en el

sector de las tecnologías de la información o consiguen otros empleos con posibilidades de ascenso a niveles superiores. Lo negativo es la presencia abrumadora de mujeres en el sector de “entretenimiento” y en la esfera privada como empleadas domésticas: dos áreas de empleo que no están cubiertas por las leyes laborales y, por lo tanto, en ellas las trabajadoras están expuestas a altos niveles de abuso.

La discriminación contra las inmigrantes, combinada con las desigualdades raciales y basadas en el género, “triplican las desventajas” de las mujeres migrantes; y es probable que estén sobrerrepresentadas en los empleos marginales, no reglamentados y escasamente remunerados. Al mismo tiempo, la experiencia de migración—sea de las mujeres por sí mismas o como acompañantes de los hombres—ofrece la posibilidad de reconfigurar las relaciones de género y las desigualdades de poder. Surgen oportunidades para que las mujeres mejoren su vida y se escapen de las situaciones opresivas anteriores.

## La búsqueda de un programa nuevo de política social

En el mundo actual los medios de vida están sujetos a una gama de inseguridades. En muchos de los países en desarrollo no existen los mecanismos formales de protección social para los millones de mujeres y hombres que laboran en la economía informal (y aun para algunos en la economía formal). Contingencias tales como mala salud, partos y envejecimiento son en sí mismas mecanismos poderosos de empobrecimiento, en la medida en que los ingresos caen y se agotan los recursos escasos de que disponen las personas para atender a su salud en contextos cada vez más mercantilizados.

Recientemente ha habido un mayor reconocimiento de esas realidades. El decenio de 1990 fue testigo de un giro en los pronunciamientos mundiales de política, al reconocer el papel vital de la política social en el proceso de desarrollo. Sin embargo, existe una tensión considerable entre diferentes enfoques de política en lo que se refiere al alcance y a los mecanismos institucionales de la política social. Las IFI prefieren una estrategia en el cual el Estado sólo llene los huecos y proporcione

ayuda a los indigentes verdaderos, mientras que quienes no son pobres obtienen acceso a la provisión social a través del mercado. El supuesto subyacente es que la provisión pública focalizada es la manera de lograr mayor inclusión social. Sin embargo, este supuesto queda abierto a la crítica. Las transferencias de ayuda condicionadas por una evaluación de necesidades, junto con la focalización, constituyen a menudo el último recurso de las sociedades desiguales; pueden aprisionar a las personas en la pobreza, generar exclusión social y profundizar la desigualdad, en vez de hacer frente a esta última mediante una redistribución de recursos. Estos métodos implican también imponer una carga excesiva a la capacidad administrativa del Estado.

Un punto de vista alternativo es el que sostiene que los objetivos sociales deben estar integrados en las estrategias de desarrollo, y que el Estado tiene que ser uno de los participantes principales en la provisión de recursos para asegurar la protección social sin excluir a nadie. Las políticas sociales fundamentadas en principios de universalismo y de redistribución, con fuerte subvención cruzada por parte de quienes más tienen, tienden a ser más sostenibles tanto financiera como políticamente.

Ambos procesos, el de reforma a la política social y el de sus resultados, están inevitablemente ligados a la distinción por género. En muchos de los países en desarrollo, los esfuerzos iniciales para proporcionar protección social formal estaban sesgados en favor de los hombres, quienes participaban excesivamente en el sector formal. Sin embargo, a pesar de que se podrían haber hecho esfuerzos para cubrir a una mayor diversidad de personas, de hecho ha habido un retroceso en los últimos dos decenios. En muchas regiones ha habido un fuerte impulso hacia la mercantilización de los servicios sociales y de protección social al imponer varios “cargos al usuario” por el uso de servicios públicos y al extender el suministro basado en el mercado. De ahí que el modelo en el cual se define al hombre como “el sostén de la familia” está desgastándose no tanto por la reforma de los derechos sociales garantizados por el Estado para lograr mayor equidad de género, sino por la reducción drástica de esos mismos derechos.

Es probable que las mujeres se resentan más de las repercusiones de la mercantilización, dado el ordenamiento y estratificación



por género que hay en las instituciones privadas y públicas en general. Dichas repercusiones se advierten en la asignación de recursos en el interior de los hogares (donde es probable que las jóvenes reciban una proporción menor de las inversiones domésticas en salud y educación que los jóvenes); en las instituciones relacionadas con el mercado (en las cuales se tiende a que las mujeres tengan más restricciones que los hombres en cuanto a disponibilidad de dinero en efectivo, dado su posición desventajosa en los mercados laboral y crediticio); en la economía asistencial no remunerada (en la cual las mujeres y las niñas participan desproporcionadamente en el cuidado y la atención familiar no remunerados, y donde la previsión social formal queda fuera de su alcance); y en el sector público de asistencia social (en el cual las presiones laborales, generadas al aplicarse las reformas al sector público, probablemente recaigan con mayor fuerza en las mujeres trabajadoras, dado que ellas están ubicadas predominantemente en los niveles más bajos de capacitación, autoridad y remuneración). Sin embargo, los debates sobre política social han fracasado al no incluir la manera como hombres y mujeres serán diferentemente afectados o involucrados.

Las reformas a la protección de la salud, concentradas en la mercantilización de la asistencia y del acceso a medicinas, han sido elaboradas a partir de varios supuestos inadvertidos sobre distinción por género, incluido el que las mujeres—como usuarios principales—son capaces de conseguir dinero para las cuotas y además pueden aceptar un mayor número de responsabilidades en torno a la atención y el cuidado no remunerados. Esto es lo que ha sucedido en una época cuando la epidemia de VIH/SIDA ha impuesto restricciones económicas y sociales severas a las familias, especialmente en África. La evidencia que se deriva de los resultados de las reformas apunta a la exclusión del paciente; a los incrementos en la morbilidad materna y de los recién nacidos; y a diferencias crecientes en salarios y condiciones de trabajo entre los médicos clínicos y el personal de enfermería, compuesto principalmente por mujeres.

En el caso de las reformas al sistema de pensiones, el impulso hacia la privatización de dicho sistema tiene grandes implicaciones en materia de género. El hecho de que los beneficios

por pensiones en los sistemas privatizados estén estrictamente determinados por la cantidad global del dinero aportado por la persona asegurada, además de que las mujeres característicamente perciben menos dinero y trabajan menos años que los hombres (dadas sus responsabilidades de atención familiar), significa que ellas reciben beneficios considerablemente menores. Puesto que en la mayoría de los sistemas privados se toma en cuenta la mayor esperanza de vida de las mujeres, los beneficios para ellas son sumamente reducidos. En los sistemas públicos con beneficios definidos, algunas de las desventajas a las que se enfrentan las mujeres pueden ser mitigadas con pensiones mínimas sustanciales, por el hecho de que la esperanza de vida no afecte los niveles de beneficios y por los créditos que algunas veces se otorgan por los años dedicados a cuidar a los hijos.

En diversos países, a fin de ampliar el alcance de los mecanismos existentes de protección social, se han hecho algunos esfuerzos importantes al extender la cobertura de los programas de protección social existentes (seguro médico y la prestación de pensiones) a los nuevos grupos de trabajadoras informales y al proporcionar subvenciones cruzadas. Estos sistemas sociales más incluyentes están siendo forjados en contextos donde ha habido una gran impugnación y debate en torno a la responsabilidad social y donde hay un compromiso ideológico en pro de la igualdad social.

## SECCIÓN 3: LAS MUJERES EN LA POLÍTICA Y EN LA VIDA PÚBLICA

### Mujeres en cargos públicos: Una oleada creciente

Desde 1995 ha aumentado la presencia de las mujeres en la vida pública así como su repercusión en esta última. No obstante que el promedio de mujeres en las asambleas nacionales sólo ha aumentado de un nueve por ciento a casi el 16 por ciento, en 16 países la proporción llegó al 30 por ciento o más. Este es el



umbral crítico en el cual se piensa que las mujeres que ocupan cargos pueden cambiar la cultura, la práctica y los resultados de la política a fin de responder mejor a las preocupaciones por la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde luego, las mujeres plantean sus intereses en una amplia diversidad de asociaciones políticas y civiles; por ello su participación política no puede medirse sólo en términos numéricos ni únicamente por la proporción de escaños que les corresponda en las asambleas nacionales. Sin embargo, generar condiciones en las que un mayor número de mujeres tengan éxito en la competencia política sigue siendo un desafío importante para los movimientos de mujeres en todo el mundo, al igual que el propósito de ser eficaces para promover sus derechos cuando llegan a ocupar algún cargo. En los movimientos sociales contemporáneos de mujeres hay un interés especial en identificar los determinantes de sus altas tasas de acceso a la política formal en determinados países, así como las características de los sistemas políticos que permiten apoyar una agenda legislativa con igualdad en materia de género.

Las diferencias culturales, educativas y de otra índole afectan la participación de las mujeres en la sociedad civil, pero no permiten explicar fácilmente su presencia o ausencia en las asambleas por elección. Los sistemas electorales constituyen el mejor mecanismo de predicción sobre el número de mujeres que participan en la política formal. Aquellos países con sistemas electorales sustentados en la representación proporcional (RP) tienden a establecer asambleas con un promedio más alto de mujeres que aquellos en los que se tienen sistemas por pluralidad o por mayoría o semiproportionales. Pero los sistemas electorales solos no determinan el número de mujeres en la política. Otros factores determinantes son la existencia y el tipo de sistema de acción afirmativa, los sistemas e ideologías de los partidos, la presencia femenina en el poder ejecutivo y la receptividad de la burocracia a los intereses de las mujeres.

En los últimos 10 años ha habido considerable experimentación al aplicarse la acción afirmativa a fin de cumplir la meta de paridad de género en la política representativa. El método más común ha sido el de cuotas para las listas electorales de

los partidos; actualmente se aplican en más de 80 países. Son más efectivas donde hay distritos electorales grandes y donde hay requisitos para que las mujeres queden distribuidas equitativamente en las listas: las llamadas “lista cremallera” y la “lista cebra” en el África meridional, significan que contienen mujeres y hombres alternados. Cuando hay castigos por no cumplir con esos requisitos, tales como retener subsidios para las campañas, la colaboración queda mejor garantizada. En los sistemas de pluralidad simple se ha preferido adoptar medidas para reservar escaños para mujeres en vez de fijar cuotas para candidatas femeninas. Sin embargo, en algunas ocasiones, la reserva de escaños ha sido una forma de aumentar la mayoría de que goza el gobierno, socavando la legitimidad adquirida por sus ocupantes y, a veces, dificultando la situación de las mujeres dedicadas a la política para establecer relaciones confiables con los movimientos sociales.

Los partidos situados en la izquierda ideológica, o los dispuestos a comprometer al sector público para compensar la desigualdad en el ámbito privado, han respondido mejor al interés por la igualdad de género y han apoyado a las mujeres que participan en política.

A pesar de que hay una mayor participación de las mujeres en la vida política, en muchos casos ellas todavía tienen que pasar de la sola presencia a la ocupación de posiciones de liderazgo e influir en el proceso de toma de decisiones: hay muchas instancias todavía donde son utilizadas como una extensión de las estructuras de poder masculino. La transición de una presencia superior de las mujeres en política a un avance real en cuanto a la igualdad de género y políticas favorables a las mujeres, toma tiempo; y el resultado de este proceso dependerá de la eficacia de los movimientos de mujeres para obligar a los gobiernos a que les rindan cuentas, además de la capacidad de los organismos del sector público para pasar de la elaboración de programas ambiciosos de política sobre equidad en materia de género a su aplicación efectiva. Es un asunto de buen gobierno en favor de las mujeres.

## Las mujeres se movilizan para reorganizar la democracia

Un movimiento de mujeres poderoso y autónomo puede amplificar enormemente la influencia de las mujeres en la política representativa, además de reforzar la influencia de las burocracias nacionales que están a su favor (como en el caso de una comisión para promover la igualdad de oportunidades) y proporcionarles una base externa de apoyo y legitimidad. Aunque es difícil discernir un programa unificado en la actividad asociativa tan diversa de las mujeres, estas últimas están movilizándose dentro de la sociedad civil casi en todas partes. La mundialización de las comunicaciones ha generado nuevas oportunidades, permitiendo a las mujeres experimentar con nuevos instrumentos para lograr que los actores clave—gobiernos, corporaciones y organizaciones internacionales—rindan cuentas de sus actos en relación con los derechos de las mujeres. Las conferencias a nivel mundial les han permitido establecer redes internacionales de intercambio y conferir legitimidad a su participación en los debates mundiales sobre políticas. La movilización y solidaridad de las mujeres sucede también en sindicatos, partidos políticos, organizaciones de masas y en los grupos de la sociedad civil que hablan en nombre de sus miembros femeninos.

Una característica notable de la actividad asociativa de las mujeres en la década pasada fue el papel central que jugaron en muchas de las luchas por la democratización. Las transiciones recientes hacia formas democráticas de gobierno en América Latina y en Sudáfrica han ofrecido a las mujeres oportunidades para reclamar un espacio a fin de que haya igualdad de género en las instituciones que son reformadas o establecidas por primera vez. Aun cuando las posiciones de las mujeres tienden a ser profundamente divergentes en muchos temas, ha habido un campo común en el cual muchas de ellas convergen: la demanda de paridad de género en los cargos públicos. Desde finales de los años 90, las campañas de la sociedad civil por una representación igualitaria de las mujeres con los hombres, han adquirido mayor ímpetu promoviendo reformas de los sistemas electorales a fin de garantizar que las mujeres puedan presentarse como candidatas a los cargos, incluso mediante una revisión constitucional.

En tanto que la liberalización política ha permitido que algunos movimientos de mujeres prosperen, en determinados contextos ha ido acompañada por una pérdida de impulso en la política feminista. En Europa Oriental, por ejemplo, donde el feminismo estaba asociado a un Estado represivo, a los movimientos de mujeres reagruparse les ha tomado la mayor parte de la década. En otros contextos donde la liberalización política ha sido solamente parcial, la desilusión con los Estados que fracasan en la promoción del desarrollo o de la democracia, aparentemente ha contribuido a un creciente interés de las mujeres por los movimientos étnicos y religiosos conservadores.

En algunas de esas formas de movilización basadas en la identidad, se afirma la superioridad de los papeles “tradicionales” en función del género, junto con los sistemas de autoridad patriarcal, sobre todo cuando la “liberación de las mujeres” se percibe como parte de una modernización no bien recibida. El comportamiento de las mujeres, su movilidad social, su manera de vestir y sus roles dentro de la familia a menudo son clave para la revitalización de la cultura o de la sociedad piadosa que determinados grupos proclaman; se considera que la conducta de las mujeres es un marcador de autenticidad y de integridad moral. Aunque a ellas rara vez se les otorga acceso al poder institucional dentro de esos grupos, se les exhorta para que se involucren en sus actividades políticas, y aun para que se hagan activistas muy visibles y militantes debido a su gran impacto simbólico.

## Género y el “buen gobierno”

Recientemente se ha prestado atención considerable, tanto a nivel internacional como nacional, a los programas de reforma de la gestión pública. La gestión de buen gobierno es vista como la condición esencial para permitir que los programas de reforma económica funcionen efectivamente, y constituye el núcleo del “Consenso post-Washington” que está surgiendo actualmente. Sin embargo, diversos actores políticos atribuyen significados diferentes al concepto de “gestión de buen gobierno”. Aunque el paquete de reformas propuesto por las IFI se refiere

a temas de legitimidad gubernamental y participación en asuntos públicos por parte de grupos socialmente excluidos, los críticos creen que dicho paquete está dominado por una preocupación más reducida: la utilización de las reformas de la “gestión de gobierno” para expandir la actividad del mercado y las instituciones que la apoyan, especialmente en cuanto a los derechos a la propiedad privada. En esas condiciones, la reforma de la gestión de gobierno no incluye el interés por las cuestiones de género y aun puede llegar a socavarlos. A fin de enfrentar el problema de la inequidad en materia de género, los programas de reforma deben tomar en cuenta desde el principio la manera como las relaciones desiguales de género influyen en el establecimiento de las instituciones formales e informales. En estas instituciones se tenderá a repetir la desigualdad entre los sexos a menos que se diseñen de nuevo y de manera adecuada en el proceso de la reforma.

En las reformas actuales de la gestión pública, la distinción de género no ha sido tomada en cuenta de manera apropiada excepto en las discusiones sobre descentralización. Sin embargo, hay fallas específicamente relacionadas con cuestiones de género en todas las instituciones públicas que fueron seleccionadas para su reforma. Los sistemas de administración del gasto público no logran tomar en cuenta las necesidades de las mujeres, o fallan en la distribución equitativa de los recursos presupuestarios. La administración pública y el servicio judicial pueden estar dominados por los hombres. Las mujeres trabajadoras enclaustradas al fondo de las burocracias estatales pueden ser las primeras en ser despedidas cuando se aplican recortes al gasto público por razones de eficiencia. Las reformas sustentadas en “el imperio de la ley” pueden reducir la oportunidad de que las mujeres se beneficien con la empresa privada informal, o fracasar en la protección de los derechos consuetudinarios sobre bienes de los cuales gozaran anteriormente. Los comités legislativos pueden estar insuficientemente preparados para llevar a cabo un análisis de género de los proyectos de ley que hayan de revisar. Algunos de los elaboradores de políticas sí apoyan una mayor participación de las mujeres en la política y en el sector público—recurriendo al argumento instrumentalista de que ellas pueden ser menos corruptas que los hombres. Aunque éste fuera el caso (las pruebas de ello no son suficientes

para asegurarlo), no es un punto de partida adecuado para considerar los problemas de capacidad y de rendición de cuentas en el sector público desde una perspectiva de género.

Las asociaciones de mujeres han dado prioridad a varias áreas para una reforma del sector público que permita tomar en cuenta la distinción por género. Incluyen cuotas de reclutamiento para asegurarse de que haya una presencia más firme de las mujeres en la burocracia; incorporación del interés por la equidad entre los sexos en la evaluación del personal; consultas con las usuarias de servicios públicos y adopción de medidas para responder a sus quejas; finalmente, reformas a los marcos de referencia legales y a los sistemas judiciales para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. Una herramienta que se utiliza cada vez más para vigilar el gasto gubernamental es el método de los “presupuestos basados en el género” aplicado de manera pionera en Australia y en Sudáfrica. En los presupuestos basados en el género se analizan las repercusiones probables del gasto previsto, y se provee a los parlamentarios con información presupuestaria en la que se toma en cuenta la distinción por género, con la esperanza de que insistan para que el poder ejecutivo realice un gasto más adecuado. En algunos lugares la elaboración de dichos presupuestos ha permitido exponer la brecha que hay entre los compromisos del gobierno con determinadas políticas sociales y el gasto efectivo.

## La descentralización y la igualdad de género

La parte de la agenda de gestión de gobierno que se concentra en la descentralización de la autoridad hacia las entidades locales ha tenido mayor afinidad con el interés en la distinción por género. Se ha alentado la participación activa de las mujeres y se espera que éstas en general, junto con otros grupos de bajos ingresos y socialmente marginales, se beneficien de los mejoramientos en la rendición de cuentas y en la prestación de servicios que el gobierno correspondiente debiera proporcionar. En efecto, se espera que los cargos del gobierno a nivel local estén disponibles especialmente para las mujeres, ya que a ese nivel estas últimas no están sujetas a las restricciones financieras y de

movilidad que sufren cuando se esfuerzan para lograr algún cargo público de nivel nacional. Sin embargo, una comparación de las estadísticas disponibles sobre el involucramiento de las mujeres a niveles nacional y local, muestra que no es necesariamente así: algunas veces hay más mujeres en la política nacional que en la local. Esto nos alerta sobre lo que significa la resistencia contra las mujeres por parte de los sistemas patriarcales tradicionales a niveles locales, así como sobre la importancia de la ingeniería institucional, cuando es sensible a la distinción por género, para mejorar el acceso de las mujeres a los foros y servicios del gobierno local.

Se han ensayado varios sistemas de acción afirmativa, entre ellos la reserva de un porcentaje determinado de escaños para mujeres en los concejos locales, como sucede en la India; y el establecimiento de distritos electorales especiales para mujeres, como en Uganda. Sin embargo, las mujeres se enfrentan a la resistencia que les oponen las jerarquías atrincheradas de los hombres acostumbrados a controlar; y, por lo tanto, a la probabilidad de que la descentralización pueda reforzar el dominio masculino sobre las estructuras de poder locales, así como la influencia de los hombres en las instituciones sociales informales que rigen las relaciones maritales, la solución de conflictos y los derechos de propiedad. Como en el caso de las mujeres en la política nacional, esa situación puede cambiar con el tiempo. No obstante que la experiencia es despareja, hay signos de que la participación de las mujeres en el gobierno local está teniendo una repercusión tangible en las pautas de gasto local y en generar la aceptación social de la autoridad política de las mujeres. Las ONG han ofrecido formación en el desarrollo de capacidades y para que las mujeres afirmen su propia voz. En algunos entornos se ha influido en las pautas del gasto a fin de dirigirlas hacia servicios y comodidades que son de suma prioridad para las mujeres, tales como abasto de agua y salud pública. El gobierno local continuará siendo una arena clave, objeto de vigilancia en la próxima década, en la medida en que más y más mujeres reivindiquen sus ambiciones de liderazgo y desafíen a los sistemas patriarcales a ese nivel.

## SECCIÓN 4: GÉNERO, CONFLICTO ARMADO Y BÚSQUEDA DE LA PAZ.

### Repercusiones de las situaciones de conflicto para las mujeres

Diez años después de la Conferencia de Beijing, el mundo está sufriendo todavía una epidemia de violencia armada, con actualmente 19 conflictos mayores y muchas otras confrontaciones menores en diferentes partes del globo. Aunque el número de conflictos mayores parece estar descendiendo, las incursiones en Afganistán e Irak, las guerras actuales en Sudán, Kashmir y la República Democrática del Congo, además del fracaso para acabar con las pugnas en el Oriente Medio, Colombia, Chechenia y Sri Lanka, presentan un cuadro de violencia e inseguridad que afecta a millones de personas en todo el mundo. La mayoría de esas guerras son internas y el combate no está confinado a los campos de batalla ni a los “frentes de guerra” sino que abarca a poblaciones enteras. Las mujeres quedan atrapadas en la adopción de diversos papeles, incluido hasta cierto punto el de combatientes; lo que es más importante aún, ellas pueden llegar a convertirse en blanco de ataque directo; y tienen que hacer esfuerzos adicionales para cuidar y sostener a sus familias en un entorno donde la vida económica, los sistemas formales de protección y el imperio de la ley se han derrumbado.

En las guerras actuales no sólo están en juego los territorios, sino también las identidades étnicas y religiosas, y el control de los recursos naturales y el comercio lucrativo—y algunas veces ilícito, como en el caso de drogas y armas. Se han exacerbado las tensiones debido a las crisis económicas y las aflicciones sociales que las acompañan, así como por la debilidad de las instituciones estatales ante el empobrecimiento y el descontento civil. En un mundo en el que la distribución del poder está desequilibrada y donde muchas personas se sienten económica o políticamente vulnerables, los lazos de identidad común (basados en la religión o la etnicidad) a menudo proporcionan una fuerza poderosa de movilización.

En el pasado reciente, la presencia de las mujeres en la guerra se ha destacado de manera notable en algunas situaciones específicas. La guerra en Bosnia y Herzegovina y el genocidio de Rwanda llamaron la atención del mundo por el uso de la agresión sexual como medio sistemático para aterrorizar a la población y, desde entonces, la violación ha sido reconocida internacionalmente como arma de guerra. Así, se han llegado a apreciar mejor las ramificaciones plenas de conflictos soportados personalmente por las mujeres y se han adoptado algunos mecanismos de acción, aun cuando las repercusiones en los papeles socialmente establecidos de las mujeres, como amas de casa y cuidadoras, han sido menos apreciadas.

A las mujeres se les ha otorgado también mayor credibilidad en su adopción de roles como pacificadoras y solucionadoras de conflictos; en algunos casos ellas han ayudado a reducir las hostilidades o han logrado que terminen. Sus funciones como salvadoras de vidas al proveer asistencia y refugio, y su conducción de programas de ayuda humanitaria con riesgo personal considerable, han sido menos advertidas; pero ellas están empezando a reclamar su lugar y a ganarlo en las mesas de discusión por la paz y en la negociación de una paz que sea “favorable para ambos sexos”.

No obstante que por lo común la violencia armada se considera como un campo reservado a los hombres, hace mucho que las mujeres han adoptado un papel militar activo en guerras y revoluciones. Para algunas de las mujeres combatientes, la participación militar se deriva de su propia experiencia como víctimas; otras de ellas han sido forzadas a tomar las armas o a trabajar para los comandantes militares. Sin embargo, la motivación de muchas mujeres para participar en acciones bélicas se debe a su identificación con la causa por la cual sus familiares y grupos de identidad común hayan declarado alguna guerra. Su participación no se reduce a causas revolucionarias ni radicales; los movimientos chovinistas o nacionalistas incluyen a las mujeres como sus principales agitadoras. La intervención femenina en situaciones de conflicto puede aumentar según sean los diversos contextos políticos (democrático, revolucionario o autoritario), y tanto en los Estados poderosos como en los débiles.

## Tras el conflicto: Mujeres, construcción de la paz y desarrollo

En el contexto de las guerras actuales, cuando un acuerdo de paz rara vez significa el fin de la inseguridad física, el entorno posterior al conflicto no puede caracterizarse como uno en el que la vida vuelve a ser invariablemente “normal” para las mujeres. El trastorno causado por la guerra, cuando las sociedades y las relaciones de género se han transformado y los sistemas de subsistencia han sido quebrantados, tiene su propia repercusión en las relaciones interpersonales y en las expectativas de la sociedad.

Por lo general, las mujeres encuentran que sus contribuciones a la guerra y sus esfuerzos por la paz son marginados u omitidos en los relatos sobre la guerra, tanto oficiales como populares (como sucedió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial). Más aún, aparentemente se niega el hecho de que se haya requerido hacer cambios en las relaciones de género a fin de que las mujeres adoptaran roles nuevos en tiempos de guerra. La retórica ideológica a menudo se refiere a “restaurar” o “retornar” a una situación de relaciones de género semejantes a aquellas que, en el pasado, se consideraba que estaban relacionadas con la paz, aun cuando la propuesta “restauración de la normalidad” pudiera socavar más los derechos de las mujeres. El desafío de las relaciones de género durante la guerra les parece excesivo a las sociedades patriarcales como para mantenerlo en tiempos de paz.

Sin embargo, en circunstancias de posguerra también hay oportunidades significativas para un cambio favorable. Algunos de los conflictos bélicos terminan en una atmósfera en la que se infunde el deseo de establecer un nuevo tipo de sociedad; donde en el transcurso de algún conflicto se prestó mucha atención a la situación de las mujeres, podría ser posible presionar para que haya cambios legales o en las políticas a fin de lograr que se cumplan sus derechos. Donde se mantenga la paz o reconstrucción a nivel internacional, puede haber presiones externas a favor de políticas que apoyen a las mujeres, y puede haber fondos disponibles directamente para las organizaciones femeninas. Sin embargo, las mujeres deben ser ágiles y estratégicas en las iniciativas que adopten: los organismos

responsables del diseño de nuevas instituciones gubernamentales tenderán a descartar los reclamos en cuanto a la distinción por género a menos de que se les planteen de manera convincente. Cuando no es así, las oportunidades de subsistencia pueden ser descartadas deliberadamente y pueden generar otros tipos de discriminación. En las acciones posteriores a algún conflicto, tales como la resolución a las demandas de tierra, las mujeres pueden perder los derechos que habían hecho valer previamente. La reconstrucción rápida de los servicios, sobre todo los de atención de salud y educación, es especialmente importante para las mujeres.

En el entorno inmediatamente posterior a la guerra, a menudo se adoptan medidas especiales para proporcionar apoyo a los ex combatientes antes, durante y después de los procesos de “desmovilización, desarrollo y reintegración”. Todavía es común que las mujeres (y los niños, en especial las niñas) ex combatientes sean relativamente marginados, si no es que olvidados por completo en dichos programas, a pesar de la atención que se ha dado a este estado insatisfactorio de la cuestión durante casi una década.

No obstante lo anterior, las mujeres han logrado abrirse paso en defensa propia aunque menos de lo que hubieran deseado. En reconocimiento a la vulnerabilidad de las mujeres en todas las etapas de la guerra, en el año 2000 y como acontecimiento histórico, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exhortó con urgencia a los Estados miembros a que garanticen la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisión de los mecanismos para prevenir, manejar y resolver conflictos, a fin de promover las acciones necesarias para su protección y apoyo. Esta es una señal favorable de que las mujeres están ganando terreno en las actividades posteriores a un conflicto. Una indicación importante de esto lo constituyen los primeros procesos judiciales de quienes perpetraron algún tipo de violencia contra las mujeres en tiempo de guerra, en la antigua Yugoslavia y en Rwanda. En el caso de este último país, en 1997 se estableció un “Caucus de Mujeres para la Justicia de Género” dentro de la Corte Penal Internacional (CPI), con lo cual se ayudó a garantizar que se incluyera en la Corte una perspectiva de género que fuera clave para su funcionamiento.

A pesar de este avance, la mayoría de los crímenes sexuales contra las mujeres en tiempos de guerra siguen impunes. Lo que es más, los procesos judiciales al respecto tienden a ser penosamente lentos. Las mujeres supervivientes de dichos abusos son estigmatizadas aun más que los supervivientes masculinos que han sufrido abusos contra sus derechos humanos. Por lo tanto, no es de sorprender que la mayoría de las mujeres encuentren muy difícil plantear una demanda legal y aportar las pruebas correspondientes.

Los procedimientos de “verdad y reconciliación” han sido utilizados para atender esos casos de mujeres ultrajadas y lograr que participen más, como ha sucedido de manera notable en Rwanda, donde el sistema tradicional denominado Gacaca ha sido restablecido para dar cauce a las disputas posteriores al genocidio. Sin embargo, el problema de la amnistía y el relato de la verdad sigue siendo controvertido; cuando se ofrece amnistía a cambio de decir la verdad, la impresión de ser tratado injustamente podría provocar una extensión de la violencia.

Los abusos más comunes que no son suficientemente reportados a las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación (CVR) son aquellos cometidos contra las mujeres y que, en efecto, son también los menos procesados judicialmente. Aunque algunas veces las mujeres constituyen la mayoría de quienes declaran ante la Corte como testigos de los actos de violencia cometidos contra otras mujeres, sólo unas pocas denuncian los actos de violencia sexual cometidos contra ellas mismas, a menos que se establezca una estrategia de compromiso activo en su favor y en pro de la comunidad más amplia (como en el caso de la CVR de 2001 en el Perú).



# Capítulo 1

## Tras Beijing: Progreso dispar en un mundo desigual

Diez años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, muchas organizaciones de mujeres de todo el mundo están plantéandose la siguiente pregunta: ¿qué tanto se ha logrado en el último decenio? Para quienes están involucradas en la búsqueda de la igualdad de género se trata de una pregunta importante pero de ninguna manera fácil de contestar.

La tarea de evaluar el progreso en la igualdad de género implica plantear muchos desafíos. Los indicadores normales de ingresos y bienestar ofrecen alguna guía, pero una evaluación adecuada y bien fundamentada requiere mucho más de lo que aquéllos solos puedan aportar. El desafío no tiene que ver solamente con el desarrollo de un enfoque analítico adecuado, sino con entender también que los propios términos del compromiso puedan ser puestos en tela de juicio. Lo que se considera como avance constituye a menudo un campo impugnado en el cual hay puntos de vista opuestos sobre lo que es “una sociedad justa”, y sobre el lugar que en ella ocupan las mujeres. El concepto mismo de progreso ha sido sometido a revisión y calificación, al darse cuenta los analistas de que el proceso complejo de cambio social no sigue una senda uniforme y ofrece pocas garantías de que se obtengan los resultados esperados. No siempre el desarrollo económico y social aumenta el ámbito de la libertad humana, y la idea de “desarrollo” nunca está simplemente relacionada con una sola versión de la modernidad.

A pesar de estas advertencias, no hay duda de que desde la Primera Conferencia sobre la Mujer realizada en 1975 ha habido cambios significativos, muchos de ellos positivos, en la condición social y económica de las mujeres. La inscripción de niñas en educación primaria y secundaria ha aumentado con rapidez

en todo el mundo, reduciendo marcadamente o poniendo fin a la brecha entre hombres y mujeres que ha habido en la asistencia escolar, e invirtiéndola en algunos casos. La disminución de la fertilidad en muchos de los países en desarrollo ha reducido el riesgo de mortalidad materna a la vez que ha mitigado la carga del trabajo asistencial no remunerado que invariablemente recae en las mujeres y las niñas. La presencia de las mujeres en la esfera pública ha aumentado también, ya sea en la política, en la fuerza de trabajo o en las corrientes migratorias que cruzan las fronteras internacionales.

Dichos cambios en la vida de las mujeres están relacionados con las transformaciones sociales que acompañan el desarrollo económico, pero no constituyen simplemente un resultado del crecimiento de la economía. En muchos casos el cambio en la posición social de la mujer se ha suscitado o se ha acelerado por las reformas estatales y por los movimientos sociales. Al respecto, el último decenio del siglo XX fue particularmente significativo. El período estuvo marcado por una serie de transformaciones políticas que incluyeron la transición al salir de un régimen autoritario en muchos lugares del mundo, la caída del “socialismo de Estado” en Europa Central y Oriental, y en los principales países industrializados la presencia de gobiernos que apoyaron algunos de los elementos del programa en pro de la mujer. Este contexto era favorable para promover modificaciones en la agenda política internacional a fin de insistir más en la importancia de la democracia y de los derechos humanos para el proceso de desarrollo.

Los movimientos sociales de mujeres, tanto nacionales como transnacionales, aprovecharon el cambio habido en el contexto político, al cual ellas mismas habían contribuido, para



promover un avance en los derechos de la mujer, laborando para ello tanto al interior como al exterior de las maquinarias estatales a favor de reformas legislativas y de políticas. Ante la oportunidad que se les ofrecía, las mujeres fueron capaces de forjar alianzas efectivas con otras fuerzas políticas de todo tipo: movimientos populares, partidos políticos y gobiernos. Tal vez el logro más importante de los años 90 fue incluir en el centro de los debates mundiales y nacionales sobre derechos humanos y desarrollo humano, los asuntos de salud y derechos reproductivos

y sexuales, el problema de la violencia contra las mujeres y la desigualdad de poder en las relaciones de género. La movilización transnacional de las mujeres tuvo una repercusión notable en la elaboración de normas a nivel mundial, muchas de ellas positivas, tal como se advierte en el Cuadro 1.1. En efecto, algunos observadores del cambio social a largo plazo consideran que el conjunto de Convenciones de las Naciones Unidas, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en sus

**Cuadro 1.1 Instrumentos legales internacionales y regionales clave para promover la igualdad de género (1990-2004)**

Área de compromiso	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)  Adoptada en 1989 En vigor desde 1990	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Adoptada en 1990 En vigor desde 2003	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer  Adoptada en 1994 En vigor desde 1995
<b>Sin discriminación por razón de sexo</b>	Art. 2: "Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna" (incluido el sexo).		Art. 6.a: "El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación."
<b>Eliminación de la violencia contra las mujeres</b>	Art. 19.1: "Los Estados Partes adoptarán (...) para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental (...) incluido el abuso sexual" Protocolo <sup>(1)</sup> Art. 1: "Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil"	Art. 10: "Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."	Art. 1: "(...) debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado." Art. 3: "Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado"
<b>Derechos económicos y sociales</b>		Los Trabajadores migratorios (incluidas las mujeres migrantes) gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y condiciones de trabajo (arts. 25 y 54), seguridad social (art. 27), acceso a servicios de educación, salud y sociales (art. 43), cortes y tribunales de justicia (art. 18).	Art. 5: "Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos (...) económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos"
<b>Derechos civiles y políticos</b>		Art. 26.1a: "Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a participar en las reuniones (...) de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones (...) con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole."	Art. 4.j: "El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones"

Fuentes: *United Nations Treaty Collection* 2001, OIT 2002a, OEA 2000.



siglas en inglés), junto con otros instrumentos legales internacionales y regionales con los que se promueve la igualdad de género, han socavado la legitimidad del patriarcado; por otro lado, los efectos sociales de la educación femenina, los matrimonios tardíos y las aperturas del mercado laboral están combinándose para erosionar sus pilares restantes.<sup>1</sup>

## LA PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES BASADAS EN EL GÉNERO

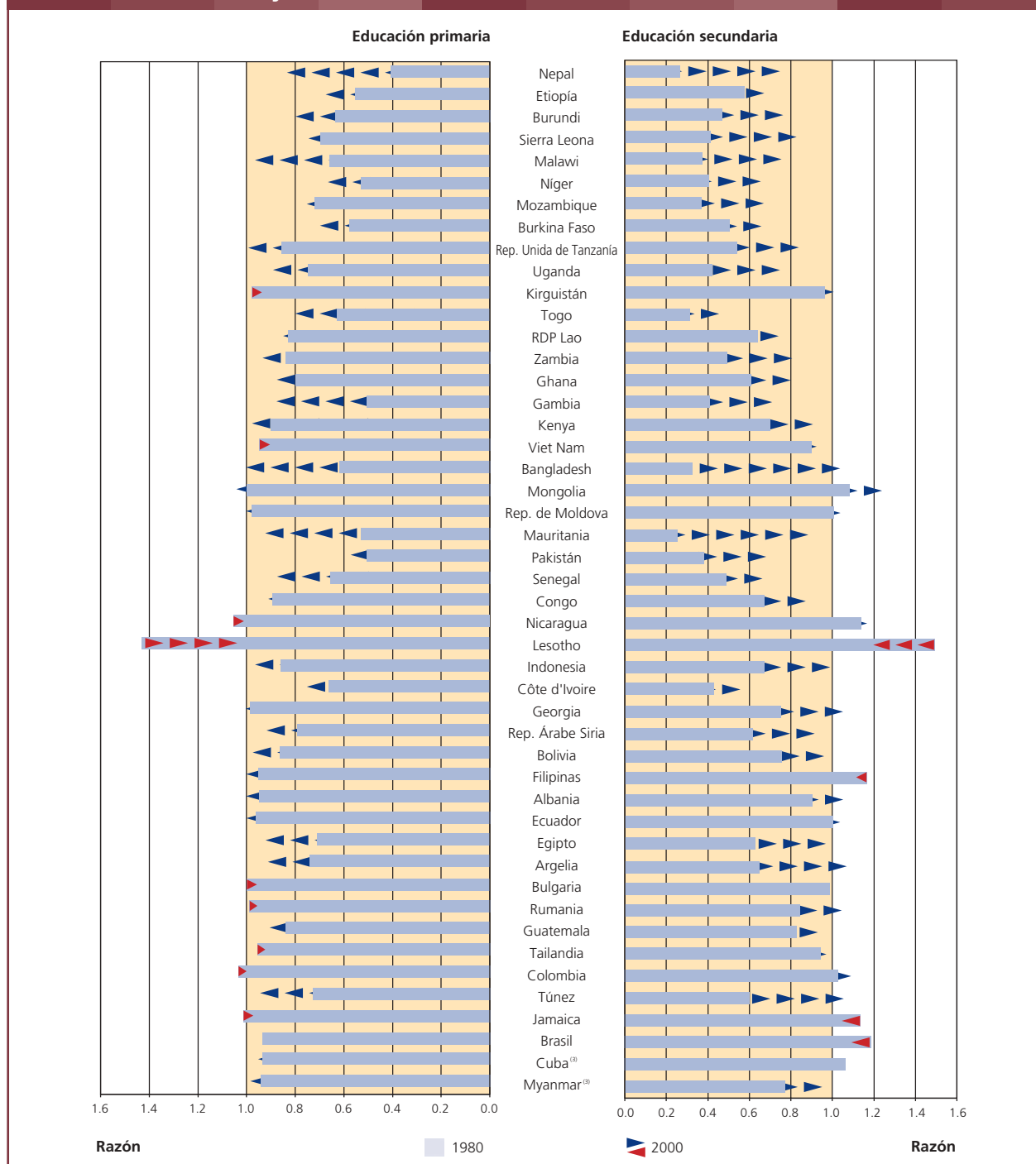
No obstante que, en el decenio de 1990, las mujeres lograron algunas de sus demandas históricas y, aunque hubo progreso en educación, empleo y representación política, esos resultados positivos deben ser ponderados a la luz de las persistentes desigualdades por género y de un entorno económico y político

**Cuadro 1.1 Instrumentos legales internacionales y regionales clave para promover la igualdad de género (1990-2004)**

<b>Convenio sobre el Trabajo a Domicilio</b>	<b>Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional</b>	<b>Convención (y Protocolos) de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional</b>	<b>Área de compromiso</b>
Adoptado en 1996 En vigor desde 2000	Adoptado en 1998 En vigor desde 2002	Adoptada en 2000 En vigor desde 2003	
Art. 4.1: "La política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados."			<b>Sin discriminación por razón de sexo</b>
	Los Arts. 7 y 8 definen la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.	Protocolo <sup>(2)</sup> Art. 2.a: "Los fines del presente Protocolo (...) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños" Protocolo <sup>(3)</sup> Art. 2: "El propósito del presente Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes (...) protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objetos de dicho tráfico" (incluidas las mujeres).	<b>Eliminación de la violencia contra las mujeres</b>
El Art.4 fomenta la igualdad de trato en relación a: la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación; la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; la remuneración; la protección por regímenes legales de seguridad social; el acceso a la formación; la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo; y la protección de la maternidad.			<b>Derechos económicos y sociales</b>
Art. 4 (2a): "La igualdad de trato deberá fomentarse (...) respecto del derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades."			<b>Derechos civiles y políticos</b>

Notas: (1) Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (adoptado en el año 2000); (2) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (adoptado en el año 2000); (3) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (adoptado en el año 2000).

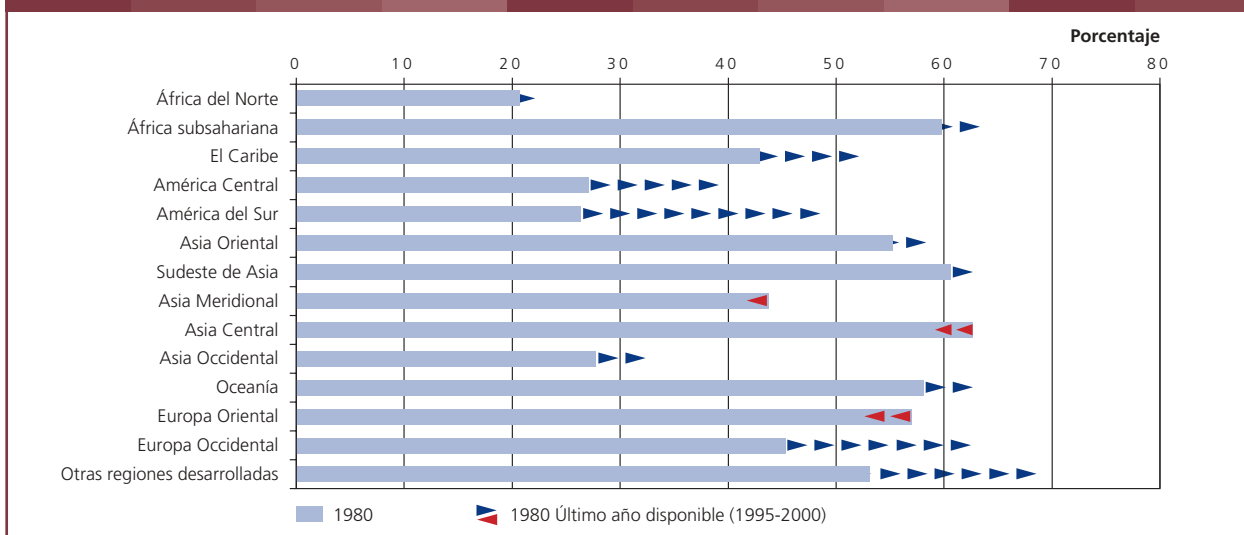
**Gráfica 1.1 Razón entre las tasas brutas de inscripción escolar femeninas y las masculinas<sup>(1)</sup> en países de bajos ingresos y países de ingresos medio-bajos<sup>(2)</sup> (1980-2000)**



Notas: (1) El valor 1 de la razón indica tasas iguales de inscripción femeninas y masculinas. El valor menor a 1 indica que las tasas de inscripción femeninas son más bajas que las tasas masculinas. (2) Sólo incluye aquellos países para los cuales los datos sobre educación secundaria de 1980 y 2000 están disponibles. Los países están clasificados en orden ascendente de acuerdo a su ingreso nacional bruto (INB) por habitante en el año 2000 (método Atlas, dólares EE.UU.). (3) Sin datos disponibles del INB por habitante.

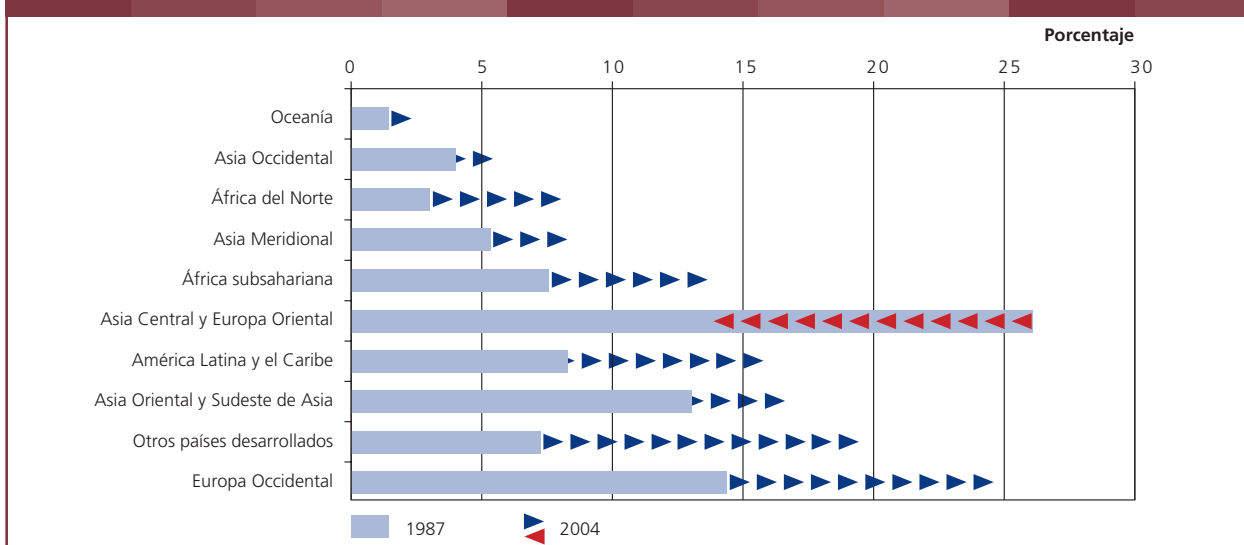
Fuente: Calculado con datos del Banco Mundial 2004b.

**Gráfica 1.2 Índices de participación femenina en la actividad económica, promedios regionales (de 1980 al último año disponible)**



Fuente: Calculado con datos de la OIT de 2003.

**Gráfica 1.3 Presencia porcentual de la mujer en los parlamentos nacionales, promedios regionales (1987-2004)**



Fuente: Calculado con datos de la Unión Interparlamentaria (UIP), 2004; División de Estadística de las Naciones Unidas, 2004; y Naciones Unidas, 2003.

desfavorable. En educación, por ejemplo, a pesar de que en muchos países hubo un avance hacia la paridad entre los géneros, notablemente al nivel de primaria, el progreso ha sido mucho más lento de lo esperado. En los niveles más altos de educación también el balance entre hombres y mujeres de numerosos países en desarrollo todavía favorece bastante más a los niños, a pesar de haber habido alguna modificación (véase gráfica 1.1).<sup>2</sup>

No obstante la mayor presencia numérica de las mujeres en el mundo del trabajo y en el terreno de la política (véanse gráficas 1.2 y 1.3), la reducción de la brecha entre hombres y mujeres esconde marcadas asimetrías en remuneración y categoría social en razón de la pertenencia a uno u otro sexo. Las mujeres continúan concentrándose en empleos de baja remuneración y bajos niveles de autoridad, con lo cual se fijan límites a su acceso pleno a los ingresos, al prestigio social y al poder.

En muchos de los países tanto desarrollados como en desarrollo, la brecha entre hogares ricos y pobres ha estado aumentando,<sup>3</sup> lo cual significa que también hay desigualdades

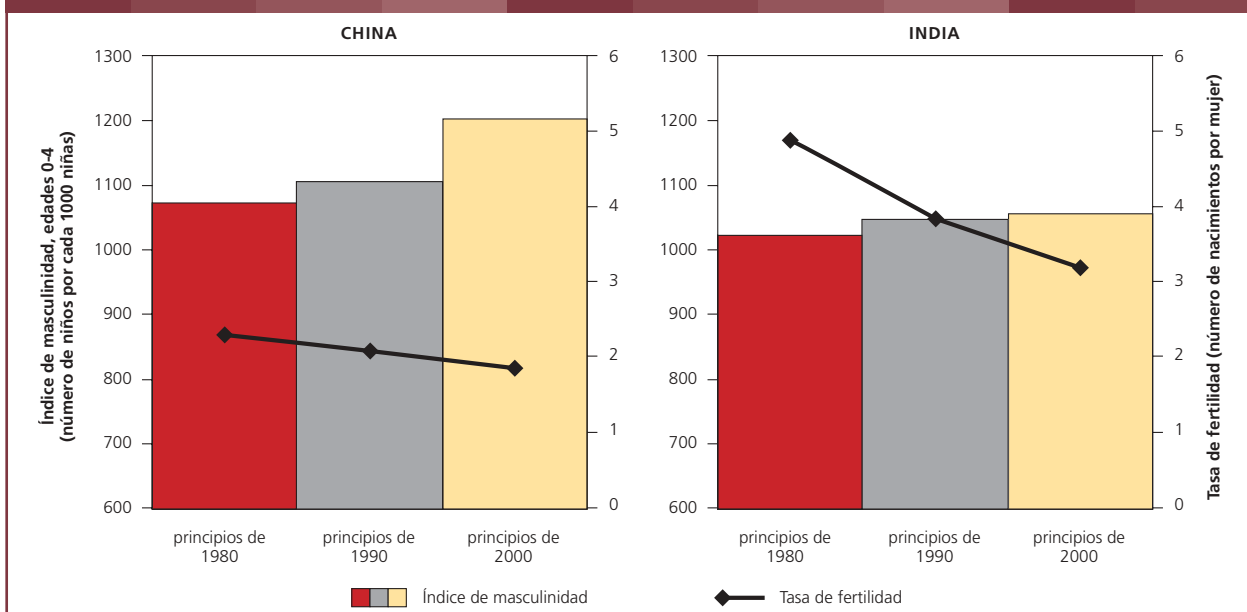
crecientes entre las mujeres. Mientras el Banco Mundial asegura que el índice de pobreza mundial ha caído del 32 al 25 por ciento entre 1990 y 1999, reduciéndose el número de pobres de 1.300 millones a 1.100 millones, hay grandes controversias acerca de los métodos de cuantificación de la pobreza que aplica el Banco. En particular, la distorsión se produce al incluir el caso especial de China, el cual contrarresta las tendencias hacia el incremento de la pobreza o hacia su estancamiento en otras regiones.<sup>4</sup> Aunque es difícil calcular las diferencias por razón de sexo en la incidencia de la pobreza, puesto que con suma frecuencia los ingresos se miden a nivel del hogar (con lo cual se ignora cómo se distribuyen los recursos en el interior del mismo), es razonable suponer que las mujeres constituyen una parte desproporcionada de los pobres que hay en el mundo, dado su acceso restringido al capital y a la tierra, lo bajo de su condición en el mercado laboral, y lo desproporcionado de su responsabilidad en la aportación de trabajo doméstico y asistencial no remunerado. Sin embargo, esto no significa negar el

**Cuadro 1.2 Estimaciones sobre “mujeres faltantes”**

País	Año	Núm. real de mujeres	Índice real de masculinidad	Índice esperado de masculinidad al nacer	Índice de masculinidad	Núm. esperado de mujeres	Núm. de mujeres faltantes	Porcentaje de mujeres faltantes <sup>(1)</sup>
China	2000	612,3	1,067	1,050	1,001	653,2	40,9	6,7
Taiwán, Prov. de China	1999	10,8	1,049	1,052	1,002	11,3	0,5	4,7
Rep. De Corea	1995	22,2	1,008	1,047	1,000	22,4	0,2	0,7
India	2001	495,7	1,072	1,039	0,993	534,8	39,1	7,9
Pakistán	1998	62,7	1,081	1,042	1,003	67,6	4,9	7,8
Bangladesh	2001	63,4	1,038	1,040	0,996	66,1	2,7	4,2
Nepal	2001	11,6	0,997	1,037	0,992	11,7	0,1	0,5
Sri Lanka	1991	8,6	1,005	1,052	1,006	8,6	0,0	0,0
Asia Occidental	2000	92,0	1,043	1,042	1,002	95,8	3,8	4,2
Afganistán	2000	11,1	1,054	1,024	0,964	12,1	1,0	9,3
Rep. Islámica del Irán	1996	29,5	1,033	1,039	0,996	30,6	1,1	3,7
Egipto	1996	29,0	1,048	1,044	1,003	30,3	1,3	4,5
Argelia	1998	14,5	1,018	1,043	1,005	14,7	0,2	1,2
Túnez	1994	4,3	1,021	1,043	1,000	4,4	0,1	2,1
África subsahariana	2000	30,7	0,987	1,017	0,970	312,5	5,5	1,8
<b>El mundo</b>		<b>1774,8</b>					<b>101,3</b>	<b>5,7</b>

Nota: (1) Al dividir el número de “mujeres faltantes” entre el número real de mujeres vivas se obtiene el porcentaje de mujeres faltantes. Fuente: Klasen y Wink 2003.

**Gráfica 1.4 Índices de masculinidad infantil y tasas de fertilidad en China e India (de principios de los años 80 al 2000)**



Notas: Los índices de masculinidad y las tasas de fertilidad de China corresponden a 1982, 1990 y 2000. Los índices de masculinidad de India corresponden a 1981, 1991 y 2001. Las tasas de fertilidad de India corresponden a 1980, 1990 y 2000.

Fuentes: Para las tasas de fertilidad, Banco Mundial 2004b; los índices de masculinidad se calcularon con datos de las Naciones Unidas de 2004 (para principios de los decenios de 1980 y 1990), y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) de 2001 (para principios del decenio de 2000).

hecho de que algunas mujeres se encuentran entre la élite y que se han beneficiado enormemente por las mismas políticas que han sido tan adversas para la mayoría de la población.

En la mayoría de los países, la disminución de la fertilidad continúa mejorando las posibilidades de vida de las mujeres en sus años reproductivos, pero en algunos otros, dicho fenómeno ha estado relacionado también con un aumento en la relación porcentual artificialmente elevada del sexo masculino en comparación con el femenino (índice de masculinidad) en la población.<sup>5</sup> Los desequilibrios en la proporción entre hombres y mujeres se han profundizado en las sociedades con marcada “preferencia por el hijo varón” simultáneamente con una rápida disminución de la fertilidad, en la medida en que las hijas infantas están sujetas a maltrato, negligencia y abandono, y las nuevas tecnologías permiten un sesgo en la selección de sexo que es desfavorable para las mujeres. En el cuadro 1.2 se muestran

los cálculos más recientes de “mujeres faltantes”<sup>6</sup> (aquellas que están ausentes como resultado del tratamiento desigual de lo masculino y lo femenino), en países donde se considera que el problema es agudo. En la gráfica 1.4 se muestran los datos sobre el índice de masculinidad infantil y las tasas de fertilidad para China y la India, dos países que abarcan cerca del 80 por ciento de todas las “mujeres ausentes” en el mundo. El hecho de que estos dos países hayan generado también algunas de las tasas más aceleradas de crecimiento económico en los últimos decenios, sólo sirve para subrayar el hecho de que el crecimiento no garantiza que aumente la igualdad de género.

A un nivel más general, la índole ambivalente de lo logrado por la mujer se ilustra de manera tal vez más notable en la “feminización” de la fuerza de trabajo. En los dos últimos decenios el acceso de las mujeres al trabajo remunerado ha aumentado en la mayoría de los países, pero al mismo tiempo

ha habido un deterioro en los términos y condiciones del trabajo que se les ofrece. El crecimiento del trabajo informal en todo el mundo, junto con lo esporádico del empleo en el sector formal, les ha permitido a los empleadores reducir los costos laborales. Sin embargo, para el común de las mujeres y los hombres el resultado ha sido una creciente precariedad de los empleos y una mayor inseguridad en el acceso a los medios de vida. Estimaciones recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sugieren que el empleo informal tiende a ser una fuente de empleo mayor para las mujeres que para los hombres en todas las regiones en desarrollo (con excepción de África del Norte).<sup>7</sup>

No hay una explicación única sobre estos resultados diversos. Las desigualdades basadas en el género están profundamente arraigadas en todas las sociedades y se repiten gracias a diversas prácticas e instituciones, incluyendo las intervenciones derivadas de las políticas. Una pregunta que se plantea en este informe es la siguiente: ¿cómo contribuye la política de desarrollo a la promoción de condiciones favorables o desfavorables para lograr una mayor igualdad de género? El modelo de política que ha prevalecido en decenios recientes, con su preocupación por el equilibrio en los presupuestos estatales y la ampliación del libre mercado, ¿ha hecho más fácil o más difícil promover la igualdad social, especialmente en la rectificación de las desigualdades entre mujeres y hombres?

## EL ENTORNO INCAPACITANTE DE LAS POLÍTICAS

Aunque lo logrado por el modelo de política para reducir la pobreza y promover el crecimiento sea actualmente objeto de debate, la mayoría de los analistas están de acuerdo en que, en la mayor parte del mundo, dicho modelo ha estado relacionado con una agudización de las desigualdades.<sup>8</sup> Más aún, en los años 80 y 90, el ajuste estructural dejó a muchos millones de personas desempleadas y en condiciones de extrema pobreza, suscitando una desconfianza general hacia el fundamentalismo del mercado. Las políticas causantes de la agudización de las desigualdades y de la crisis social tuvieron consecuencias específicas en materia de género, al desviar el peso del ajuste hacia las mujeres en

particular, considerándolas como “amortiguadoras” y cuidadoras en última instancia de hogares al borde de la supervivencia.<sup>9</sup>

El programa económico neoliberal, conocido también como Consenso de Washington, que empezó a predominar a principios del decenio de 1980, se concentró en el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada y de los mercados impulsados por el afán de lucro, así como en el llamamiento a la “reducción del Estado”. A fin de permitir el imperio de la “mano invisible” del mercado, se dio un énfasis primordial a la estabilidad de precios y se pidió con urgencia a los gobiernos que restringieran su gasto público. Al mismo tiempo, se desacreditó a las estrategias y políticas centradas en el Estado, a menudo justificadamente, debido a que promovían el clientelismo y la corrupción, el autoritarismo y una falta de rendición de cuentas a la ciudadanía. Al perder los modelos anteriores de políticas una gran parte de su atractivo, y a falta de un debate adecuado sobre el programa de reformas, las ideas neoliberales se impusieron rápidamente, en tanto que a las voces de crítica se les hizo a un lado. Hizo falta la “década perdida” de los años 80 para poner al descubierto las graves limitaciones, los riesgos y el costo humano del fundamentalismo del mercado.

Las políticas de ajuste sin medidas adecuadas de apoyo social sometieron los medios de vida de los hogares de bajos ingresos tanto en el medio rural como en el urbano a una presión severa. La inseguridad se convirtió en un rasgo generalizado de la vida cotidiana aun para los trabajadores del sector público que habían estado sumamente protegidos, tales como maestros de escuela, enfermeras y funcionarios públicos, muchos de los cuales se vieron forzados ahora a incursionar con regularidad en la economía informal a fin de complementar sus menguados ingresos.<sup>10</sup> En la “lucha por obtener dinero en efectivo”<sup>11</sup> y en condiciones de penuria económica, las mujeres de bajos ingresos adquirieron mayor presencia como trabajadoras agrícolas ocasionales así como en la economía informal urbana superpoblada, además de migrar del campo a la ciudad y a través de las fronteras internacionales.

Mientras tanto, la comercialización a paso lento de los servicios de bienestar significó que los hogares más pobres tuvieran que ajustarse a las nuevas condiciones al transferírseles a ellos, sobre las espaldas de las mujeres y las niñas, una carga mayor de

la asistencia a la familia; asimismo el incremento en el costo monetario de los servicios de salud significó que las mujeres pudieran utilizar con menor frecuencia dichos servicios para sí mismas y para sus hijos. El mercado—no como funciona hipotéticamente en la economía neoliberal, sino tal como se “establece”<sup>12</sup> o como opera a resultas de la interacción de grupos sociales reales<sup>13</sup>—fue un impulsor poderoso de desigualdad, exclusión social y discriminación contra las mujeres, cuyo trabajo asistencial no remunerado mantenía la cohesión del tejido social, sin obtener a cambio reconocimiento ni recompensa.

## LA INQUIETANTE EVALUACIÓN DE 2000

En la medida en que los investigadores comprobaban los costos sociales de las políticas macroeconómicas, surgían informes más mesurados sobre los acontecimientos a nivel mundial, especialmente después de las crisis financieras de 1997 en Rusia y en Asia, informes en los que se subrayaba la fragilidad de un orden internacional basado en los flujos financieros despojados de reglamentación. Para el 2000, cuando se elaboraron las revisiones denominadas “Cinco Años Después” de las conferencias mundiales de 1995, había mucho menos certeza de que la mundialización neoliberal fuera a mejorar la vida de las personas.

En tanto que la inflación fue controlada en muchos países, la estabilidad en los precios se logró a costa de menos crecimiento económico y menor creación de empleo. La nueva ortodoxia del mercado ni siquiera estaba dando buenos resultados en sus propios términos: las tasas de crecimiento eran decepcionantes (véase la sección 1 de este informe). Las crisis financieras y la volatilidad económica fueron más frecuentes, con consecuencias económicas y sociales predecibles. Las desigualdades en los ingresos se hicieron más marcadas en todo el mundo, y los déficits fiscales continuaron en la medida en que los gobiernos se enfrentaban a dificultades severas para aumentar ingresos y poder financiar obras de infraestructura, servicios sociales y otras medidas redistributivas con las que se compensaran los fracasos importantes del mercado y las exclusiones generadas.

La crisis social que ha seguido afectando a muchas regiones del mundo se ha manifestado de forma sumamente dramática, con descontento por parte de la sociedad civil y turbulencia política, incluidos el estallido y la continuación de guerras civiles, cuyas causas son las penurias económicas y sociales subyacentes. En las zonas donde imperan la inseguridad y la violencia, pocos son los que pueden escapar a las repercusiones desastrosas de la guerra, estén o no involucrados activamente en ella como combatientes. Los activistas en pro de los derechos de la mujer llamaron la atención sobre la especial vulnerabilidad de las mujeres en la guerra y los conflictos armados, especialmente en relación con la guerra de Bosnia y Herzegovina y el genocidio de Rwanda; estos dos acontecimientos fueron los principales responsables de revelar al mundo la magnitud de los crímenes de violencia sexual y su utilización sistemática como arma de guerra.<sup>14</sup> Sin embargo, la guerra y la violencia también afectan profundamente a las mujeres, en sus papeles socialmente establecidos en función del sexo, como proveedoras de sustento y asistencia a la familia.

Aun cuando el conflicto haya cesado, típicamente las tasas de criminalidad se elevarán de forma súbita, al igual que los incidentes relacionados con cuestiones de género y la violencia sexual. Al trauma del conflicto, con sus negativas repercusiones en las relaciones interpersonales y las redes comunitarias, se le habrán agregado las violaciones a la ley y el orden, el quebrantamiento de los sistemas policial y judicial y de los servicios de salud y educación, y el debilitamiento de las normas sociales y éticas.<sup>15</sup> En tiempos “normales”, parece también que el crimen y la violencia están al alza. La población urbana está siendo testigo de un aumento en el uso de los servicios de seguridad privados, del incremento de recintos amurallados y zonas separadas en el interior de las ciudades, así como de una falta creciente de confianza en la policía y en el sistema judicial.<sup>16</sup>

## EL INFORME DE UNRISD

Lo que impulsó la elaboración de este informe fue el reconocimiento de que en el torbellino de ideas y acontecimientos relacionados con el pasado reciente se ha perdido un poco la

perspectiva de género entre los muchos asuntos que demandan atención en los debates sobre políticas internacionales. Aunque se haya criticado a los programas de liberalización económica y reforma de la gestión de gobierno, generándose un amplio debate al respecto, ha habido una falta de evaluación sistemática desde el punto de vista de la igualdad de género. En un momento cuando las organizaciones e investigadores interesados en el progreso de la mujer en el mundo, dentro del sistema de las Naciones Unidas y más allá aún, estaban preparando la declaración “Beijing Diez Años Después” que en junio del 2000 fuera requerida para el año 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, pareció adecuado que UNRISD elaborara un informe a fin de cubrir esa omisión.

En el informe se pretende restablecer la importancia central de la igualdad de género en los esfuerzos que se realizan para reorientar el programa de desarrollo a fin de responder a algunos de los desafíos clave que son parte integral del proceso mismo de desarrollo: crecimiento económico y transformación estructural, igualdad y protección social, y democratización. Estos objetivos son un reflejo de aquellos elaborados en la Declaración de las Naciones Unidas hace más de 50 años, y han sido reforzados a través de convenciones internacionales clave que numerosos países han firmado y ratificado en el período subsiguiente. Fueron incluidos también en el núcleo de las Conferencias de las Naciones Unidas durante el decenio de 1990.

En los últimos años, en varios informes importantes sobre políticas elaborados por organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas se ha subrayado, de diferentes maneras y desde diversos puntos de vista, la relevancia que tienen las cuestiones de género para los procesos de desarrollo.<sup>17</sup> En este informe de UNRISD se agregan al debate algunas perspectivas recientes así como el análisis propio y distintivo del Instituto.

En vez de tratar de revisar todos los temas que son de interés potencial para la mujer, identificados en la Plataforma de Acción de Beijing, UNRISD decidió concentrarse en un abanico de asuntos más limitado, esencialmente en aquellas áreas de políticas y reformas institucionales decisivas para la fundamentación de los derechos de la mujer y la búsqueda de la igualdad de género en un mundo desigual. Al reflexionar sobre los logros recientes del programa posterior a Beijing, y al explorar

las razones de que los resultados sean ambivalentes, en el Informe se analizan directa o indirectamente ocho de las 12 áreas clave de interés articuladas en la mencionada Plataforma de Beijing. Dichas áreas son: mujeres y pobreza; mujeres y salud; violencia contra las mujeres; mujeres y conflicto armado; mujeres y la economía; mujeres en el poder y en la toma de decisiones; mecanismos institucionales para el progreso de la mujer, y derechos humanos de la mujer. Estas materias se elaboran dentro de los cuatro campos temáticos clave siguientes que en el informe han sido destacados para su análisis.

## Macroeconomía, bienestar e igualdad de género

En este análisis de políticas macroeconómicas desde una perspectiva de género se empieza revisando las muchas áreas de disputa que se derivan del programa neoliberal y del modelo de política económica predominante en la actualidad. Ha habido una tendencia, por parte de la corriente principal de los analistas, a tratar la política macroeconómica como una esfera libre de cualquier distinción por razón de sexo o como si fuera neutral en relación con el trato del hombre y de la mujer, así como a ignorar las repercusiones que tienen las opciones en materia de políticas en la distinción por razón de sexo; sin embargo, todos los resultados, en términos de crecimiento, transformación estructural, igualdad, pobreza y protección social, tienen implicaciones para la igualdad de género o para reducir la desigualdad al respecto. En esta revisión, que es la materia de los próximos tres capítulos (2, 3 y 4), se examina también si las políticas macroeconómicas heterodoxas han funcionado mejor que los modelos neoliberales en cuanto a lograr crecimiento económico y equidad social y, si así fuera, se analiza si han cumplido de manera más efectiva la meta de lograr la igualdad de género.

## Mujer, trabajo y política social

En la siguiente sección (capítulos 5 a 8) se examina la manera como las reformas de las políticas relacionadas con la liberalización



de la economía han transformado el mundo del trabajo y el acceso de las personas a la seguridad social de manera más amplia, con implicaciones para las mujeres de bajos ingresos en particular. En el decenio pasado se advirtió el surgimiento de las mujeres como fuerza de trabajo predominante en varios sectores de la economía, con numerosas implicaciones potencialmente positivas. Sin embargo, mucho depende de qué tipo de trabajo esté disponible para ellas, y del grado en que la búsqueda de trabajo remunerado signifique una estrategia aflictiva para mantener el nivel de vida de la familia. Al mismo tiempo las mujeres han estado enfrentándose a cargas de trabajo adicionales por su manejo de los asuntos domésticos y en su papel como encargadas de proporcionar asistencia. La pregunta clave que se plantea es si algunas de las oportunidades que recientemente se les han ofrecido a las mujeres compensan de manera adecuada las penalidades y los riesgos que el mismo programa de políticas ha descargado sobre la sociedad y, en particular, sobre las mujeres. A pesar de que en numerosas iniciativas innovadoras planteadas por organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y organismos gubernamentales, se atiende el problema de la inseguridad en los medios de vida que confrontan las trabajadoras informales, las reformas normales en la seguridad social (como las pensiones) y en el suministro de servicios (como los del sector salud), han tendido a ampliar las diferencias de género. Rara vez se recurre al análisis de género para mejorar la política social, y se propende a dejar el género como un “término acallado”, marginado de los debates sobre políticas.

## La mujer en la política y en la esfera pública

La sección sobre la mujer en la política y en la esfera pública (capítulos 9 a 12) llama la atención de manera diferente: en esos contextos, la presencia cada vez mayor de las mujeres es evidente. La sección se inicia concentrando la atención en uno de los grandes logros del último decenio: el incremento en la prominencia de la mujer en instituciones políticas formales y en asambleas por elección. Sin embargo, el entusiasmo por la mayor presencia femenina en los organismos de representación

necesita atemperarse con el reconocimiento de que todavía existen sesgos y jerarquías masculinas arraigadas, y en la mayoría de los entornos políticos queda un largo camino por recorrer antes de lograr algo parecido a la paridad entre los géneros. Otro centro de atención de esta sección es el activismo de las mujeres en la sociedad civil, especialmente a la luz de los movimientos políticos que se organizan en torno a la fe, la identidad étnica o el nacionalismo, los cuales tienen sus propias implicaciones en cuanto a feminidad y derechos de la mujer. La presencia femenina en este contexto tiene características ambivalentes. Por el lado institucional, el entusiasmo actual por la “gestión de buen gobierno” y el programa de reformas institucionales que conlleva, especialmente la descentralización de las estructuras de toma de decisiones, queda sometido a escrutinio: ¿están logrando las mujeres beneficios reales o superficiales con dispositivos tales como cuotas y “cargos reservados para las mujeres”?

## Género, conflicto armado y búsqueda de la paz

La proliferación de guerras internas o civiles desde el final de la Guerra Fría, así como los conflictos remanentes de la era postcolonial y las grandes incursiones militares relacionadas con la actual “guerra contra el terrorismo” tienen implicaciones importantes para la mujer. En el decenio de 1990 se reconoció ampliamente que era frecuente la utilización de la violación como arma de guerra y que la agresión sexual es un rasgo presente en todos los entornos sociales hundidos en la confusión y la violencia armada; pero no se ha dado la misma atención a las implicaciones que tienen para las mujeres (en sus roles sociales y sus medios de vida) las formas modernas de hacer la guerra. Se ha advertido la presencia de la mujer como si estuviera programada para lograr la paz, como instigadora de iniciativas de paz o para solucionar conflictos; esto es congruente con la idea de que la presencia femenina es quintaesencialmente pacificadora. Pero a menudo a las mujeres se las ignora en las negociaciones formales que permiten fundar instituciones después de un conflicto y, por lo tanto, ellas salen perdiendo con los acuerdos de paz. En dos capítulos (el 13 y el 14) se inspecciona el campo

de batalla de los sexos durante la guerra, durante la búsqueda de la paz y en el entorno posterior al conflicto. La paz permite que se garanticen de manera reducida los intereses de la mujer, lo cual constituye otro ejemplo de lo conveniente que resulta ser el olvido al que se confinan a menudo las consideraciones en función del sexo.

## EL RETORNO DE LA DISTINCIÓN POR GÉNERO

En el enfoque analítico que se utiliza para este informe se supone que las sociedades, las relaciones sociales de sus miembros, sus economías y sus estructuras de poder contienen divisiones entre hombres y mujeres grabadas profundamente, de la misma manera en que reflejan divisiones de clase, étnicas y raciales. Las desigualdades basadas en el sexo constituyen un rasgo muy arraigado en todas las sociedades; son el resultado de normas, prácticas y relaciones de poder socialmente forjadas.

La investigación feminista ha revelado desigualdades persistentes en la asignación de recursos, derechos y poder en el interior de los hogares, detonando el mito del altruismo y la igualdad familiar representados en la idea de que la esfera privada siempre es un “refugio en medio de un mundo sin corazón”.<sup>18</sup> Documentar el lado oscuro de la vida familiar no significa que las injusticias cometidas contra las niñas y las mujeres en el dominio privado (ya sea en términos de una privación severa de recursos o de abuso físico y sexual), estén siendo atendidas y remediadas adecuadamente. En efecto, la arena doméstica continúa siendo uno de los contextos más difíciles y controvertidos de las políticas. Aun cuando se hayan promulgado leyes progresistas para proteger a las víctimas de la violencia doméstica, su débil aplicación (a través de sistemas judiciales y policiales elitistas y, algunas veces, corruptos) significa que quienes necesitan protección contra la violencia y los abusos en la esfera doméstica a menudo siguen siendo vulnerables y estando en situación de riesgo. No obstante, en el último decenio, en los debates sobre las políticas relacionadas con el género, la familia y el hogar han sido objeto de mayor escrutinio. En las políticas

hay algunos virajes interesantes que reflejan los resultados de las investigaciones en el interior de los hogares: los programas contra la pobreza, ya sea en forma de microcréditos o bien de transferencias en efectivo hacia los hogares pobres, se focalizan cada vez más en las mujeres, en el supuesto de que ellas gastarán los recursos bajo su control de manera tal que amplíen el bienestar de la familia y el de los hijos e hijas.

A pesar de que instituciones como el Banco Mundial se interesan ahora en las desigualdades basadas en el género de algunas esferas institucionales (a nivel intrahogar en particular, así como en el ámbito de lo legal, donde las tradiciones y costumbres tienen una función importante), la atención que se presta a las cuestiones de género es selectiva y desigual.<sup>19</sup> En dichos marcos de referencia los silencios y omisiones son especialmente reveladores: de manera significativa, los mercados y los flujos macroeconómicos (comerciales y de capital) no están sujetos al mismo tipo de análisis de género, siendo el supuesto implícito que son esencialmente benignos y neutrales en cuanto a esta dimensión. Sin embargo, en el informe se advierte que esto no es cierto ni en el caso de la economía ni en el de la familia; tampoco los Estados, las comunidades, los partidos políticos o los movimientos sociales “progresistas” operan necesariamente con imparcialidad en el trato del hombre y de la mujer. Las pruebas presentadas en el informe revelan que las desigualdades basadas en el género son un rasgo persistente e integral del mundo moderno, aun cuando algunas de las modalidades a través de las cuales se expresa hayan sufrido un cambio en época reciente.

## El género y los hombres

El análisis realizado en el informe se refiere en gran parte a las relaciones sociales y, particularmente, a las de género, en torno a una amplia gama de instituciones tanto de la vida privada como de la pública. Sin embargo, el enfoque primordial está puesto en las mujeres (diferenciadas por clase, raza, etnicidad y casta), aun cuando en el análisis se reconozca plenamente la compleja red de relaciones sociales y de género en las que ellas están involucradas. Es importante mantener a la mujer en el centro de la atención en vista de los virajes recientes habidos

en las ideas (y el lenguaje) tanto en las burocracias relacionadas con el desarrollo, como en algunas ramas de la investigación académica, las cuales algunas veces han atenuado involuntariamente el significado que tiene la subordinación de las mujeres.<sup>20</sup>

Las investigadoras feministas han expresado su preocupación ante el giro que ha habido desde un enfoque sobre la mujer, hacia uno sobre las mujeres y los hombres, y luego de vuelta hacia los hombres. Las activistas del Caribe han descrito cómo dicho giro ha dado como resultado un énfasis en los “hombres en riesgo”. Las mujeres de esta región obtuvieron resultados más altos que los hombres en diversos indicadores, incluidos los de educación y de salud. Sin embargo, las mujeres encaran también tasas de desempleo que son dos veces más elevadas que las de los hombres. Cuando se agrega el predominio de hogares encabezados por mujeres (más del 35 por ciento en varios países del Caribe), la exclusión de la mujer en el empleo socava el argumento de que ellas están “mejor que los hombres”.<sup>21</sup> Más aún, a pesar de la preocupación justificada por el lento progreso educativo masculino, es claro que la sociedad tiene expectativas diferentes respecto a los hombres y las mujeres. El hecho de que se haya logrado menos de lo que se esperaba en educación masculina no significa que suceda lo mismo en cuanto a riqueza y política. Las mujeres necesitan alcanzar niveles de éxito más elevados que los hombres a fin de poder competir con ellos por los empleos, los puestos de toma de decisiones y el acceso a una porción igual de los recursos productivos.<sup>22</sup>

Sin embargo, si bien las jerarquías basadas en el sexo no están desapareciendo y la subordinación de la mujer continúa siendo un problema social significativo, ello no significa que los hombres estén invariablemente en condiciones ventajosas. Las culturas masculinistas pueden ser contraproducentes o incluso destructivas para los hombres, reforzándose así el punto de vista de que los hombres también tienen identidades en función del sexo que los exponen a riesgos. Esto está demostrado por la mortalidad excesiva de hombres adultos bajo condiciones en las cuales la preocupación por su situación económica socava la norma de considerar al hombre como “el sostén de la familia”, papel que en muchas culturas está fuertemente entrelazado con el sentido de identidad de los hombres. Un ejemplo lo proporcionan las altas tasas de suicidio que hubo en 2001 entre los

agricultores de algodón de Andhra Pradesh (India) como resultado de su endeudamiento.<sup>23</sup> Otro ejemplo es la mortalidad excesiva de hombres adultos en Europa Central y Oriental después de 1989, debido al alcoholismo y a los riesgos para la salud relacionados con el estrés, a causa del desempleo y otros cambios adversos habidos en el mercado laboral.<sup>24</sup> Mientras que los hombres son los principales perpetradores de violencia, tanto doméstica como pública, ellos son también las víctimas principales de la violencia fuera del ámbito doméstico.

La insistencia en la subordinación de la mujer no implica un cuadro estático de relaciones de género inmutables: por el contrario, es importante reconocer que las jerarquías basadas en el sexo cambian constantemente. Los procesos actuales de cambio social y sus intersecciones con las políticas muestran cómo al mismo tiempo que algunas formas de desigualdades basadas en el género se han disuelto y las mujeres han sido capaces de gozar de nuevas oportunidades y libertades, han surgido también otras formas de subordinación y nuevas restricciones. Las mujeres han logrado acceder a la educación y al trabajo remunerado, han ganado el derecho al voto y a ocupar cargos políticos, así como algún grado de control sobre su sexualidad y su fertilidad; pero al mismo tiempo han tenido que enfrentarse a mercados laborales segmentados, a la exposición a la discriminación en el lugar de trabajo, a una mayor inseguridad personal y a una sexualidad cada vez más comercializada. De la misma manera, la investigación antropológica sobre las culturas de la juventud muestra las formas como los roles sexuales se recrean constantemente al romper de manera simultánea con los modelos del pasado y reproducir algunos atributos tradicionales de esos roles, tales como la agresividad masculina.

## AGENDAS POLÍTICAS ACTUALES: IMPLICACIONES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

### El redescubrimiento de “lo social”

El contexto político y de políticas de los últimos años ha presentado algunas oportunidades y desafíos nuevos para quienes estén interesados en la igualdad de género y en los derechos de la mujer. En respuesta a un descontento popular creciente, así como a una crítica interna y externa por parte de algunos de los principales economistas, las instituciones financieras internacionales (IFI) se han mostrado dispuestas a renovar su atención a los asuntos de orden social y político. El redescubrimiento de estas áreas de interés en lo que se refiere a la elaboración de políticas se manifiesta bajo encabezados conceptuales indicativos, tales como “participación”, “capital social” y “gestión de buen gobierno”. El cambio de dirección fue particularmente evidente en el caso del Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha contra la Pobreza, del Banco Mundial, año 2001, en el cual se identificó la “gestión del riesgo social” como la base más sustentable para reducir la pobreza.<sup>25</sup> Con el programa de “gestión de buen gobierno” evidentemente se trata de hacer que el desarrollo sea más participativo y que responda mejor a las necesidades de los grupos marginales, incluido el de las mujeres.

Sin embargo, mientras que esto ha conducido hacia un cierto grado de acuerdo mutuo entre las IFI y quienes las critican, y le ha prestado al Consenso de Washington el servicio de hacerlo más aceptable, muchos de los principios de su política central siguen vigentes. En el paquete de políticas predominante (conocido como el “Consenso post-Washington”), se retienen los elementos fundamentales de la ortodoxia económica: liberalización comercial y financiera, y políticas monetarias y fiscales estrictas, a la vez que se agrega el programa de “gestión de buen gobierno”: democracia, participación, descentralización y conciencia de la comunidad sobre el control de su propio destino. Sería más adecuado hablar de un “momento” nuevo en el programa neoliberal y no de un paradigma nuevo.<sup>26</sup>

Por lo tanto, hay continuidades importantes así como algunas innovaciones en el programa actual de políticas, y es ésta la óptica bajo la cual deben considerarse algunas de las recientes respuestas políticas al descontento social, tales como las que se plantean en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del Banco Mundial. Detrás del consenso que aparentemente se logró utilizando un vocabulario compartido de términos tales como “pobreza” y “protección social”, las nociones en conflicto sobre política social continúan compitiendo entre sí para lograr que se les preste atención. Dichos términos se basan en valores y prioridades distintos y en diferentes maneras de entender la responsabilidad del Estado y las responsabilidades mutuas de las personas y de los diferentes grupos sociales. En el marco de lo que se considera como gestión del riesgo social, el Estado sólo se encarga de atender las necesidades apremiantes de las personas de muy escasos recursos, así como de crear los instrumentos para gestionar dicho riesgo allí donde el sector privado fracase. Efectivamente, este enfoque es una continuación de políticas anteriores de atención mínima a necesidades apremiantes, y con él se anulan los programas igualitarios.

Un punto de vista alternativo sobre política social es el que se sustenta en la premisa de que lo más importante es la redistribución, la igualdad en el acceso y la prestación universal de servicios sociales. No se trata de una mera propuesta abstracta sino que se apoya en las experiencias históricas de construcción del Estado del bienestar en muchos países europeos. Las adaptaciones y reformas recientes pueden haber diluido dichos principios pero no los han eliminado por completo. Se pretende también lograr las metas de inclusión y prestación universal de servicios sociales en algunos países en desarrollo, en los cuales ha habido un debate público considerable sobre la responsabilidad social y en donde permanece intacto el compromiso ideológico de alcanzar la igualdad social. A pesar de las desigualdades sociales que saltan a la vista en países como Brasil, Chile y Sudáfrica, se están haciendo esfuerzos para extender los mecanismos de protección social a la población del medio rural y a las personas en situación de trabajo informal.

## Las reformas a la “gestión de buen gobierno” y el déficit democrático

La insistencia en la “gestión de buen gobierno” ha sido una parte integral del Consenso de Washington y del Consenso post-Washington. Pero el programa sobre gestión de gobierno ha sido recibido y aplicado de manera contradictoria en aquellos países donde ha guiado las políticas de donantes y del gobierno. La existencia de normas democráticas formales y la protección de los derechos civiles y políticos son condiciones previas de virtualmente todo tipo de compromiso crítico con el Estado por parte de las fuerzas sociales que presionan en pro de una reforma. Los movimientos sociales de mujeres no son excepción. La movilización de las mujeres ha sido esencial para el éxito de muchos movimientos en pro de la democracia, especialmente cuando los canales convencionales de expresión popular (partidos políticos, sindicatos) han sido cerrados a las activistas políticas. Sin embargo, la movilización para oponerse al régimen autoritario no siempre ha permitido asegurar la representación femenina en la política institucional formal después de una transición, especialmente cuando las transiciones han sido repentinas o son resultado de negociaciones entre grupos exclusivos o de élite.

No obstante que ahora muchos países se han convertido formalmente en democracias con instituciones establecidas de gobierno representativo, el grado en que la democracia ha quedado consolidada varía junto con sus formas institucionales. Aun cuando se hayan llevado a cabo elecciones, a menudo los partidos políticos siguen siendo elitistas y están débilmente institucionalizados; los mecanismos para lograr la participación popular no están arraigados en la sociedad, y la aplicación de la ley y el orden rara vez tiene éxito en la protección de los derechos civiles otorgados a los ciudadanos, en especial a aquellos que están marginados socialmente. Hay una preocupación cada vez mayor por el resurgimiento de Estados semiautoritarios, “dictaduras blandas” y “democracias masculinas”.<sup>27</sup> A pesar de que existe un compromiso político de alto nivel para respetar los derechos de la mujer—en términos de disposiciones constitucionales y declaraciones clave sobre políticas—la conversión de

esas disposiciones en una política gubernamental verdadera, con un gasto focalizado y procedimientos efectivos para los burócratas y los agentes prestadores de servicios, no está garantizada en absoluto.

La conexión entre compromisos políticos y aplicación efectiva de las políticas permite definir lo que se entiende como “gestión de gobierno”. Las dificultades a que se han enfrentado las mujeres para promover una legislación equitativa desde la perspectiva de género, así como para lograr que dicha legislación fuera aprobada y aplicada, serían una indicación de que ellas tienen un interés profundo en lograr que se fortalezcan la capacidad del Estado y la posibilidad de que rinda cuentas. Por lo tanto, el hecho de que ahora en el programa de muchas agencias donantes multilaterales y bilaterales se dé suma prioridad a las reformas a la gestión de gobierno, parece generar una oportunidad importante para contrarrestar los fracasos en la capacidad y la rendición de cuentas relacionadas específicamente con la distinción por razón de sexo. Algunas formas de hacerlo serían, entre otras, abordar los sesgos de género en los sistemas de administración del gasto público; resaltar la igualdad de género en la contratación de personal de las instituciones públicas, como la administración y la justicia; y facilitar las reformas a la ley que aseguren el acceso de las mujeres a los recursos y garanticen el enjuiciamiento de las instancias de abuso y violación que se cometen en contra de ellas.

## Interpretaciones contrastantes y controvertidas

Un entendimiento amplio de lo que es un programa de “gestión de buen gobierno” abarcaría liberalización política, participación y derechos humanos, y atendería los problemas de desigualdad social como parte de un compromiso fundamental con la democracia. Este tipo de programa abarcaría también los diversos asuntos relacionados con la legitimidad y la capacidad del Estado, así como con la rendición de cuentas, a los cuales los movimientos sociales en general y los de mujeres en particular han debido hacer frente durante décadas. Con ese tipo de programa en mente, las reformas a la gestión de gobierno con la meta de ampliar la capacidad del Estado y hacer que rinda mayores cuentas a la ciudadanía han sido bien recibidas en

muchos lugares del mundo. Sin embargo, los críticos señalan que no obstante que en las reformas a la gestión de gobierno se puede y se deben atender cuestiones de legitimidad gubernamental y participación en asuntos públicos por parte de los grupos socialmente excluidos, de hecho en las reformas ha prevalecido un interés sumamente reducido. Éste se centra en un manejo “razonable” de la economía siguiendo los lineamientos neoliberales y en extender los derechos de propiedad privada a fin de apoyar la actividad económica. Cuando éstos son los parámetros principales de la “gestión de buen gobierno”, la igualdad de género queda característicamente excluida de las preocupaciones de los reformadores y, por lo mismo, de sus reformas.

En efecto, algunas de las reformas pueden tener implicaciones muy adversas para las mujeres. El caso de la reforma agraria, que es de importancia fundamental tanto para el entorno de inversiones como para la supervivencia de la población rural, permite ilustrar el problema. Por ejemplo, en una gran parte del África subsahariana, la propiedad y la utilización de la tierra responde a un ordenamiento jurídico de acuerdos plurales. Sin embargo, la obsesión por las ventajas de mercado de los derechos y títulos de propiedad individuales formales, amenaza con reducir el derecho socialmente sancionado de la mujer a la tierra, tal como ilustra la evidencia histórica de países como Kenya.<sup>28</sup>

### **La descentralización como un paso hacia adelante y otro hacia atrás**

Las reformas a la gestión de buen gobierno han propiciado también la descentralización del poder político hacia los órganos locales de gobierno, las municipalidades y los consejos de aldea. La insistencia en “acercar más el gobierno a la gente” es congruente con las iniciativas de “democracia local” por las que muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) y determinados movimientos sociales han abogado durante mucho tiempo. En algunos países la representación femenina en el gobierno local se ha facilitado mediante el sistema de cuotas, lo cual les ha permitido a muchas mujeres tener por primera vez la experiencia de ocupar algún cargo político: el ejemplo mejor conocido es el de las instituciones Panchayati Raj de la India, donde las mujeres tienen asignada una cuota del 30 por ciento del total de cargos públicos.

Sin embargo, una vez en el cargo, la voluntad y la capacidad de las mujeres representantes para presionar en favor de iniciativas de igualdad de género depende fundamentalmente del apoyo que ellas reciban de los movimientos sociales femeninos y de las ONG. En sociedades muy desiguales siempre existe el riesgo de que las élites, compuestas generalmente por hombres, se “adueñen” del poder disponible en las nuevas instituciones, reduciendo así la posibilidad de que la presencia de mujeres en cargos políticos influya significativamente en los programas y en las pautas del gasto público. Cuando la descentralización implica además conferir poder a las autoridades “tradicionales” tales como consejos tribales de ancianos o religiosos, la apelación a la tradición y las costumbres puede ser contraria en grado superlativo a los intereses de las mujeres. Esto suscita preguntas fundamentales sobre en qué medida los organismos locales de gobierno se sustentan en principios y prácticas democráticas, contribuyendo así en sí mismos a la consolidación de la democracia o a su regresión.

Por ello, aunque la atención reciente de los donantes a la “gestión de buen gobierno” ha de ser bien recibida, mucho depende de cómo se interprete. En gran medida depende de que la democratización de la política junto con la participación de los grupos sociales marginados sean vistos como parte integral de los objetivos de reforma y se incluyan en el cambio institucional, y que la reducción de las desigualdades sociales y de género sea uno de los principios fundamentales que guíen el programa de transformación institucional del Estado.

### **El resurgimiento de la política de la identidad**

Un fenómeno que surgió con fuerza especial en años recientes es el de “la política de la identidad”. El término se refiere a aquellos movimientos sociales que se forman en torno a identidades de carácter étnico, racial y religioso y que, a menudo, impugnan una larga historia de marginación y discriminación impuesta por instituciones y culturas predominantes. En respuesta a dichas reclamaciones muchos Estados han elaborado disposiciones constitucionales y legales, además de mecanismos

institucionales, para dar cabida a las diversidades étnicas, raciales y de otra índole.

Aun cuando haya habido ciertas tensiones entre algunas versiones de las demandas basadas en la identidad y las nociones de igualdad de género (sustentada esta última en principios universalistas), no son necesariamente irreconciliables, al menos en principio.<sup>29</sup> Por ejemplo, en la legislación internacional que otorga derechos a los pueblos indígenas con sus culturas (Convenio 169 de la OIT), se estipula que debería respetarse el derecho consuetudinario cuando éste no entre en conflicto con los derechos humanos universales. Esta formulación ha sido incorporada en varias constituciones estatales, especialmente en América Latina en los años 90. Sin embargo, en la práctica, las mujeres que participan activamente en ese tipo de movimientos a menudo encuentran difícil conseguir hacer oír su voz en materia de igualdad de género, experiencia que es congruente con la de aquellas que han participado activamente en movimientos nacionalistas.<sup>30</sup>

Los ataques más radicales a los programas de derechos humanos y de derechos de la mujer también han sido resultado del resurgimiento de identidades religiosas que incluyen la afirmación de los papeles “tradicionales” en la distinción por razón de sexo, así como de sistemas de autoridad que intrínsecamente violan los derechos de la mujer. El ejemplo más extremo de opresión femenina, al que algunos comentaristas designaron como “limpieza de género” fue la que ejerció el régimen talibán en Afganistán. Este no es el único caso de ese tipo: el movimiento islámico del Irán que se hizo con el poder estatal en 1979 sustentó sus quejas contra la monarquía y contra los Estados Unidos de América, así como su propio sistema de gobierno (la “gestión de gobierno de la jurisprudencia” o *velayat faqih*), en una interpretación sumamente patriarcal del Islam. La subsiguiente reestructuración social y en función del sexo que tuvo lugar en dicho país dio como resultado violencia estatal y doméstica contra las mujeres, permitió que se violaran con impunidad sus derechos humanos y tuvo además una repercusión perdurable en las relaciones entre los hombres y las mujeres y en la sociedad.<sup>31</sup> Sin embargo, puesto que las mujeres constituyen una fuerza política visible en el país, individualmente y como grupo social, gracias a los esfuerzos de los defensores de

los derechos de la mujer, tanto en el seno del Parlamento<sup>32</sup> como fuera de él, se han renegociado o reformado las posiciones doctrinarias sobre los derechos de la mujer así como muchas de las medidas de la islamización inicial.

Algunos de estos movimientos sociales sustentados en la fe se nutren de miembros provenientes de entre aquellos que se sienten humillados y sin poder ante la conducta inaceptable de su propio Estado o país o de potencias extranjeras. La sensación de disgusto y desquiciamiento es atizada también por políticas de desarrollo cuyos resultados exacerban la experiencia de pobreza, desigualdad y exclusión social de los pueblos. En un análisis más profundo de esos movimientos se incluiría una crítica a la “modernidad” y un examen de las reacciones contra las ideas libertarias y consumistas de Occidente, que contribuyen a la predisposición ideológica de los participantes en dichos movimientos sociales. Desde una perspectiva de género, se requiere explorar también la atracción que tienen esas movilizaciones para las mujeres: ellas están presentes tanto en la membresía como en el liderazgo de muchos movimientos sociales sustentados en la fe aun cuando no formen parte de las estructuras de poder formales.<sup>33</sup> Las mujeres han estado activas públicamente en algunos de ellos, y han desempeñado papeles que violan las normas tradicionales de la distinción por razón de sexo; por ejemplo, las mujeres nacionalistas militantes hindúes involucradas en la incitación a las persecuciones y masacres antimusulmanas en Gujarat (India) en 2002. Además de su evidente participación pública, un rasgo del involucramiento de las mujeres en este tipo de movimiento social es su apoyo a las reformas que restringen los derechos de la mujer y la someten al hombre por mandato de la religión y la tradición.

Las “tradiciones” y las doctrinas religiosas que de manera característica se invocan por parte de algunos de esos movimientos sociales tal vez ni sean tradicionales ni auténticas sino que, por el contrario, hayan sido acuñadas recientemente para servir a fines políticos. Por lo tanto, algunos defensores de los derechos humanos de la mujer se han propuesto aportar interpretaciones alternativas de los textos religiosos, en las que se apoyen las prácticas en favor de la igualdad de género. Esta ha sido una de las vertientes principales del activismo feminista en el mundo islámico, en algunos entornos donde se ha aceptado



que haya un terreno de discusión para examinar los derechos de la mujer bajo la legislación de la *Shari'a*. Sin embargo, cuando las autoridades religiosas se convierten en los voceros de las naciones y de las comunidades étnicas, y cuando no existen garantías de igualdad, de democracia o de protección a los derechos humanos dentro del contexto político, hay muy poco espacio para el debate y el diálogo.<sup>34</sup>

Como en el caso del cristianismo y de otras religiones, la fe en el Islam ha estado relacionada con una gama de formas del Estado e interpretaciones legales; los movimientos islámicos modernos no son uniformemente hostiles a los derechos de la mujer. El moderado Partido Justicia y Desarrollo de Turquía es un ejemplo. En noviembre de 2002, el partido accedió al poder entre temores de que ello presagiaba un retroceso hacia la política religiosa conservadora. Sin embargo, aparentemente, el nuevo Gobierno ha aceptado una democracia secular y ha rechazado las interpretaciones ortodoxas del Islam practicadas por algunos de sus partidarios. En una medida adoptada por el Gobierno y que fue bien recibida por muchos defensores de los derechos de la mujer en Turquía, el Directorio de Asuntos Religiosos giró instrucciones a los imams (líderes espirituales) de la nación para que reorientaran su guía espiritual al campo de los derechos humanos y de los derechos de la mujer. En diferentes partes del país se les está diciendo a los fieles que los “asesinatos por honor”, en los cuales los hombres matan a sus familiares de sexo femenino por ser sospechosas de haber manchado el buen

nombre de la familia, constituyen un pecado y son contrarios a la ley.<sup>35</sup> Ese tipo de mensajes transmitidos por los imams puede “llegar hasta personas a las que los partidarios de los derechos humanos a menudo no lo logran: los 15 millones de hombres que en Turquía asisten cada viernes a los servicios religiosos.”<sup>36</sup>

## FORJANDO VÍNCULOS ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA E IGUALDAD DE GÉNERO

Garantizar los medios de vida y generar un ambiente económico favorable son condiciones necesarias para lograr la igualdad de género y el respeto a los derechos de la mujer. Pero, ¿qué es un “ambiente económico favorable”? Hasta un grado significativo, la habilidad de las mujeres para lograr la paridad con los hombres en el acceso a recursos e influencia, así como en el bienestar, depende de las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo de las cuales, en última instancia, dependen su propio modo de vida y el de sus familias y comunidades. Tal como se demuestra con la información presentada en los capítulos siguientes de este informe, las políticas encaminadas a promover la liberalización comercial y financiera y la integración económica mundial han tenido intensas repercusiones en la vida de las mujeres, en la de sus compañeros y en la de los demás miembros de la familia. En un mundo en el cual el modelo de

### Casilla 1.1 Salud sexual y salud reproductiva son derechos humanos

Los derechos no pueden separarse de las necesidades. La salud reproductiva y sexual junto con otras necesidades humanas básicas (educación, sanidad, agua limpia, nutrición), son igualmente importantes e interdependientes; todos son derechos humanos. Especialmente para las mujeres, la asistencia adecuada prenatal y obstétrica, la anticoncepción con seguridad y otros aspectos de la salud son inseparables de comodidades básicas tales como transporte confiable, condiciones higiénicas y agua limpia. Al mismo tiempo, sus derechos a la libertad, a la seguridad de la persona y al desarrollo son inalcanzables si no tienen servicios de salud sexual y reproductiva amplios, accesibles y costeables, así como la libertad para tomar decisiones sobre su fertilidad y su sexualidad. Estos derechos constituyen una red sin remiendos y todos se sustentan en las necesidades humanas básicas. Jerarquizarlos sería negar la realidad básica de la vida de las mujeres, especialmente de las que son pobres.

*Fuente: Transcripción del folleto divulgado por la Coalición de Mujeres para la CIPD, integrada por 80 ONG de todo el mundo, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD)+5, en marzo de 1999. Citado en Petchesky 2003:15.*



políticas predominante tiende a profundizar la desigualdad económica y social y a reforzar la marginación, donde no hay lugar para una redistribución de la riqueza, y donde los gobiernos arriesgan los intereses de sus ciudadanos a fin de adaptarse a las fuerzas de la mundialización, no cabe esperar que se garantice la igualdad de género.

Por esta razón, las activistas en pro de los derechos de la mujer han estado dedicando cada vez mayor atención y energías a las estructuras más amplias de poder mundial y a la evolución de los problemas de injusticia global relacionados con las tendencias macroeconómicas: las implicaciones, para los grupos que están socialmente en desventaja y son discriminados, de los flujos de capital transnacional no reglamentados, los pagos del servicio de la deuda, la liberalización del comercio, las pautas inequitativas de comercio y la reducción del gasto público destinado a satisfacer las necesidades de bienestar. Un ejemplo es el intento de influir en las negociaciones comerciales a nivel mundial, para lo cual se ha requerido de la solidaridad y organización feminista transnacional, como un complemento a la acción colectiva de las mujeres a nivel nacional.<sup>37</sup>

Estas conexiones entre justicia económica mundial y derechos de la mujer han sido el centro de las campañas mundiales de las mujeres en pro de la salud reproductiva y los derechos sexuales (casilla 1.1). El activismo transnacional ha sido impulsado por el interés permanente en las repercusiones sociales de las políticas neoliberales; por el surgimiento de grandes coaliciones transnacionales y sus manifestaciones en contra de la OMC y durante las reuniones cumbre del Grupo de los Ocho y de las IFI; además del liderazgo de grupos de mujeres del Sur, cuya labor en pro de la salud reproductiva y los derechos sexuales ha estado ligada consistentemente a una plataforma firme sobre justicia económica, tal como se plantea en la casilla 1.1.<sup>38</sup>

Sin embargo, no es fácil establecer alianzas políticas (con los gobiernos, las ONG y los movimientos sociales) para ayudar a que los responsables de la formulación de políticas sean conscientes de la interdependencia entre justicia económica mundial y justicia entre los sexos, y que luego realicen el cambio necesario para promover la igualdad entre los hombres y las mujeres. Al tratar de que sus acciones repercutan en la elaboración de normas mundiales, las activistas feministas no sólo

necesitan incorporar a aquellos gobiernos e instituciones de nivel mundial que están rediseñando la estructura de la economía política internacional, sino también ganar el apoyo de la corriente principal de activistas, quienes no siempre están atentos a las cuestiones relacionadas con la igualdad de género.<sup>39</sup>

Más aún, el entorno político mundial en el cual la justicia económica y la justicia entre los sexos tienen que negociarse ha sido menos favorable en los últimos años. A mediados del decenio de 1990, el Vaticano y las delegaciones de algunos países islámicos se unieron en contra de la adopción del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), y mantuvieron una oposición persistente a las propuestas sobre igualdad de género que se plantearon en las conferencias siguientes. Si bien los grupos religiosos conservadores se oponían con suma vehemencia al aborto y a las parejas del mismo sexo, esa posición era sintomática de su objeción básica a la igualdad de género en sí. Estas tiranteces fueron planteadas abiertamente en las revisiones denominadas “Cinco Años Después” que se hicieron en relación con las conferencias de El Cairo y de Beijing.<sup>40</sup> A pesar de tales desacuerdos sobre los derechos de la mujer, en el decenio de 1990 fue posible avanzar considerablemente en el campo de salud reproductiva y derechos sexuales, debido al limitado control que los fundamentalistas religiosos ejercieron sobre el poder del Estado. Ambas revisiones, El Cairo Cinco Años Después y Beijing Cinco Años Después, acabaron manteniendo intactos los beneficios logrados en El Cairo y en Beijing, y con mayores avances aún en algunos de los frentes clave.

## La confrontación de realidades complejas

Sin embargo, esos resultados positivos se obtuvieron gracias a un gran esfuerzo, y numerosas organizaciones de mujeres consideran que en el clima internacional actual, muchos de los beneficios obtenidos en las conferencias, reuniones cumbre y sesiones especiales de las Naciones Unidas en el decenio de 1990 son endebles. Los programas de derechos humanos y de la mujer, junto con todo el marco de referencia multilateral

dentro del cual se consiguieron los logros de los años 90, se han debilitado por la actual crisis política mundial ocasionada por el terrorismo, el militarismo, la guerra contra Iraq y la hostilidad hacia el unilateralismo. Los programas de derechos humanos han sido sometidos a presiones no solamente en los países donde las instituciones democráticas siguen siendo débiles, sino también en el corazón mismo de la democracia. Tanto en Norteamérica como en Europa hay preocupación por los derechos de las minorías étnicas y de los inmigrantes, sobre todo de las minorías musulmanas. El extremismo fundamentalista y los actos terroristas han servido para reforzar la sospecha sobre las poblaciones musulmanas en particular, que pueden ser simplista y erróneamente consideradas como uniformemente hostiles a Occidente y a los valores democráticos, especialmente por lo que se refiere a las cuestiones de género.

No hay, sin embargo, ningún “choque de civilizaciones” sobre los derechos de la mujer y las cuestiones de género entre los “neoconservadores” y los conservadores religiosos.<sup>41</sup> En los últimos años se ha visto a la nación más poderosa de la Tierra unirse al Vaticano y, a veces, hasta remplazarlo como el estrategia clave en negociaciones mundiales en contra del programa de salud reproductiva y derechos sexuales de la mujer. Durante la administración gubernamental del 2000 al 2004, los Estados Unidos de América recortaron los presupuestos de ayuda destinados al control de la natalidad, y promovieron la abstinencia y un mayor control de los adolescentes por parte de sus padres como la manera de contener la libertad sexual y la pandemia de VIH/SIDA.

En general, los gobiernos no han cedido a ese tipo de presiones, tal como se advirtió en los debates regionales y subregionales en torno a CIPD Diez Años Después y a Beijing Diez Años Después. Pero existen fisuras y tensiones entre quienes se han resistido a ese tipo de presiones. El intento de formar un bloque fuerte con los gobiernos del Sur para enfrentarse al Norte económico en las negociaciones sobre comercio permiten generar la esperanza de que haya una mayor justicia económica mundial; pero en el seno de la nueva alianza no hay una base común en torno a salud reproductiva y derechos sexuales y las posiciones al respecto varían considerablemente. Las organizaciones de mujeres reconocen que sólo manteniendo la

presión y participando en los foros en los cuales se debate sobre justicia económica mundial, en los que hay una extendida insensibilidad a las diferencias de trato por razón de sexo, se tiene la posibilidad de crear nuevos vínculos entre las cuestiones de justicia económica y las de justicia entre los sexos.

## MOVIMIENTOS FEMINISTAS: CAMINANDO POR LA CUERDA FLOJA HACIA EL CAMBIO

Si no se quiere que la justicia entre los sexos se pierda y quede nuevamente fuera del programa, los movimientos de mujeres tendrán que establecer alianzas nuevas tanto con las instituciones gubernamentales como con otros movimientos sociales. Laborar con los gobiernos significa ampliar las posibilidades para representar los intereses de las mujeres en todos los campos de la formulación de políticas, incluyendo la política económica. Aunque el análisis de género revela cómo las políticas económicas están sesgadas por el género, y los movimientos de mujeres pueden exigir que se cambien las políticas que generan desventajas para la mujer, rara vez sus intereses han estado representados significativamente en los foros donde se debaten ese tipo de políticas. Es difícil lograr que se reconozca la necesidad de que haya una perspectiva de género en los ámbitos donde tienen lugar los debates sobre macroeconomía, pero ya se ha dado un primer paso con el éxito obtenido en el cabildeo sobre presupuestos destinados a la problemática de género.

Las alianzas con los movimientos sociales antiguos y nuevos también son esenciales, pero para ello se requiere de una negociación cuidadosa. Una de las tendencias prometedoras de los años 90 fue el surgimiento de formas nuevas de organización entre las mujeres que trabajan en la economía informal, así como una mayor sensibilidad por parte de algunos de los sindicatos más antiguos ante ese tipo de trabajadoras. Sin embargo, en la movilización en pro de la justicia económica mundial no todas las organizaciones son sensibles, ni están interesadas ni atienden a los aspectos relacionados con la distinción por razón de sexo en los asuntos que en ellas se tratan.<sup>42</sup> Por su parte, los

movimientos de mujeres que no toman en consideración asuntos más amplios de justicia social o económica pueden lograr un nivel limitado de eficacia. Si el avance hacia la meta de la igualdad de género ha sido desigual, ello se debe en parte a que algunos de los obstáculos para lograrla yacen en la índole y tácticas de las fuerzas que luchan en su favor, además de los obstáculos de las estructuras y procedimientos por los cuales se reproducen las desigualdades basadas en el género. La pregunta clave que se plantea en la mesa de discusión es la siguiente: ¿cómo pueden las organizaciones de mujeres abordar simultáneamente su subordinación y su acceso desigual a los recursos, y enfrentarse a los procesos y políticas más amplias que refuerzan las desigualdades entre los Estados-nación y en el interior de los mismos?

UNRISD espera que este informe aporte algunas respuestas a esa pregunta arrojando luz sobre algunos de los procesos (económicos, políticos y sociales) que establecen vínculos entre

justicia de género y justicia económica. De este modo se pretende contribuir al debate sobre la forma como se debería impulsar la igualdad. En los últimos decenios el mundo se ha hecho más desigual y las políticas macroeconómicas neoliberales han apretado más sus tenazas, de modo que valores aceptados anteriormente tales como igualdad y redistribución han sido dejados de lado de manera sistemática. Muchos observadores consideran que las políticas prevalecientes (liberalización comercial y financiera, políticas monetarias y fiscales restrictivas, derechos al bienestar basados en el mercado) son los obstáculos principales para cumplir con los objetivos que habían sido acordados en las conferencias mundiales del decenio de 1990, incluida la de Beijing. Colocar los diversos elementos del programa de reforma neoliberal bajo el lente de la perspectiva de género y examinar sus implicaciones para la igualdad y la justicia son las tareas que se plantean en los siguientes capítulos de este informe.

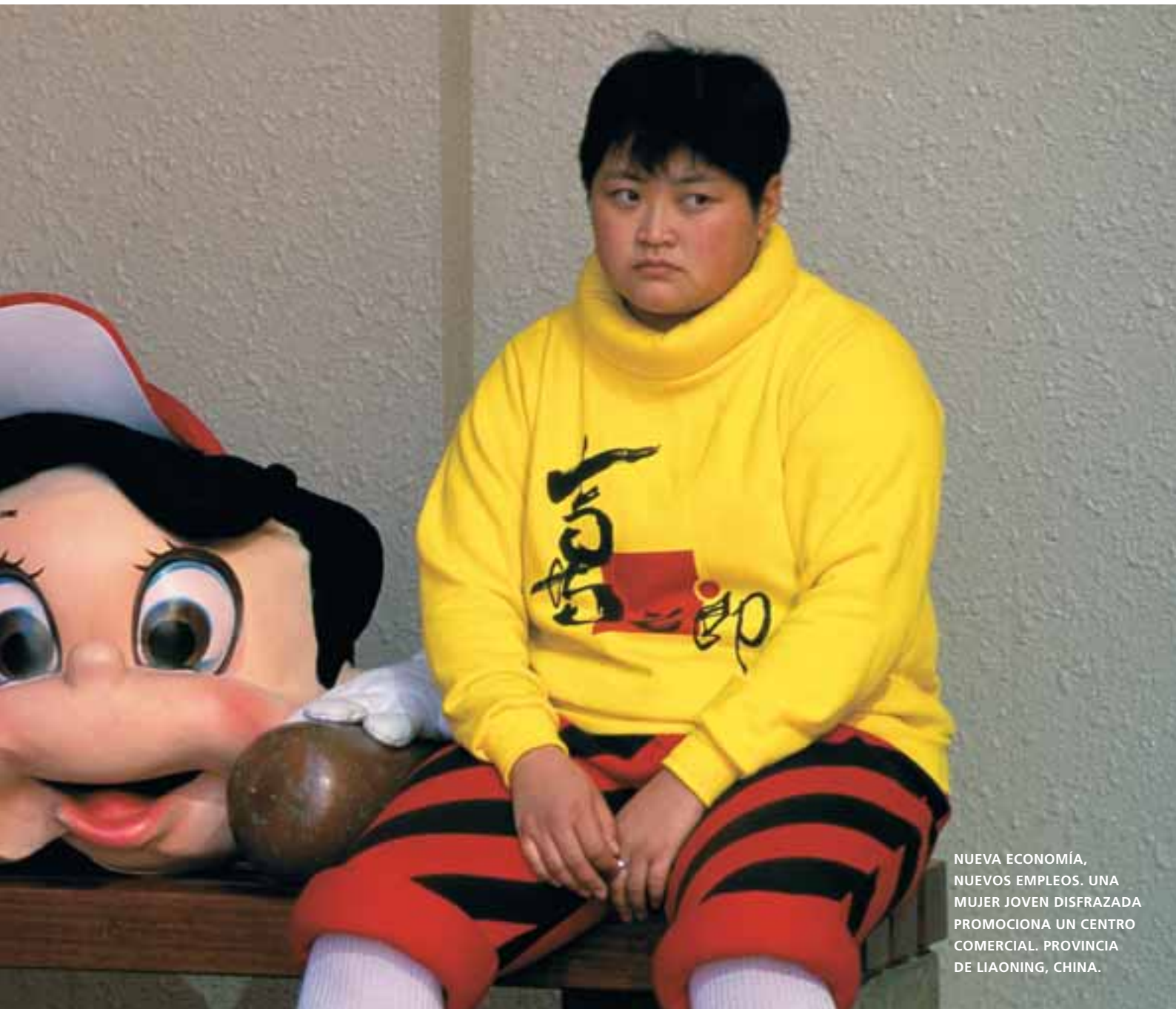
## Notas

- 1 Therborn 2004.
- 2 UNESCO 2003; Jha y Subrahmanian 2004.
- 3 Milanovic 2003; Cornia et al. 2004.
- 4 El caso de China es controvertido debido a que sus altas tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza han sido resultado de políticas macroeconómicas heterodoxas (por ejemplo, China mantiene su moneda sin convertibilidad y el control del Estado sobre el sistema bancario), en vez de las prescripciones normales de las instituciones financieras internacionales (IFI). Por lo tanto, resulta problemático utilizar la información mundial disponible sobre la pobreza, que está sesgada por la reducción de ésta en China, para defender el programa de política macroeconómica ortodoxa.
- 5 Debido a que el ser humano femenino es más fuerte biológicamente, es normal que haya en todas las poblaciones una mayor proporción de mujeres que de hombres. Sin embargo, en determinadas sociedades donde la preferencia por el hijo varón es marcada, la intervención humana en forma de descuido de las niñas favorece la supervivencia de los varones (Klasen y Wink 2003; Das Gupta y Bhat 1998; Jackson y Rao 2004).
- 6 Sen 1989, 1990.
- 7 OIT 2002b.
- 8 Milanovic 2003; Wade 2001; Cornia et al. 2004.
- 9 Elson 2002.
- 10 Bangura 1994.
- 11 Bryceson 1999b.
- 12 Polanyi 1957.
- 13 Hewitt de Alcántara 1993.
- 14 Secretaría General de las Naciones Unidas 2002.
- 15 Secretaría General de las Naciones Unidas 2002; Rehn y Sirleaf 2002; Comisión sobre Seguridad Humana 2003.
- 16 Caldeira 2000.
- 17 El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) elaboró el documento **The World Survey on the Role of Women in Development** en 1985, 1989, 1994 y 1999; la Asamblea General de las Naciones Unidas ha pedido que se siga elaborando ese informe para ponerlo al día sobre una base quinquenal. La Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD dedicó su **Informe sobre desarrollo humano** de 1995 a las cuestiones de género. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer elaboró el documento **Progress of the World's Women** en 2000 y en 2002 (Volúmenes I y II), y el Banco Mundial presentó un informe de investigación sobre políticas titulado **Engendering Development** en 2001.
- 18 Whitehead 1981; Folbre 1986; Dwyer y Bruce 1988; Sen 1990; Agarwal 1990; Kabeer 1994; Hart 1995.
- 19 Banco Mundial 2001a.
- 20 Baden y Goetz 1998; Razavi y Miller 1995.
- 21 Seguino 2003b.
- 22 Bailey 2003.
- 23 Patnaik 2003.
- 24 Cornia 1996.
- 25 Banco Mundial 2001c; Holzmann y Jorgensen 2000.
- 26 Molyneux 2002.
- 27 O'Donnell 1993, 1998; Eisenstein 1993.
- 28 Whitehead y Tsikata 2003.
- 29 Phillips 2002; Molyneux y Razavi 2002b.
- 30 Hernández Castillo 2002.
- 31 Paidar 2002.
- 32 N. del E.: En este informe, el término Parlamento denota la asamblea legislativa o, como se denomina en algunos países, el Congreso.
- 33 Basu 2004.
- 34 Molyneux y Razavi 2002b.
- 35 WLUMI 2004.
- 36 Ertürk 2004, citado en Collins 2004.
- 37 Mohanty 2003.
- 38 Petchesky 2003.
- 39 Liebowitz 2004.
- 40 Sen y Correa 1999.
- 41 Sen 2004.
- 42 Sen 2004; Liebowitz 2004.

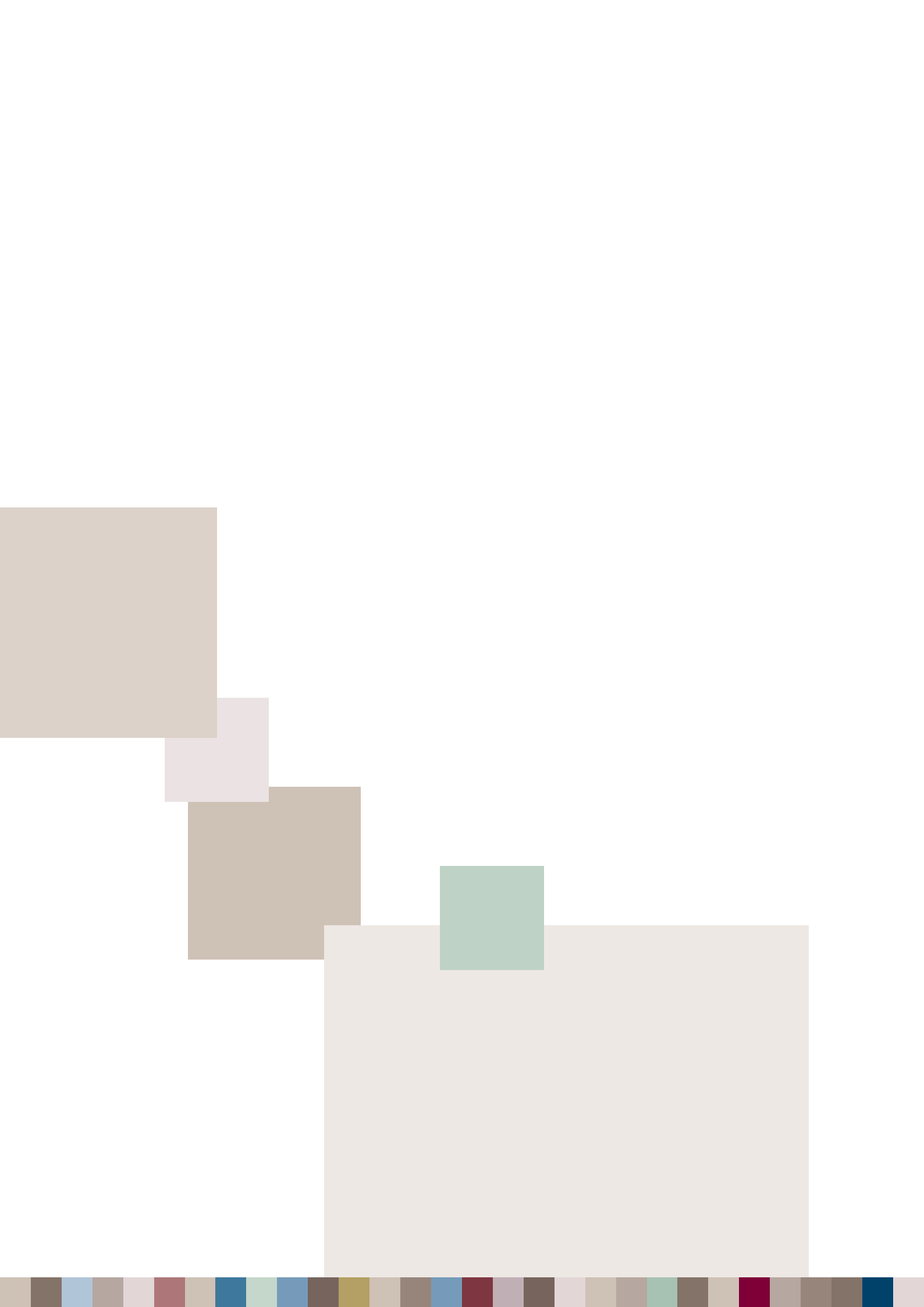


# Sección 1

## Macroeconomía, bienestar e igualdad de género



NUEVA ECONOMÍA,  
NUEVOS EMPLEOS. UNA  
MUJER JOVEN DISFRAZADA  
PROMOCIONA UN CENTRO  
COMERCIAL. PROVINCIA  
DE LIAONING, CHINA.



En las políticas económicas de los últimos dos decenios se refleja el impulso dado a la integración acelerada de la economía mundial (fenómeno denominado “mundialización”), lo cual por lo general está relacionado con una mayor liberalización económica, tanto a nivel internacional como nacional. Las instituciones en las que se formulan políticas para favorecer la liberalización económica, es decir, las instituciones financieras internacionales (IFI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), a menudo se inspiran en las ideologías neoliberales y están orientadas hacia el mercado; y, en general, consideran que la extensión y penetración de los mercados mundiales así como la “reducción” del Estado son deseables desde el punto de vista de la eficiencia y el crecimiento económicos, y aun desde el punto de vista del bienestar humano. Los economistas heterodoxos están a favor de un grado más fuerte de involucramiento del Estado para regir los mercados y lograr crecimiento económico, transformación estructural y bienestar humano. Para algunos, la experiencia de Asia Oriental, caracterizada por un crecimiento económico rápido, industrialización y una distribución de los ingresos relativamente equitativa, permite destacar la necesidad de que haya fuertes intervenciones en materia de políticas públicas y que se promuevan políticas industriales en particular. ¿Cuáles han sido las implicaciones para las mujeres y para la igualdad de género de estos diferentes modelos de desarrollo (la liberalización, tal como la prescriben las IFI, y los “mercados regulados” tal como han sido sustentados en Asia Oriental)?

El primer capítulo de esta sección, “Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?”, empieza con un examen sobre los parámetros generales de la política macroeconómica en la era actual de integración económica mundial. Se pasa a examinar luego los diferentes componentes del programa: liberalización comercial y financiera, políticas macroeconómicas deflacionarias, restricción fiscal y privatización. A esto sigue, en el segundo capítulo, “Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria”, una evaluación de los efectos principales que han tenido estas políticas en las mujeres y en la búsqueda de la igualdad de género. En el tercer capítulo, “Consolidación de beneficios para las mujeres: La necesidad de una agenda política más amplia”, se analizan las mejoras que han ido logrando las mujeres, utilizando para ello una gama de indicadores más amplia que la simple medición de ingresos y salarios. Se termina el capítulo con una consideración sobre el tipo de cambios que se requiere hacer en el programa de política macroeconómica a fin de ayudar a mejorar el bienestar de las mujeres y promover la igualdad de género.







# Capítulo 2

## Liberalización y desregulación: ¿La ruta hacia la igualdad de género?

En el campo de la macroeconomía, el grado en que se debería promover la liberalización económica (tanto a nivel internacional como nacional), en vez de reforzar algún grado de intervención estatal y manejo del mercado, es un tema que ha sido intensamente debatido en los últimos 20 años. Los efectos de la liberalización sobre el crecimiento económico han sido desalentadores y, por falta de prestaciones y redes de seguridad social efectivas, han expuesto a millones de personas a la pobreza y el desempleo. Por lo tanto, ha aumentado cada vez más el número de los llamamientos en favor de una acción intervencionista y redistributiva, tanto para reparar el daño social como para reinsertar el concepto de igualdad en la ecuación política actual.

En los debates sobre comercio internacional y flujos de capital financiero, sobre políticas monetarias y fiscales restrictivas, y sobre otras áreas críticas tales como la privatización de los servicios de bienestar, se ha prestado poca atención a las cuestiones de género. Sin embargo, las economistas feministas han elaborado un análisis amplio en cuanto a la relación entre género y tendencias y políticas macroeconómicas actuales, identificando sus repercusiones específicas sobre las mujeres y sobre la igualdad de género. Antes de examinar sus resultados en los dos capítulos siguientes, se presenta como punto de partida una descripción amplia de las áreas de interés que son clave para la política macroeconómica.

### LIBERALIZACIÓN Y MUNDIALIZACIÓN

El programa neoliberal que empezó a predominar a principios de los años 80 se sustenta en la idea de que la mejor forma de conseguir el bienestar humano es reduciendo el papel del Estado y liberando la energía empresarial, lográndose así la eficiencia y promoción de un crecimiento económico más acelerado. Algunos gobiernos, notablemente el de los Estados Unidos de América encabezado por el Presidente Ronald Reagan y el del Reino Unido dirigido por la Primera Ministra Margaret Thatcher, adoptaron este programa por voluntad propia. Pero a muchos gobiernos de los países del Sur se les impuso como condición para poder recibir más préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en el contexto de la crisis por la deuda de principios de los años 80.

La crisis misma causada por la deuda fue un resultado del programa neoliberal. Las raíces de esta crisis yacen en las decisiones tomadas en los años 70 sobre la manera de ajustarse al alza dramática de los precios del petróleo en 1973 y en 1979. Una posibilidad era la de reciclar las masivas ganancias en dólares adicionales de los países exportadores de petróleo hacia los países importadores de dicho hidrocarburo, por medio de un acceso fácil a préstamos del FMI. Sin embargo, una gran parte del reciclamiento de los petrodólares tuvo lugar vía un mercado emergente: el mercado financiero internacional privado. Esto generó enormes ganancias a los bancos de los Estados Unidos de América, Europa y el Japón. Pero dicho mercado internacional se convirtió en algo muy diferente del mercado competitivo

previsto en los libros de texto de la economía neoclásica. El otorgamiento excesivo de préstamos por parte de los bancos privados a los países soberanos fue general. El peso de la deuda adquirida en dólares se hizo insoportable y explotó a principios del decenio de 1980, cuando Paul Volker, el Presidente del Banco de la Reserva Federal, aumentó drásticamente las tasas de interés como forma de controlar la inflación en los Estados Unidos de América. Las altas tasas de interés se combinaron con el exagerado peso de los préstamos para generar así la crisis de la deuda.<sup>1</sup> Siempre hubo críticos que señalaron que el alza en los precios del petróleo y la crisis de la deuda eran problemas colectivos que requerían soluciones internacionalmente equitativas, pero sus advertencias no fueron atendidas. La crisis de la deuda de principios de los años 80 proporcionó así a Washington una oportunidad clave para tratar de imponer regímenes sucesivos de política económica internacional mediante las instituciones de Bretton Woods, reforzados a partir de 1994 por los Acuerdos de la Ronda Uruguay bajo la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## Las políticas macroeconómicas neoliberales

Un rasgo clave de los regímenes de política neoliberal es la desregulación de los mercados financieros y laborales. Por lo que se refiere a los mercados laborales, desde la perspectiva neoliberal deben ser sumamente flexibles para permitir que las empresas nacionales y transnacionales tengan un máximo de capacidad de maniobra en un entorno comercial y manufacturero en el cual la demanda de productos está sujeta a cambios rápidos. Sin embargo, sería un error considerar que en este proceso la reglamentación haya sido eliminada por completo: la falta absoluta de reglamentaciones propiciaría el surgimiento de la anarquía.<sup>2</sup> Por el contrario, y en contraste con las pretensiones neoliberales, la desregulación o liberalización de los mercados de hecho ha implicado la imposición de nuevas disposiciones reglamentarias o la adopción de reglamentos anteriores que eran congruentes con una estrategia particular encabezada por las instituciones financieras internacionales (IFI) para impulsar la integración

económica mundial. Estas formas nuevas de reglamentación tienden a aumentar el poder de las corporaciones privadas y a disminuir la importancia relativa atribuida a los intereses de la sociedad en general.

La mundialización reciente ha implicado la liberalización del comercio internacional de bienes y servicios, por un lado, y de los flujos de capital internacional (inversión extranjera directa, inversiones en acciones, préstamos bancarios), por el otro; y ello ha implicado una nueva reglamentación, a menudo estandarizada, con el objetivo supuesto de establecer condiciones de igualdad de oportunidades. El nuevo régimen de derechos de propiedad intelectual es un campo de reglamentación diseñado de tal manera que confiere ventajas a los intereses de las corporaciones. Los acuerdos de la OMC refuerzan los derechos corporativos en ámbitos tales como el farmacéutico, garantizando así el poder monopolista de los fabricantes multinacionales, dando por resultado precios elevados para medicamentos vitales. Esto ha sido especialmente pertinente, por ejemplo, en el contexto de los tratamientos contra el VIH/SIDA, y tiene una significación especial para las mujeres en el África subsahariana, quienes sufren altas tasas de infección y cuyas vidas, así como las de sus hijos e hijas, se hallan particularmente en peligro.

Las restricciones monetarias y fiscales son consideradas también como piezas centrales de las políticas neoliberales; se consideran necesarias para controlar la inflación y, por lo tanto, para atraer capital financiero móvil. Esto se debe a que la inflación reduce el rendimiento de las inversiones financieras, y las tasas elevadas de inflación tienden a ahuyentar en lugar de atraer a los inversores financieros. Los déficits presupuestarios son vistos como inflacionarios y, por lo tanto, se considera que es fundamental reducir el gasto público a fin de atraer el flujo de inversiones.

No obstante que se ha hecho un esfuerzo para liberalizar las relaciones económicas externas, tal como se indicó antes, no ha habido un impulso correspondiente para liberar los flujos laborales internacionales. Quienes apoyan esta posición contradictoria argumentan que es posible reducir la pobreza por medio de un régimen de intercambio comercial liberalizado que genere empleo en el interior de cada país y, además, estos

deben especializarse en bienes producidos con mano de obra intensiva.

Quienes propugnan el neoliberalismo reconocen que una mayor competencia a nivel nacional, así como la apertura de las economías al comercio internacional y a los flujos de capital, podría someter a los países en desarrollo a choques internos y externos, lo cual tendría como resultado un cierto grado de inestabilidad financiera y económica. Sin embargo, consideran que esto se compensa con un crecimiento consiguientemente más alto, que genera nuevos empleos substituyendo a los que son eliminados; y suponen que con redes mínimas de seguridad social se podrían compensar las pérdidas que se hayan ocasionado.

Por lo que se refiere a la situación de las mujeres, el punto de vista de los neoliberales, tal como lo plantea el Banco Mundial en particular, es que la promoción del programa macroeconómico de esa corriente de pensamiento puede dar como resultado la igualdad de género.<sup>3</sup> Esta aseveración se apoya en la idea de que la liberalización del mercado promueve niveles más altos del producto interno bruto (PIB), que hay una correlación entre ingresos más altos y mejor acceso de las mujeres a la educación y al empleo, y que este acceso conduce hacia una mayor igualdad de género; por lo tanto, la liberalización del mercado mismo promueve la igualdad de género. Esta tesis es cuestionable, y en una gran parte de éste y el próximo capítulo se señala lo inadecuado de las pruebas en las que se basa.

## Enfoques sobre el “mercado administrado”

En tanto que los neoliberales insisten en el papel de la liberalización para promover el crecimiento económico y mejorar así el bienestar, varios países han logrado ese crecimiento y desarrollo sin aplicar las prescripciones neoliberales. Estas excepciones tipificadas como casos de “mercado administrado” corresponden a varias economías asiáticas, notablemente las de la República de Corea, la de la Provincia china de Taiwán, la de China misma y, en menor grado, las de la India y de Malasia. Sus enfoques macroeconómicos pueden ser descritos como “heterodoxos”, lo cual significa que los gobiernos muestran

una voluntad de intervenir estratégicamente y regular los mercados a fin de promover desarrollo y crecimiento. A pesar de que no hay una única política “a la medida de todos”, esos países han intervenido selectivamente en la economía con diversas medidas para reglamentar las tasas de intercambio, los flujos financieros, el comercio y la inversión extranjera directa a fin de promover la adquisición de tecnología y el aprendizaje por parte de las industrias nacionales.<sup>4</sup>

Aunque esos países se industrializaron y alcanzaron un elevado comportamiento de la economía antes de la era de la mundialización, ahora se asegura que sus logros comprueban lo acertado del programa neoliberal.<sup>5</sup> En estas reinterpretaciones hechas después de que esos modelos de desarrollo se habían consolidado con éxito, se ignora el papel central jugado por la intervención del Estado y su administración del mercado. Los países en cuestión recurrieron a la intervención del Estado para ayudar a sus industrias nacionales a “emparejarse” con las de los países industrializados, generando una fuerte dinámica de crecimiento interno. Con esa finalidad, se han aplicado controles estratégicos a la inversión extranjera directa como medida para aumentar la productividad y la competitividad y para maximizar las derramas hacia otras industrias nacionales, contribuyendo por lo tanto a impulsar al país hacia una posición más elevada en la escala industrial, pero sin ceder la capacidad del Gobierno para forjar el proceso de industrialización. Un ejemplo de ello lo aportó la República de Corea a finales del decenio de 1970, cuando se permitió a las empresas multinacionales invertir en la industria electrónica, pero excluyéndolas de otros sectores.<sup>6</sup> Cuando la capacidad tecnológica nacional se hubo expandido suficientemente en esa industria, se restringió de nuevo la inversión extranjera directa. De manera semejante, en China actualmente la inversión extranjera directa se limita a industrias focalizadas en las que el Gobierno desea lograr una determinada capacidad.

Más aún, en muchos de esos países los intercambios comerciales se liberalizaron sólo estratégicamente. En algunos casos se fijaron límites a las importaciones de bienes de consumo, particularmente los de lujo. Esto permitió ahorrar divisas a la vez que se aumentó la demanda de bienes producidos localmente. No obstante que los neoliberales han calificado a ese

tipo de políticas como proteccionistas e ineficientes, de hecho a menudo hubo un *quid pro quo*: a las empresas nacionales se les requirió cumplir metas de exportación y de inversión a cambio de subsidios y protección para la importación.<sup>7</sup> El resultado fue que la política de protección industrial no terminó obstaculizando el cambio estructural como sí sucedió en otros países. Dichas políticas fueron utilizadas también para suavizar los efectos del cambio estructural, con un proteccionismo que permitió a las empresas obtener un nivel aceptable de ingresos a la vez que se reequipaban. Indirectamente se protegieron también los salarios de los trabajadores y, por lo tanto, existe un marcado contraste con la experiencia de las economías que han adoptado plenamente las políticas neoliberales, en las cuales el cambio estructural puede ir acompañado de una perturbación económica significativa y reducción de los ingresos de los trabajadores.

Hasta cierto punto, las economías asiáticas también han fijado límites a la liberalización financiera. Por ejemplo, China continúa manteniendo la inconvertibilidad de su moneda, protegiendo al yuan de fluctuaciones rápidas que pudieran afectar negativamente la estabilidad de la economía nacional, mientras que mantiene una tasa de intercambio favorable para promover las exportaciones. También el gobierno de Malasia intervino en su propia economía, de manera muy notable en los meses inmediatamente posteriores a la crisis financiera asiática, cuando se reinstituyó temporalmente el control sobre el capital como una forma de proteger el valor de la moneda nacional y reducir la necesidad de elevar las tasas de interés. Muchos analistas aseguran que esos controles han ayudado a Malasia a sobrellevar la crisis financiera y a recuperarse de ella con mayor rapidez que los países que no aplicaron ese tipo de controles.<sup>8</sup>

Así, estos países han estado dispuestos a utilizar una gama amplia de herramientas de políticas para promover el crecimiento económico nacional, lograr competitividad a nivel mundial y suavizar las fluctuaciones de la economía. Se les puede caracterizar como países que buscan una apertura económica estratégica, esto es, una apertura económica administrada, hecha a la medida para lograr metas nacionales de promoción de la industrialización y de crecimiento económico estable, mientras persiguen al mismo tiempo las metas de adquisición de tecnologías avanzadas. Como resultado de ello, muchos de

estos países han sido capaces de promover una producción de bienes más intensiva en capital y en mano de obra calificada, logrando así ingresos por habitante más elevados. En cuanto a los países de este grupo que se industrializaron más pronto (la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Singapur), ese tipo de políticas les ha permitido eludir los efectos negativos de la competencia, cada vez mayor, entre los productores de bienes para la exportación con salarios bajos por hacerse con una participación limitada del mercado. En vez de ello, estos países han ascendido en la escala industrial y compiten en los mercados de bienes más sofisticados.

Cada uno de estos países representa un enfoque diferente y flexible para lograr crecimiento y desarrollo, pero comparten un rasgo común con aquellos países que han adoptado políticas neoliberales: están cada vez más integrados económicamente con el resto del mundo. Esta integración es en realidad un mecanismo clave con el cual se eleva la productividad nacional. En muchos de estos países, especialmente en la Provincia china de Taiwán y en la República de Corea, la orientación hacia el exterior ha estado, sin embargo, determinada estratégicamente en vez de ser resultado de una liberalización indiscriminada. No obstante lo anterior, es notable el hecho de que muchos de estos países asiáticos hayan estado adoptando cada vez más el modelo neoliberal, ya sea de manera voluntaria o a causa de las presiones inducidas por la crisis financiera asiática y por otras tensiones políticas. Por ejemplo, el FMI insistió en que la República de Corea adoptara el modelo de un banco central independiente después de la crisis, limitando así el grado en que se podría aplicar la focalización de préstamos y créditos subsidiados como herramientas para promover la industrialización y el crecimiento económico. China está actualmente bajo una fuerte presión por parte de los Estados Unidos de América para que devalúe su moneda, en tanto que la Provincia china de Taiwán se ha inclinado por la liberalización de los flujos de inversión extranjera directa.

Aunque los gobiernos de estos países han mostrado un deseo de intervenir para promover el incremento de la productividad, teniendo como resultado un crecimiento firme del PIB, no han actuado con el mismo entusiasmo en la búsqueda de equidad. Sin embargo, hay casos en los cuales se trató de

lograr la equidad debido a que la redistribución fue vista como algo necesario para promover el crecimiento económico. Por ejemplo, en la República de Corea, los lineamientos sobre salarios constituyeron un instrumento para elevar las remuneraciones de los trabajadores, quienes, por lo demás, tenían poca capacidad de negociación para lograr aumentos en correspondencia con el crecimiento de su productividad. En algunos casos, esto les proporcionó a los propios trabajadores el incentivo necesario para que “ejercieran su criterio con inteligencia en la planta de trabajo”, acelerando así la adopción de tecnologías nuevas importadas y aumentando su productividad.<sup>9</sup> Lo anterior permite sugerir que el crecimiento con equidad es posible, y que las condiciones bajo las cuales se promueve difieren en función del país, la estructura económica y las circunstancias históricas. Tanto en la República de Corea como en la Provincia china de Taiwán por lo menos los trabajadores masculinos participaron en la experiencia de lograr un crecimiento impulsado por el salario, ya que el mejoramiento de los sueldos fue un incentivo para aumentar la productividad y el crecimiento de la economía, generándose así los fondos para financiar los gastos sociales que promovieron la equidad.

Sin embargo, por diversas razones, el crecimiento en sí ha sido insuficiente para poner fin a las diferencias de género en los ingresos y en el bienestar.<sup>10</sup> Esto se debe, en parte, a que por lo general las mujeres están excluidas de las industrias tecnológicamente avanzadas y, por el contrario, están confinadas a tipos de trabajos en los cuales tienen menos posibilidades de mejorar las condiciones de trabajo y de acceso a las prestaciones sociales. Esto condiciona la capacidad de las mujeres para negociar una mejor distribución de recursos y de esfuerzos laborales en el interior del hogar. En efecto, la experiencia de Asia Oriental permite subrayar el hecho de que, en tanto que el crecimiento económico puede elevar los niveles de vida en términos absolutos, no conduce automáticamente a una reducción de las desigualdades, en particular no a las relacionadas con la distinción por razón de sexo (véanse los capítulos 3 y 4).

## EFFECTOS MACROECONÓMICOS DE LA MUNDIALIZACIÓN

Las políticas que han contribuido a promover la mundialización han dado por resultado varios virajes importantes en las variables macroeconómicas durante los últimos 20 años. Las transacciones a través de las fronteras, medidas como inversión extranjera directa, flujos de inversiones en la bolsa de valores, y bienes y servicios comercializados como parte del PIB han aumentado, en algunos casos de manera impresionante.<sup>11</sup> Aunque es difícil calcularlos con precisión, los flujos financieros también han tenido una tasa de crecimiento espectacular. Aun para 1994, los flujos financieros brutos hacia los países en desarrollo se habían incrementado en 1200 por ciento respecto al decenio anterior.<sup>12</sup> La inversión extranjera directa ha aumentado también. Aunque el grueso de dichos flujos se destina todavía a las economías desarrolladas, la parte que corresponde a la economía en desarrollo ha estado creciendo. Sin embargo, los flujos están relativamente concentrados en tan solo cuatro países (China; Brasil; la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; y México), los cuales, en conjunto, abarcan cerca del 60 por ciento del total de flujos de inversión extranjera directa que se dirigió hacia los países en desarrollo y en transición en 2001.<sup>13</sup>

Tal vez, lo que es más importante, la inversión extranjera directa como parte de la inversión que reciben los países en desarrollo ha estado aumentando, tal como se muestra en la gráfica 2.1, en la cual la suma de la inversión extranjera directa hacia el interior y hacia el exterior se presenta como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (en otras palabras, la inversión). Esta relación porcentual proporciona una aproximación al grado de movilidad de las empresas (en oposición a la movilidad financiera). Es decir, la suma de flujos de inversión extranjera directa entre un país y otro proporciona una indicación de la capacidad de las empresas para reubicarse, en caso de que las condiciones locales pongan en peligro las metas de ganancias que la empresa se haya fijado. Como lo muestra la gráfica, la facilidad con que las empresas pueden reubicarse ha crecido en forma impresionante. Esto se debe en parte a la

reducción de los costos de comunicación y transporte, lo cual permite desplazar más fácilmente segmentos de producción (o el proceso entero) a otro país. Se debe también a la liberalización de los flujos de capital financiero. La desregulación de las normas nacionales sobre inversión extranjera ha facilitado esta tendencia. En cuanto a los efectos de todo ello sobre los trabajadores, una forma de interpretar estos datos es como un indicador de tendencias en el poder de negociación de las corporaciones en relación con los gobiernos locales, los trabajadores y los ciudadanos. Las fluctuaciones de este indicador son significativas, puesto que reflejan la verdadera capacidad del capital para reubicarse, y permiten destacar la realidad de esa amenaza para los trabajadores y para los gobiernos.

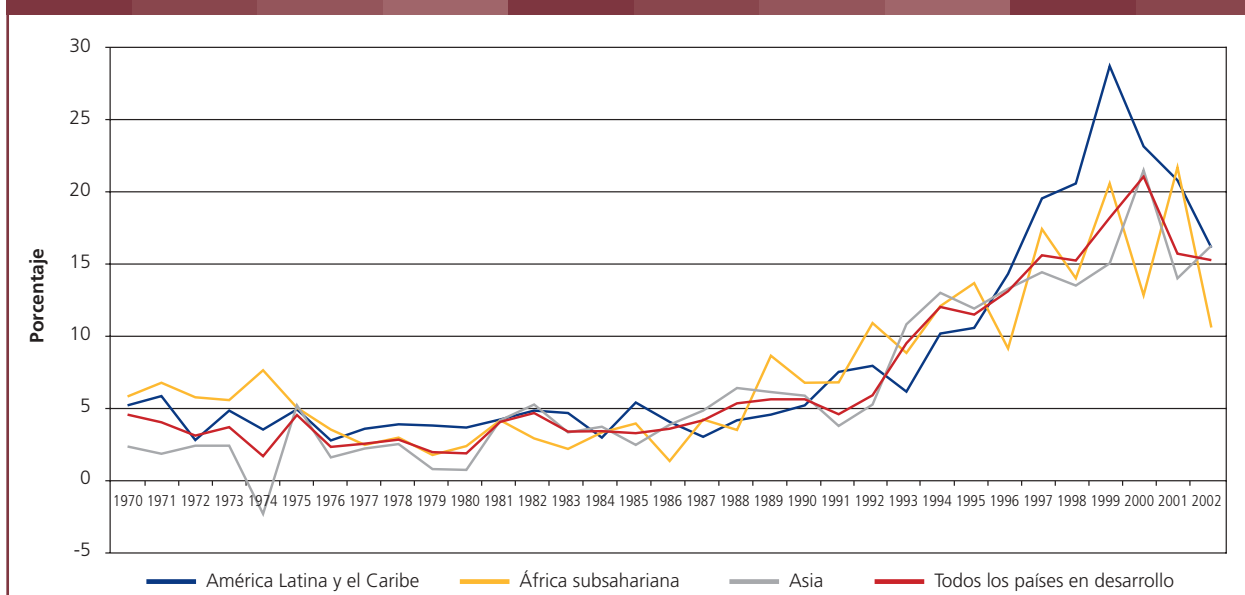
Un efecto notable de la insistencia en que se apliquen las políticas neoliberales, en particular las restricciones monetarias y fiscales, ha sido una reducción en las tasas de inflación. En el caso de varios países en desarrollo, la reducción ha sido impresionante (véase el cuadro 2.1). Se espera que una inflación más baja genere un estímulo macroeconómico debido a que propicia una mayor inversión. Esto, junto con la reorientación de la

producción hacia bienes internacionalmente comerciables y la reducción del papel del Estado en la economía, debería aumentar la productividad, la producción y la tasa de crecimiento. Estas políticas han constituido una base central del neoliberalismo. Sin embargo, reducir la inflación (mediante restricciones monetarias y fiscales), puede tener una repercusión negativa en la demanda agregada, en la producción y en el crecimiento, y esto podría contrarrestar los beneficios de tener tasas de inflación bajas.

Los datos disponibles sugieren que los costos han sido sustanciales y han dado por resultado tasas más bajas de crecimiento económico en la mayoría de las regiones (véase el cuadro 2.2). Con excepción de Asia Oriental y Meridional, las tasas de crecimiento de 1981 a 2000 son inferiores a las del período 1961-1980. Los efectos del crecimiento generados por la liberalización son, por lo tanto, decepcionantes en el mejor de los casos, especialmente para los países más pobres. La lentitud del crecimiento económico tiene implicaciones serias en cuanto a la capacidad de los países para mejorar los ingresos y el bienestar.

No es de sorprender que un crecimiento lento haya dado como resultado opciones de empleo reducidas. Las oportunidades

**Gráfica 2.1 Suma de la inversión extranjera directa hacia el interior y hacia el exterior como porcentaje de la formación bruta de capital fijo (1970-2002)**



Fuente: Calculado con datos de UNCTAD 2004.

**Cuadro 2.1 Inflación (Precios al consumidor: promedios por decenios)**

	1986–1995	1996–2005
<b>Economías avanzadas</b>	3,6	1,8
<b>Países en desarrollo</b>	58,0	8,8
África	27,4	12,2
Países asiáticos en desarrollo	11,2	4,0
Oriente Medio	17,7	9,5
América Latina y el Caribe	194,7	9,0

Nota: En este cuadro se utiliza el agrupamiento geográfico de países que utiliza el FMI en sus documentos *World Economic Outlook* (América Latina y el Caribe = en el hemisferio occidental para el FMI).

Fuente: FMI 2004.

**Cuadro 2.2 Tendencias en el crecimiento del PIB por habitante: porcentaje de crecimiento medio anual (1961–2000)**

	1961–1980 (porcentaje)	1981–2000 (porcentaje)	Punto porcentual de cambio
<b>África</b>	1,7	0,3	-1,4
África del Norte	3,3	1,7	-1,6
África subsahariana	1,1	-0,4	-1,5
<b>América Latina y el Caribe</b>	3,0	0,6	-2,4
El Caribe	3,2	2,2	-1,0
América Central	3,1	0,6	-2,5
América del Sur	3,0	0,5	-2,5
<b>Asia</b>	2,7	4,4	1,7
Asia Oriental	3,1	6,1	3,0
Sudeste de Asia	3,7	2,9	-0,8
Asia Meridional	1,7	3,5	1,8
Asia Central y Occidental	2,8	1,1	-1,7
<b>Oceanía</b>	2,0	0,0	-2,0
<b>Regiones desarrolladas</b>	3,2	1,4	-1,8
Europa Oriental	10,7	1,7	-9,0
Europa Occidental	3,4	1,9	-1,5
Otras regiones desarrolladas	3,4	2,3	-1,1
<b>El mundo</b>	2,8	1,9	-0,9

Nota: Las tasas de crecimiento del PIB por regiones están ponderadas con la población.

Fuente: Calculado con datos de Heston et al. 2002.

de trabajo en el sector formal son insuficientes, como lo demuestra el crecimiento del trabajo ocasional y el empleo por cuenta propia en los que los trabajadores carecen de protección y seguridad.<sup>14</sup> Más aún, los esfuerzos para hacer que los mercados laborales sean más flexibles han aumentado la debilidad de los empleos incluso en el sector formal. Las tasas de desempleo registradas siguen siendo altas y, en varios de los países en desarrollo, hasta sorprendentes. Han aumentado también en Europa y en el Japón. Asimismo, en los Estados Unidos de América, en el decenio de 1990 los índices de desempleo superaron a los correspondientes a los decenios de 1950 y 1960, y ha habido un incremento en la tasa de empleo involuntario a tiempo parcial. En general, el trabajo remunerado continúa siendo escaso y cada vez más precario.

Como resultado del proceso de liberalización e integración económica han surgido otros problemas macroeconómicos graves. Las políticas para liberalizar los flujos financieros han contribuido a que haya una volatilidad financiera creciente. Como resultado de ello, las crisis financieras están sucediendo con mayor regularidad y severidad, particularmente en los países de ingresos medios, los cuales han sido receptores principales de los flujos de capital transfronterizos. Dichas crisis tienen costos extensos en términos de pérdida de crecimiento, y contribuyen a que la distribución de los ingresos a nivel de país sea más desigual.<sup>15</sup>

## Ingresos, impuestos y gasto público

Hay pruebas de que en los últimos años ha habido una restricción fiscal debido a una disminución de los ingresos estatales como resultado de la liberalización del comercio y la reducción de aranceles. Durante el período de 1970 a 1998, por ejemplo, la participación porcentual de los impuestos al comercio en relación con los impuestos totales se redujo de un promedio del 40 por ciento al 35 por ciento en los países de bajos ingresos.<sup>16</sup> Como resultado de ello, la proporción de los ingresos fiscales en relación al PIB se redujo en un promedio del tres por ciento en los grupos de países de ingresos bajos y de ingresos medio-altos inmediatamente después de la reforma de los



intercambios comerciales durante el período de 1985-89 a 1995-98. Además, la desregulación financiera a nivel nacional, la liberalización de los mercados de capital, la eliminación gradual de las tasas de intercambio múltiple y las devaluaciones de la moneda han privado a los gobiernos de los países en desarrollo de otras fuentes de ingresos.<sup>17</sup> Más aún, la insistencia en la inversión privada y en atraer la inversión extranjera directa ha propiciado una reducción de los gravámenes al capital, con lo cual los países se ven forzados a contrarrestar la pérdida de ingresos elevando los impuestos al trabajo.<sup>18</sup> Ha habido por lo tanto una redistribución de la carga fiscal, de los propietarios del capital hacia los trabajadores. Sin embargo, dada la pequeña dimensión del empleo en el sector formal y la magnitud de la economía informal en muchos de los países en desarrollo, la mayoría de estos últimos han tenido que recurrir a los impuestos sobre las ventas y sobre el valor agregado, los cuales son, por lo general, regresivos.

En varios países las presiones sobre los ingresos gubernamentales, debido a la pérdida de fuentes de ingreso, han contribuido a una reducción en los gastos del gobierno calculados como porción del PIB. Mientras que en algunos casos los recortes al gasto se han concentrado en los gastos de capital, esto es, en infraestructura, en algunas regiones también se ha reducido el gasto social (en salud, educación, bienestar y redes de seguridad social), tal como sucede en América Latina y en África.<sup>19</sup>

## Desarrollo humano, pobreza y distribución de los ingresos

Aunque no se discute mucho sobre las tendencias de cambio en los indicadores macroeconómicos básicos, lo que sí se pone más en tela de juicio es la cuestión de que las políticas de liberalización hayan tenido como resultado un mejoramiento en el bienestar o no. El debate se acentúa en parte por las diferentes conceptualizaciones del bienestar. Los neoliberales han tendido a definir el bienestar y la pobreza en términos de ingresos, apoyándose en las mediciones monetarias de la pobreza como un parámetro para evaluar las políticas de liberalización. En años recientes se ha advertido una mayor disposición a incluir

en los análisis las tendencias en materia de desigualdad, y está habiendo un debate importante entre los economistas sobre la extensión que debería lograrse en la meta de equidad. Algunos de ellos han insistido en que la igualdad (particularmente en educación), es un requisito previo al crecimiento económico; otros consideran que conduce hacia una mayor estabilidad política y hacia una política macroeconómica menos disfuncional. El énfasis en la igualdad, entonces, tiende a ser instrumental, relacionándola con sus efectos potenciales en el funcionamiento del mercado.<sup>20</sup>

Aquellos que insisten en el desarrollo humano, a partir de un enfoque sobre derechos humanos, proponen que se utilice un parámetro diferente para medir el progreso.<sup>21</sup> En este último enfoque se insiste en que las metas del desarrollo no solamente incluyen los ingresos por habitante, sino que también deberían tomar en cuenta las “facultades” y los “funcionamientos” (como esperanza de vida y educación), junto con las relaciones de poder, la desigualdad, la dignidad y las oportunidades y derechos a expresarse por sí mismos.<sup>22</sup> Todo esto influye en la libertad humana y en la capacidad de escoger opciones de vida significativas.<sup>23</sup>

Aun utilizando una medida monetaria, el efecto de las políticas de mundialización sobre los índices de pobreza es objeto de mucho debate. Las estimaciones del Banco Mundial sobre la pobreza mundial se apoyan en un umbral de pobreza absoluta de un dólar de los Estados Unidos al día, ajustado según las diferencias en el poder adquisitivo por países.<sup>24</sup> Aplicando este tipo de umbral, el índice de pobreza mundial ha bajado del 32 al 25 por ciento entre 1990 y 1999, reduciéndose el número de pobres de 1.300 millones a 1.100 millones de personas. Sin embargo, este umbral ha sido impugnado, y varios académicos lo consideran como una subestimación de la pobreza mundial.

La inconformidad con los datos del Banco Mundial se suscita por su método de conversión de la moneda local a dólares internacionales, la selección que hace del umbral de pobreza, y la distorsión que se genera por la inclusión del caso particular de China, ya que se desvirtúan las tendencias de pobreza constante o en aumento en varias regiones: la del África subsahariana, la de América Latina y el Caribe, y la de Oriente Medio y África del Norte.<sup>25</sup> Más aún, el umbral de pobreza del Banco



**Cuadro 2.3 Tendencias de la desigualdad en los ingresos en 73 países, del decenio de 1950 al de 1990**

	Países				Porción de	
	Desarrollados	En desarrollo	En transición	Total	Población mundial	PIB-PPC mundial
<b>Desigualdad al alza</b>	12: Australia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia.	16: Argentina, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong , (China), México, Pakistán, Panamá, Puerto Rico, Sudáfrica, Sri Lanka, Prov. china de Taiwán, Tailandia, Venezuela.	20: Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Rep. Checa, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Ex Rep. Yugoslava de Macedonia, Rep. de Moldova, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Serbia y Montenegro, Ucrania.	48	47	71
<b>Desigualdad constante</b>	4: Austria, Bélgica, Canadá, Francia.	10: Bangladesh, Brasil, Côte d'Ivoire, Rep. Dominicana, India, Indonesia, El Salvador, Senegal, Singapur, Rep. Unida de Tanzania.	2: Belarús, Eslovenia.	16	29	12
<b>Desigualdad en descenso</b>	2: Alemania, Noruega.	7: Bahamas, Honduras, Jamaica, Rep. de Corea, Malasia, Filipinas, Túnez.	0	9	4	8

Nota: Los 73 países incluidos en la muestra abarcan el 80 por ciento de la población mundial y el 91 por ciento del PIB mundial según la Paridad del Poder de Compra (PPC).

Fuente: Adaptado de Cornia et al. 2004, cuadros 2.7 y 2.8.

Mundial de un dólar EE.UU. por día no capta las tendencias de pobreza en las economías desarrolladas, en las cuales la insuficiencia de ingresos genera exclusión social y por ende privaciones.

Una perspectiva a partir del desarrollo humano permite ampliar la información que sirve de base para una evaluación de las tendencias en el bienestar. Al dar importancia a los

datos sobre facultades y funcionamientos se advierte que las tendencias macroeconómicas de los últimos 20 años causan muchos problemas. Por ejemplo, para el período 1980-2000, comparado con el de 1960-1980, las tasas de mejoramiento de varios indicadores sociales (mortalidad infantil, alfabetismo, esperanza de vida y educación), se han reducido.<sup>26</sup> Por lo tanto, la mundialización parece estar correlacionada con la lentitud

en el progreso del desarrollo humano, si no es que está ligada causalmente a ella.

Además de la medición de facultades básicas, los enfoques sobre desarrollo humano insisten en la importancia de la desigualdad como medida del bienestar, ya que afecta las relaciones de poder, las cuales pueden determinar la distribución de los productos en los mercados, por parte del Estado, y en el interior del hogar. Esta insistencia ha dado como resultado un escrutinio intensivo de la relación entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza en los últimos años. Hay pruebas suficientes de que las diferencias en relación a los ingresos y los recursos persisten e incluso están ampliándose en el interior de los países, incluidos varios con economías de crecimiento rápido (cuadro 2.3). El aumento de las desigualdades se ha advertido en un conjunto heterogéneo de países tales como China, Estados Unidos de América, varios de América Latina, incluidos los del Cono Sur, y varios de Europa Oriental.<sup>27</sup> Esta evidencia puede utilizarse para explicar de manera relativa la causa de la desaceleración del progreso medido con otras variables de desarrollo humano. Además, una gran parte de la información empírica reciente sobre tendencias en materia de desigualdad permite sugerir que las diferencias en los ingresos que existen entre los países están ampliándose, aunque persiste algo de controversia en cuanto a definiciones y forma de medir los datos.<sup>28</sup>

En suma, la información presentada permite destacar la desaceleración en las tasas de crecimiento, así como el aumento de la movilidad de las empresas, junto con una intensificación de la volatilidad financiera y económica. Más todavía, al tomar en consideración los indicadores de desarrollo humano, pobreza y desigualdad, se suscitan preguntas importantes en cuanto a si las políticas neoliberales y de mundialización en general son capaces de generar desarrollo social, en términos ya sea de incrementos sostenidos del PIB, o de mejoramiento de los niveles de salud, educación y seguridad humana.

Los resultados negativos para el desarrollo humano generados por el programa neoliberal se han relacionado con la reducida capacidad del Estado para proporcionar una red de seguridad social y para promover las metas de desarrollo humano; con los efectos desestabilizadores y despojadores de poder

que causa el capital móvil; y con los efectos negativos para el empleo por el lento crecimiento de la economía. Estas tendencias sugieren la posibilidad de que el neoliberalismo no sea necesario, ni siquiera adecuado, para el crecimiento económico, y que un conjunto de políticas más heterodoxas, ajustadas individualmente a las condiciones específicas de cada país, constituye una alternativa viable, por lo menos para promover dicho crecimiento. Sin embargo, algunos países que han tenido tasas de crecimiento acelerado, sustentadas en políticas heterodoxas, no se han comportado de manera significativamente mejor en la promoción de un aspecto importante del desarrollo humano, como es la igualdad de género. Crecimiento económico, ingresos gubernamentales adecuados, y restricciones a la movilidad del capital son medidas que pueden proporcionar una mejor base de sustentación para lograr el bienestar y la equidad, pero no son suficientes, como tampoco lo son las políticas neoliberales.

## Notas

- 1 Loxley 1997; Elson 2002.
- 2 Jomo 2003.
- 3 Banco Mundial 2001a; Dollar y Gatti 1999.
- 4 Amsden 1989; Wade 1990.
- 5 Banco Mundial 1993a.
- 6 Amsden 1989.
- 7 Jomo 2003.
- 8 Stiglitz 2002.
- 9 Amsden 1989.
- 10 Hsiung 1996; Seguino 1997.
- 11 Los datos sobre estas tendencias se pueden consultar en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, en sus siglas en inglés), de diversos años, y en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo de diversos años (véase UNCTAD 2004). Sobre datos detallados de las tendencias de inversión extranjera directa, véase Braunstein 2004.
- 12 Eichengreen y Mussa 1998.
- 13 Braunstein 2004; *South Centre* 1997; UNCTAD 2004.
- 14 Heinz y Pollin 2003; OIT 2002b.
- 15 Kirkpatrick 2002; Blecker 1998; Bhagwati 2002/3; Singh 2002.
- 16 Khattry y Rao 2002.
- 17 Grunberg 1998.
- 18 OIT 2004a.
- 19 Khattry 2003.
- 20 Solimano 1998; Persson y Tabellini 1994.
- 21 Véase PNUD 2003; Elson 2002; Cagatay y Ertürk 2003.
- 22 Los términos “facultades” (o capacidades) y “funcionamientos” fueron acuñados primero por Amartya Sen (1985) y ahora son ampliamente utilizados.
- 23 Sen 1999.
- 24 Banco Mundial 2002; Chen y Ravallion 2001.
- 25 Véase, por ejemplo, Reddy y Pogge 2003; Vandemoortele 2002.
- 26 Weisbrot et al. 2001.
- 27 Cornia et al. 2003; Khan y Riskin 1998.
- 28 Véase Milanovic 2003; Wade 2001.



# Capítulo 3

## Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria

La posibilidad de que las mujeres logren la paridad con los hombres en el bienestar depende del tipo de políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que se lleven a cabo. Esto es así porque las aptitudes de las mujeres y los hombres difieren, al igual que su acceso a recursos tales como tiempo, tierra y crédito. Estas diferencias en los puntos de partida influyen en la capacidad de las mujeres de generar ingresos y obtener seguridad social. Un sistema de segregación del empleo en función del sexo determina los efectos de las políticas macroeconómicas; este factor es importante, aun cuando por otro lado predomine la igualdad entre mujeres y hombres en términos de calificaciones, aptitudes y control de recursos. No obstante que hay algunas variaciones según las condiciones específicas de cada país, la segregación del empleo entre trabajo remunerado y no remunerado y, a su vez, en el interior de los mercados laborales remunerados (por ocupación, así como por sector), continúa siendo una tendencia muy marcada a nivel mundial y que muestra pocas señales de disminución.<sup>1</sup>

Las facultades y posibilidades de las mujeres y de los hombres para generar su subsistencia son diferentes, lo cual es resultado de un trato diferenciado en mercados importantes tales como el del trabajo, el de la tierra y el de crédito. La capacidad de las políticas macroeconómicas para promover la igualdad de género depende así en primera instancia del grado en que se apoye el crecimiento económico y, en segundo lugar, de los efectos distributivos del crecimiento en relación con el género: vía gasto público, mediante la distribución de los recursos entre los miembros de la familia y del hogar, y a través de diversos mercados.

En este capítulo se analizan las formas en que las políticas de liberalización producen resultados con sesgos de género, destacándose los cambios cuantificables habidos en el mercado

laboral. Este enfoque se deriva en parte de la insistencia con que los partidarios de la mundialización han destacado los efectos beneficiosos de la liberalización en el empleo y los ingresos de las mujeres. La información presentada pone en tela de juicio la validez de esa pretensión.

Por supuesto, el modo de vida de las mujeres, especialmente las de los países en desarrollo, se ve afectado por muchos factores y no solamente por el empleo. Las políticas de liberalización afectan a las economías sustentadas en la agricultura por su repercusión en los tipos de bienes que un determinado país produce, la extensión y el alcance de los mercados (a través de la comercialización), y el grado de integración en la economía internacional. En consecuencia, la facultad de la mujer para proporcionar sustento a su familia en el sector agrícola, ya sea mediante cultivos de subsistencia o bien mediante la producción destinada a los mercados locales o a la exportación, se ve afectada profundamente por las políticas de liberalización. Más aún, dichas políticas repercuten en el grado de informalidad del trabajo. En la sección 2 de este informe se analiza en mayor detalle ese tipo de problemas.

## COMERCIO LIBERALIZADO Y FLUJOS DE INVERSIÓN

### Efectos en el empleo

Tal como se advirtió en el capítulo anterior, en los últimos años los flujos comerciales y de inversión han aumentado a consecuencia de las políticas neoliberales o de los esfuerzos dirigidos

por el Estado para promover en la economía una orientación hacia el exterior. Los cambios en estas políticas pueden tener efectos importantes sobre el empleo, los cuales adquieren sesgos de género debido a la segmentación del mercado laboral.

Algunos consideran que la liberalización del comercio en particular es una estrategia con la que se promueve la igualdad de género. Las políticas para hacer que las tasas de cambio sean más flexibles y disminuyan las barreras al comercio (esto es, la reducción de cuotas y aranceles), permiten a los países aumentar las exportaciones de aquellos bienes que pueden producir a más bajo costo, alentando la demanda de sus productos en el extranjero. Además, estos países pueden importar bienes intermedios

y de capital más baratos, reduciendo los costos de producción y elevando la productividad. Para los países en desarrollo, se espera que la liberalización comercial estimule la demanda externa de bienes manufacturados intensivos en mano de obra y de agricultura de alto valor para la exportación. Dado que, como resultado de la competencia internacional, las empresas se sienten presionadas para contratar la mano de obra menos cara, los salarios relativamente más bajos de las mujeres las convierten en una fuente atractiva de fuerza de trabajo; y esto debería tener como consecuencia un aumento del empleo femenino.

Se asegura que la liberalización de la inversión extranjera directa también debería mejorar el acceso de las mujeres al trabajo

### Casilla 3.1 Alta tecnología y tacones altos en la economía mundial: Mujeres, trabajo e identidades de cuello rosa

A principios del decenio de 1990, Barbados fue testigo de un marcado incremento del empleo femenino en la industria informática. Las mujeres ocupadas en estos empleos realizan un tipo de trabajo del que no se había sabido hasta muy recientemente en esta pequeña isla del Caribe Oriental; lo cual significa que ha habido grandes cambios en los patrones de trabajo y en la tecnología utilizada en el ámbito mundial. Como procesadoras de datos allende el mar, ellas se conectan con trabajadoras de servicios en lugares tan dispares como Irlanda, la República Dominicana, Jamaica, Mauricio y los Estados Unidos de América, en la medida en que la era de la informática señala una intensificación de la producción y el consumo transnacionales de mano de obra, capital, bienes, servicios y estilos de vida.

Este tipo de trabajo (de cuello rosa) tiene sesgos de género no sólo porque en él los trabajadores contratados son casi exclusivamente mujeres, sino porque el trabajo mismo está imbuido con nociones de feminidad correcta, lo cual incluye un comportamiento tranquilo y decoroso junto con una atención meticulosa a los detalles y una técnica de tecleado rápida y precisa.

A nivel mundial, la nueva trabajadora de cuello rosa del sector de la informática representa una reconfiguración así como un abaratamiento del trabajo en servicios de cuello blanco. Lo que anteriormente se consideraba como trabajo calificado de computación, sustentado en el manejo de la información, ahora puede ser realizado allende el mar sin comprometer el producto ni la velocidad con que es elaborado.

La remuneración por ese tipo de trabajo es algunas veces menor que lo que se podría ganar en el corte de caña, pero la atmósfera limpia de una oficina es atractiva para las mujeres. A pesar de la imagen de prosperidad y profesionalismo proyectada por las trabajadoras de cuello rosa, una escena callejera entre Cristina, una trabajadora del sector de la informática, y su antiguo novio Pablo permite advertir una historia diferente. Cuando la trabajadora salía junto con sus amigas del edificio donde trabajan, Pablo empezó a gritarle gesticulando con insistencia para que todos los que estaban alrededor se detuvieran y pusieran atención: “¡Mírenla! ¡Mírenla!”, exclamó él. “¿Ven cómo va vestida? Cuando llegue el viernes ella sólo llevará a casa 98 dólares.” Lo que él estaba tratando de decir con su exclamación era: “En caso de que ustedes se equivoquen y la tomen por una mujer de clase media con un buen trabajo de oficina, permítanme decirles que en realidad ella sólo es una joven pueblerina con salario de obrera.” Al exponer la realidad del exiguo salario de Cristina en contraste con su apariencia impresionante, el antiguo novio despedido amenazaba con socavar una imagen de poder concienzudamente elaborada y reforzada por las mujeres trabajadoras así como por la industria informática que las emplea.

Fuente: Freeman 2000.

remunerado. La inversión extranjera directa funciona como ahorro externo para estimular la inversión más allá de lo que sería posible si los países tuvieran que apoyarse únicamente en fuentes de ahorro y de inversión nacionales. Por lo tanto, la inversión extranjera directa debería funcionar como generadora de empleo. Es probable que las mujeres de los países en desarrollo se beneficien diferencialmente, puesto que a menudo la inversión extranjera directa para esos países está dirigida hacia las industrias intensivas en mano de obra, cuyas empresas buscan lugares de producción de bajo costo. El crecimiento del empleo inducido por la inversión extranjera directa también puede tener como resultado el que las empresas multinacionales proporcionen empleo indirecto a las mujeres. Estas últimas pueden trabajar, por ejemplo, para las empresas locales que son subcontratistas de grandes corporaciones extranjeras, por lo que el empleo local depende de los contratos de las Empresas multinacionales.

Hay cierta base empírica para sugerir que en los últimos tres decenios el empleo de la mujer y la parte que le toca del empleo remunerado han aumentado como resultado de la liberalización de la inversión extranjera directa y del comercio. Sin embargo, cada vez es más difícil distinguir los efectos de la liberalización comercial en relación con el género, de los efectos de la liberalización de la inversión, puesto que ambos coinciden en parte, algunas veces debido a que las empresas multinacionales que emplean mujeres están concentradas en gran medida en la producción de bienes de bajo costo destinados a la exportación. Se observa que las tendencias en el empleo de hombres y mujeres son muy semejantes a pesar de que las regiones y países sean distintos, y dichas tendencias también son semejantes en los distintos niveles de ingresos por habitante. Esto ha permitido llegar a la conclusión de que en el mundo en desarrollo el empleo se ha “feminizado” o se ha hecho intensivo en mano de obra femenina, inducido por un viraje de orientación hacia el exterior. La tendencia se extiende hacia el sector servicios y abarca un conjunto diverso de fuentes de empleo, incluidos turismo, informática y procesamiento de datos, todo lo cual genera divisas. A veces se supone que el empleo en el sector servicios—por lo menos, en el sentido del trabajo de oficina—es más deseable que el empleo en la manufactura ya que a aquél se le considera de mayor prestigio. Sin embargo, puede ser que no proporcione beneficios

más significativos ni en términos de remuneración ni de seguridad (véase la casilla 3.1).

En el sector agrícola, donde la liberalización comercial ha generado empleo estacional en el campo de las exportaciones, el empleo femenino también ha aumentado.<sup>2</sup> Por ejemplo, en el caso de las industrias exportadoras de uva de Chile y de Sudáfrica, las mujeres son una fuente preferida de mano de obra temporal y les corresponde sólo una pequeña parte de los empleos permanentes, fenómeno que está presente también en otros países subsaharianos. Ese tipo de oportunidades de trabajo puede ser considerado como un medio para que las mujeres diversifiquen sus fuentes de ingreso, pero los medios de vida obtenidos en tales condiciones son inherentemente precarios, tema que se tratará con mayor detalle en el capítulo 6.

## La calidad del empleo

Los beneficios que en cuestión de empleo son resultado de la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa dependen de diversos factores, incluidos los salarios (tema que se discutirá en la próxima sección), las condiciones de trabajo y la seguridad en el empleo. Al aplicar estos criterios se suscitan dudas sobre el grado en que los intercambios comerciales y la inversión extranjera directa promueven la igualdad de género

**Cuadro 3.1 Participación femenina en el empleo remunerado en el sector manufacturero: Economías asiáticas seleccionadas (1991-2000)**

	1991 (porcentaje)	2000 (porcentaje)	Punto porcentual de cambio
China	42 <sup>(1)</sup>	46	+4
Hong Kong, China <sup>(3)</sup>	47	43	-4
Corea, Rep. de	41 <sup>(2)</sup>	36	-5
Singapur	45	41 <sup>(3)</sup>	-4
Taiwán, Provincia de China	45	42	-3
Tailandia <sup>(4)</sup>	50	49	-1

Notas: (1) Datos de 1990; (2) datos de 1992; (3) datos de 1999; (4) los datos se refieren al total de empleo en el sector manufacturero.

Fuentes: Los datos provienen de la OIT 2004b excepto los de Taiwán, Provincia de China, los cuales provienen de la Dirección General de Presupuestos y Estadísticas 2003, y los de China, los cuales provienen de la Oficina Nacional de Estadísticas 2004.

en el empleo. En parte, esto se debe a que los empleos que las mujeres pueden encontrar carecen de estabilidad en un grado mayor que en el caso de los empleos en sectores dominados por el sexo masculino. La información recabada permite sugerir, por ejemplo, que los logros de la mujer en materia de empleo no siempre son permanentes. Las disminuciones de la participación femenina en el empleo remunerado son evidentes en el sector manufacturero de un conjunto diverso de países. En algunos casos, parece que mientras los países en desarrollo “maduran” industrialmente, despojándose de los empleos en las manufacturas intensivas en mano de obra, las mujeres pierden su empleo en las industrias que están en decadencia a la vez que enfrentan dificultades para obtener puestos en las industrias manufactureras más intensivas en capital. Esto es lo que se advierte particularmente en las economías de primer nivel de Asia Oriental, tales como la Provincia china de Taiwán; Singapur; la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; y la República de Corea (cuadro 3.1).<sup>3</sup> En esos casos, en la medida en que los salarios a nivel local aumentaron y en otras latitudes se permitió el acceso a una fuerza laboral con salario bajo, las empresas trasladaron sus operaciones intensivas en mano de obra hacia los países del Sudeste de Asia así como a América Central. En algunos de estos países, las reducciones ulteriores de la participación femenina en el empleo en el sector manufacturero se deben en alguna medida a la competencia con lugares donde los salarios son aún más bajos (como China), subrayándose así la precariedad del empleo en las industrias intensivas en mano de obra orientadas a la exportación.

En varios países africanos el empleo femenino en el sector manufacturero ha disminuido como resultado de la competencia con las importaciones de bienes manufacturados baratos provenientes de otros países en desarrollo, mostrando la otra cara de la moneda de la liberalización comercial. La reducción en la manufactura de textiles en Zimbabue y en Tanzania, por ejemplo, dio como resultado pérdidas de empleo en industrias con predominio femenino debido a la inundación de importaciones baratas procedentes de Asia, una vez que se redujeron los aranceles. Tendencias semejantes eran evidentes en Côte d'Ivoire, Nigeria, Kenya, Ghana y Sudáfrica.<sup>4</sup> En muchos países desarrollados, el incremento del comercio también ha

dado como resultado una pérdida desproporcionada de empleo femenino en una gran parte de las industrias con gran concentración de mujeres (textiles, vestido, calzado y productos de piel).<sup>5</sup>

La precariedad de los empleos femeninos generada tanto por la inversión extranjera directa en industrias intensivas en mano de obra, como por la subcontratación, está ligada a la movilidad creciente de las empresas. A las corporaciones de estos sectores industriales les resulta más fácil desviar la producción hacia otras latitudes, para cumplir con sus metas de ganancia, que a las empresas de las industrias más intensivas en capital. Por otro lado, a los hombres se les contrata con mayor frecuencia en las empresas multinacionales, las cuales tienden a generar un tipo de empleo más estable debido a los altos costos de capacitación que encaran las industrias intensivas en capital y en habilidades. Por lo tanto, es menos probable que en esas empresas haya despidos.

El atractivo de contratar mujeres como trabajadoras en las industrias de exportación intensivas en mano de obra, ya sean de propiedad nacional o extranjera, está relacionado con la facilidad con que se las puede despedir del empleo, facilidad que se sustenta en parte en las normas relacionadas con el género que relegan el trabajo remunerado de las mujeres a una posición de importancia secundaria, después de las obligaciones domésticas y asistenciales. Esto encaja perfectamente con el deseo de los patrones de reducir los costos de la mano de obra transfiriéndoles también a las trabajadoras el peso de la incertidumbre sobre la demanda de productos, por lo que las condiciones de empleo son cada vez más flexibles e intermitentes. La flexibilidad en el empleo se acentúa más conforme la industria sea más intensiva en mano de obra. Esto es factible porque en ese tipo de industrias se requiere menos inversión en la capacitación de los trabajadores, sean hombres o mujeres. En el contexto de un número creciente de proveedores que pugnan por el acceso a los mercados de países desarrollados (como China y México, éste a partir del TLC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), el apremio para que compitan las empresas entre sí y reduzcan costos significa también que estas últimas tienen pocos incentivos para adiestrar a sus trabajadores a fin de que mantengan sus habilidades al día. Por ello se considera que los

trabajadores son primordialmente un costo, en vez de un beneficio. En dichas empresas la trayectoria laboral del trabajador es a menudo corta y precaria, con pocas posibilidades de ascenso en la escala de ocupación o de adquirir el adiestramiento que pudiera permitirle acceder a un empleo más seguro en otros sectores de la economía. En otras palabras, se trata de empleos sin futuro.

Por lo tanto, en un entorno de competencia a nivel internacional, los roles sexuales coinciden con la segregación ocupacional por sector industrial, y con las necesidades de las empresas. La segregación de hombres y mujeres en diferentes tipos de empleos, debido a las normas relacionadas con el género que reservan el trabajo más estable y de mayor remuneración para los hombres, permite sugerir que la inversión extranjera directa y la liberalización comercial pueden reforzar una tendencia hacia la segregación en el empleo. En efecto, tal como se señaló, hay pocas pruebas de que con la liberalización se reduzca la segregación en el empleo en función del sexo.

Además, las condiciones de trabajo prevalecientes en los empleos que las mujeres sí pueden obtener, permite poner en tela de juicio la posibilidad de que con ese tipo de empleo se fomenta una mayor igualdad de género. En los casos en que las mujeres han logrado acceso a empleos del sector formal orientado hacia la exportación, como en Asia Oriental, por ejemplo, frecuentemente las condiciones de trabajo son duras y peligrosas; y, en algunos casos, las mujeres tienen un horario de trabajo más largo que el de los hombres empleados en industrias que no producen para la exportación. Ya sea que estén directamente empleadas por las empresas multinacionales o por empresas locales que funcionan como subcontratistas de las empresas más grandes en las cadenas mundiales de mercancías, las trabajadoras del sector exportador tienen poco poder de negociación para mejorar sus condiciones de trabajo, en parte debido a la movilidad de las empresas. Por lo tanto, las demandas de mejores condiciones laborales, horario más reducido o empleo más seguro pueden empujar a las empresas a reubicarse o a transferir algunas de sus actividades hacia lugares de producción más baratos, con lo cual generan desempleo. Debido a que las mujeres se concentran en ese tipo de empleos, se enfrentan a mayores desafíos que los hombres en el mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

Aún cuando se adviertan los efectos beneficiosos del empleo, tales como el incremento del trabajo femenino en el sector del vestido en Bangladesh, la competencia entre los países con salarios bajos hace que las trabajadoras sean vulnerables cuando surgen productores con costos más bajos. En Bangladesh, por ejemplo, se espera que las oportunidades de empleo disminuyan en un futuro próximo debido a la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF), prevista para 2005. En ese acuerdo se habían definido cuotas para las importaciones de textiles por parte de las economías desarrolladas. Se espera que varios países con acceso garantizado a los mercados de países desarrollados sean eliminados por productores a bajo costo con industrias textiles bien desarrolladas, como China, por ejemplo.<sup>6</sup> En otras palabras, se prevé una redistribución del empleo mundial en la industria del vestido entre los países en desarrollo, situación en la que los países con el costo más bajo por unidad de mano de obra estarán en mejor posición para imponerse a los demás. Esto permite destacar el problema que implica una estrategia de crecimiento sustentada en las exportaciones a los mercados de países desarrollados. El crecimiento económico orientado hacia la exportación, basado en productos intensivos en mano de obra, es difícil de sostenerse en un contexto de competencia con muchos otros productores a bajo costo. Esto se agudiza por la sobreproducción ante la insuficiente demanda de bienes por parte de los países desarrollados, debido a la lentitud del crecimiento. Dada la concentración de las mujeres en la producción de ese tipo de bienes, los límites al aumento del empleo y los salarios son evidentes, como lo son también las restricciones para lograr la equidad de género vía esa estrategia de crecimiento.

En suma, hay efectos de la mundialización claramente beneficiosos en virtud del mayor acceso de las mujeres al empleo. En algunos casos, la remuneración y las condiciones de trabajo son mejores en empleos del sector formal para exportación que en las empresas locales y en la economía informal.<sup>7</sup> Este logro no puede ser subestimado. Las mujeres que han aceptado ese tipo de empleo, especialmente en las sociedades más patriarcales, cuentan historias conmovedoras sobre su mayor habilidad para proveer con lo necesario a sus familias y a sus hijos. Sin embargo, como resultado de la precariedad de ese tipo de trabajo, frecuentemente esos beneficios son de corto plazo. Más aún, al evaluar



los efectos de la mundialización en relación con la distinción por razón de sexo, debería tomarse en cuenta que las mujeres empleadas de esa manera sólo constituyen un segmento de la cadena mundial de productores de mercancías. Deben compararse estos resultados con los que atañen a segmentos más grandes de trabajadoras “invisibles” que laboran en el hogar, muchas de las cuales trabajan en términos y condiciones ínfimas en comparación con las de aquellas que tienen empleos en el sector formal. En efecto, se puede probar que a partir de la crisis financiera asiática hay una tendencia acelerada para hacer que muchos de los empleos que había anteriormente en el sector formal sean informales.<sup>8</sup>

Hay otras preocupaciones que deberían tomarse en cuenta. Aunque dicho tipo de empleo puede elevar el estatus absoluto de la mujer, y le puede proporcionar alguna salida fuera de las relaciones patriarcales opresivas, el potencial para reducir la desigualdad en las relaciones entre el hombre y la mujer es reducido. Para superar las estructuras patriarcales de poder, incluidas las normas sociales que dan por resultado las desigualdades basadas en el género, se requiere que mejoren de manera sostenida tanto los medios de vida de las mujeres como su estabilidad. Esas oportunidades para generar ingresos que han sido forjadas a través de la mundialización no satisfacen dicho criterio, puesto que los empleos que muchas mujeres pueden conseguir son inseguros y a menudo carecen de futuro. Esto significa que no proporcionan la posibilidad de ascender hacia tipos de empleo de mayor remuneración y mayor prestigio. Para lograr la equidad se requiere de un enfoque que genere acceso a medios de vida que sean estables y que proporcione un mecanismo claro para aumentar los ingresos femeninos. La estrategia de mundialización por sí misma no parece generar las condiciones requeridas para ello.

## Efectos en la diferencia salarial por razón de sexo

De acuerdo con sus partidarios, la liberalización del comercio y de las inversiones debería conducir hacia un mejoramiento de las perspectivas de salario para la mujer y a la reducción de la diferencia salarial por razón de sexo, en la medida en que los salarios de las mujeres aumentan más rápidamente que los de

los hombres. Esto es lo que sucederá si las oportunidades de empleo para las mujeres aumentan relativamente más rápido que las de los hombres, y si las mujeres están en posición de lograr que la demanda cada vez mayor en los mercados laborales femeninos se traduzca en salarios más altos. Esto debería generar un alza de la remuneración en otros sectores, puesto que los sueldos más altos en el sector manufacturero fijan un límite bajo el cual los salarios femeninos no caerían. Así, teóricamente deberían beneficiarse las mujeres empleadas en todos los sectores de la economía, incluidas las que tienen empleos menos formales. A menudo se piensa también que la inversión

**Cuadro 3.2 Salarios femeninos como porcentajes de los masculinos en el sector manufacturero por países seleccionados: 1990-1999**

	1990	1995	1999
<b>África</b>			
Egipto	67,9	73,6	75,2
Kenya	73,3	92,8	-
Swazilandia	87,7	86,6	62,8 <sup>(1)</sup>
<b>América Latina</b>			
Brasil	53,6	56,9	61,7
Costa Rica	74,3	70,9	73,1
México	-	68,7	69,7
Panamá	-	-	93,2
Paraguay	66,5	79,5	54,6
El Salvador	94,1	96,6	62,0
<b>Asia</b>			
Rep. de Corea	50,3	54,1	55,6
Chipre	57,6	60,1	54,2
Filipinas	-	74,3	79,9
Hong Kong, China <sup>(2)</sup>	69,5	60,9	57,3
Malasia	50,1	57,9	62,9 <sup>(1)</sup>
Tailandia	-	61,6	64,8

Notas: Las relaciones del salario femenino con el masculino se calculan como proporción del salario promedio femenino en el sector manufacturero (para todas las subindustrias, tales como textiles, electrónica y astilleros, y para todas las ocupaciones), en relación con el salario promedio masculino, medido de manera semejante. La relación puede variar debido a que a las mujeres se les paga menos que a los hombres en la misma ocupación e industria, pero también debido a que el empleo de las mujeres se concentra en ocupaciones e industrias sustancialmente diferentes al de los hombres, con efectos consiguientes en los salarios. Por ello, la segregación en el empleo, la educación y otros factores relacionados con la productividad, o la simple discriminación, pueden influir en las proporciones salariales. Nada de esto se refleja en la relación bruta salarial por género.

(1) 1997.

(2) Salarios no agrícolas.

Fuente: Calculado con datos de la OIT 2004b.

extranjera directa permite elevar los salarios, debido a que estimula el crecimiento del empleo y porque frecuentemente se considera que las empresas extranjeras pagan salarios más altos que las empresas locales, elevando así el salario promedio. Por ello, algunos analistas aseguran que los salarios femeninos se beneficiarán de la liberalización de la inversión extranjera directa. Desde luego, los salarios relativos de las mujeres también pueden elevarse en la medida en que se logren niveles más altos de educación, o debido a los cambios en las instituciones fijadoras de salarios que afecten la negociación salarial.

Pero, como se indicó anteriormente, hay varios factores contrarrestadores que reducen la capacidad de la mujer para negociar salarios más altos. Primero, el proceso de “amontonar” a las mujeres en los mismos sectores del mercado laboral, particularmente en los de manufactura intensiva en mano de obra para la exportación, promueve de manera artificial una “sobreoferta” de mano de obra femenina para esos empleos. Segundo, en estas industrias hay una presión intensa para mantener bajos los costos, además de que las empresas pueden reubicarse con relativa facilidad. El resultado es que, estructuralmente, las condiciones del empleo hacen difícil que aumenten los salarios de las mujeres y que se reduzcan las diferencias salariales por razón de sexo.

No obstante lo anterior, la relación salarial simple (promedio de los salarios femeninos como porcentaje del promedio de los salarios masculinos), indica que las diferencias salariales se han reducido en varios de los países en desarrollo. La información más amplia, internacionalmente comparable, es la que corresponde al sector manufacturero y, tal como muestran los datos del cuadro 3.2, el porcentaje de salarios femeninos en relación con los masculinos se ha elevado en varios de los países en desarrollo. Es probable que en estos datos se exagere dicho porcentaje, puesto que las encuestas sobre mano de obra que generan esa información a menudo se limitan a empresas con cinco o más trabajadores. Por ello, las mujeres que trabajan en empresas pequeñas subcontratistas quedan excluidas de las encuestas y sus salarios tienden a ser mucho más bajos que los de las mujeres que trabajan en empresas más grandes. Sin embargo, sobre la base de esta información, las reducciones son evidentes en algunos países latinoamericanos, así como en la

Región Administrativa Especial de Hong Kong, China.<sup>9</sup> Una pregunta básica es hasta qué grado estas tendencias son atribuibles a la liberalización del comercio y de la inversión y no a otros factores que influyen en los salarios, tales como el incremento del nivel educativo femenino en relación con el masculino.

### Explicación de las diferencias salariales por razón de sexo

En numerosos estudios se han controlado cuidadosamente los factores alternativos que pudieran afectar los salarios femeninos y masculinos, a fin de aislar los efectos de la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa. En algunos de ellos se ha encontrado que el incremento del comercio internacional (medido como orientación hacia la exportación), tiende a ampliar la diferencia salarial por razón de sexo.<sup>10</sup> Resulta particularmente interesante que estos efectos negativos sean evidentes en varias economías de crecimiento rápido de Asia Oriental. Ello implica que un incremento de la educación femenina en relación con la masculina podría tener como resultado una reducción de la diferencia salarial por razón de sexo; sin embargo, la presión para que se reduzcan los salarios femeninos—a causa del menor poder de negociación de las mujeres bajo la liberalización del comercio y de la inversión—funciona en dirección opuesta, ampliando así dicha diferencia. La presión que ejerce la liberalización para que se reduzcan los salarios femeninos relativos es considerada a menudo como discriminatoria: se deja de pagar a las mujeres un salario equivalente a su productividad.

Algunos ejemplos provenientes de Asia son ilustrativos. En un estudio sobre la Provincia china de Taiwán y sobre la República de Corea se encontró que hay una relación inversa entre la participación en el comercio mundial (relación de importaciones y exportaciones en función del PIB), y la proporción del salario femenino en relación con el masculino, ajustado para tomar en cuenta las diferencias en las aptitudes en función del sexo.<sup>11</sup> En China, los datos indican que la desigualdad entre los salarios de los hombres y los de las mujeres ha aumentado.<sup>12</sup> La proporción de la diferencia entre los salarios masculinos y femeninos que no se explica por las diferencias en las habilidades

es mayor en la mayoría de los sectores desregulados de la economía, y menor en los menos desregulados (como el sector público).<sup>13</sup> Así, el sector privado da muestras de una discriminación salarial mayor en contra de la mujer que el sector público. En Viet Nam ha habido sólo un ligero cambio en la diferencia salarial por razón de sexo en la economía en general. El hecho de que haya aumentado la remuneración de las personas capacitadas ha sido beneficioso para las mujeres; empero, hay un efecto negativo de discriminación más importante, y es que mantiene bajos sus salarios.<sup>14</sup>

Como muestran los datos del cuadro 3.2, parece que las diferencias salariales han aumentado en algunos países latinoamericanos, así como en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China. En varios casos se han reducido los sueldos tanto masculinos como femeninos, pero la reducción de los salarios de las mujeres ha sido mayor, en parte debido a su concentración en el sector del vestido, el cual ha sido fuertemente perjudicado.<sup>15</sup> En el Uruguay, cuya economía, por otra parte, ha sido equitativa en cuanto al género, con un comportamiento macroeconómico adecuado en los años 80 y 90, las diferencias de género se han reducido, aunque esto se debe primordialmente a la reducción de los salarios de los hombres en vez de al aumento en los salarios de las mujeres. El análisis estadístico muestra que, en el Uruguay, la porción de la diferencia salarial que se debe a la discriminación ha aumentado y que las diferencias de género son más amplias en el sector privado que en el público. En Chile también, aunque la relación salarial entre mujeres y hombres en la economía en general ha mejorado, la porción de la diferencia salarial que es atribuible a la discriminación ha aumentado.<sup>16</sup> Por el contrario, en Brasil hay pruebas de que se ha reducido el componente discriminatorio de la diferencia salarial por razón de sexo en el decenio de 1990, aunque esto fue, en parte, resultado de una reducción de los salarios masculinos relacionada con las políticas de austeridad restrictivas.<sup>17</sup> Brasil es también menos dependiente de las exportaciones que muchas de las economías asiáticas y, por lo tanto, se pueden atenuar las presiones para mantener bajos los salarios de las mujeres.

Por lo que respecta a la inversión extranjera directa hay pocas muestras de que la liberalización de la inversión pueda contribuir a reducir las diferencias salariales por razón de sexo.

Un estudio mostró que el efecto positivo de la inversión extranjera directa sobre los salarios tanto de hombres como de mujeres terminó a finales de los años 80, cuando aumentó la movilidad del capital.<sup>18</sup> Varios estudios más recientes permiten mostrar que la movilidad del capital tiene un efecto negativo sobre los salarios debido al “efecto amenaza” de la movilidad de las empresas, y varios de dichos estudios indican que la inversión extranjera directa ha ampliado la diferencia entre los salarios de los hombres y de las mujeres.<sup>19</sup> En la Provincia china de Taiwán, la cual fue testigo de un aumento rápido del empleo femenino en los decenios de 1970 y 1980, las normas para la inversión extranjera directa fueron liberalizadas más tarde. El desplazamiento consiguiente de las industrias intensivas en mano de obra hacia fuera del país causó una caída en los salarios femeninos relativos. Esto sucedió en contraste con la experiencia habida en la República de Corea. Allí, las normas sobre la inversión extranjera directa permanecieron firmes durante un período de tiempo más largo, con la consecuente inmovilidad de las empresas y una reducción continua de las diferencias salariales por razón de sexo.

Otro ejemplo de los efectos negativos de la inversión extranjera directa en las diferencias salariales por razón de sexo es México, donde en el período 2001-2002 hubo una reubicación masiva de empresas “maquiladoras” que emigraron sobre todo hacia China, con la pérdida de 160.000 empleos en las industrias intensivas en mano de obra. La diferencia de salarios entre China y México fue una de las consideraciones principales de este viraje, y ese tipo de presiones es lo que puede explicar la ampliación de la diferencia salarial por razón de sexo que ha surgido en México.<sup>20</sup>

La movilidad de las empresas también hace más fácil que estas últimas se apropien de los beneficios del aumento en la productividad, haciendo así que la distribución de los ingresos entre capital y trabajo sea más desigual. En el caso de la industria del vestido de Bangladesh, en la cual predomina la mano de obra femenina, los márgenes de ganancia aumentaron del 13 al 24 por ciento a principios del decenio de 1990 en la medida en que aumentó la productividad y disminuyó la participación del salario en el valor agregado, con lo cual se demuestra que las mujeres carecen de poder de negociación salarial frente a sus empleadores.<sup>21</sup>

Tal como demuestra este planteamiento, la liberalización del comercio y de la inversión son dos aspectos diferentes pero complementarios del actual período de mundialización, aunque en la mayoría de los estudios se analizan sus efectos por separado. Sin embargo, lo que es claro es que los efectos de la mundialización en el empleo y en los salarios implican una tendencia hacia una mayor inclusión de las mujeres en la economía remunerada pero bajo condiciones de explotación, relacionadas con la competencia intensa entre los países por su tajada en el mercado de exportación intensivo en mano de obra. No es de sorprender que haya pruebas de que el crecimiento de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, así como el crecimiento económico, han sido más rápidos en aquellos países que tienen las diferencias salariales por razón de sexo más amplias.<sup>22</sup> Es especialmente significativo que aun en algunas de las economías asiáticas de crecimiento más rápido, las porciones discriminatorias de las diferencias salariales no se hayan reducido en esta era de mundialización. En efecto, parte del éxito de los “tigres” de Asia Oriental puede atribuirse a ese tipo de diferencias.<sup>23</sup>

Así, los beneficios obtenidos por el incremento del acceso de la mujer al trabajo remunerado se reducen por la inseguridad de ese tipo de empleos y por el poder limitado que tienen las mujeres para exigir salarios más altos y condiciones de trabajo mejores en los empleos a los que quedan confinadas. Mientras que algunas mujeres pueden gozar de un mayor poder de negociación en el hogar, como resultado del mejoramiento de su estatus como asalariadas, para otras, la inseguridad y los salarios bajos no se traducen en una mejor facultad para renegociar la distribución de labores y de recursos en el hogar.<sup>24</sup>

## CRECIMIENTO LENTO Y EFECTOS DE LA VOLATILIDAD ECONÓMICA

Mientras que en las economías de crecimiento rápido ha habido un aumento en el empleo femenino y, por lo tanto, en la inclusión de las mujeres en la economía remunerada, en las economías de lento crecimiento también hay implicaciones en materia de género, ya que las mujeres están ubicadas a menudo al final de

la fila de espera para conseguir empleos. El crecimiento económico lento ha estado ligado a las políticas macroeconómicas deflacionarias. Entre estas se incluye una política monetaria diseñada para reducir el gasto agregado como una forma de controlar la inflación; los recortes en el gasto del sector público para reducir los déficits presupuestarios (a los que se considera como inflacionarios); y los aumentos en las tasas de interés. En todos los casos, una meta fundamental es establecer credibilidad con los mercados financieros a fin de atraer capital financiero, al cual le interesa recibir altas tasas de retorno sobre la inversión.

Sin embargo, hay el peligro de que la meta de atraer capital financiero pueda entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo, debido al efecto negativo que dichas políticas tienen sobre la demanda agregada y el crecimiento del PIB. Hay ciertas pruebas de que el sesgo deflacionario de estas políticas sobrepasa los beneficios posibles de una inflación más baja, una liberalización financiera y bajos déficits en el sector público. Más aún, la liberalización financiera tiende a contribuir a la volatilidad de los flujos de capital hacia el interior y hacia el exterior, lo cual puede aumentar las subidas y bajadas del ciclo de negocios. Las crisis financieras que han sucedido durante el decenio pasado en México, Asia, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina, con efectos contagiosos en países que inicialmente no estaban implicados en la crisis, han estado ligadas a dicha volatilidad.

## Efectos de las políticas deflacionarias macroeconómicas en materia de género

El sesgo deflacionario en la política macroeconómica tiene implicaciones directas para el avance hacia la igualdad de género. La evidencia proveniente de diversas regiones permite mostrar que los efectos negativos del crecimiento lento y la recesión son más graves para las mujeres que para los hombres.

Por ejemplo, en la región del Caribe donde se empezó a aplicar la liberalización a fines del decenio de 1970, las tasas de crecimiento económico han sido inadecuadas para proporcionar empleo suficiente. Como resultado de ello, a pesar de los altos niveles de educación de las mujeres y lo atractivo del costo más

bajo de la mano de obra femenina en las pequeñas economías abiertas, dedicadas a la exportación intensiva, las mujeres continúan enfrentándose al hecho de que se las excluye del empleo más que a los hombres.<sup>25</sup> En la mayoría de los países de la región, las tasas de desempleo femenino son superiores a las de los hombres y, en algunos casos, son casi el doble.

En América Latina, en los años 90 el desempleo creció sistemáticamente, aun cuando mejoraron las tasas de crecimiento del PIB.<sup>26</sup> Por lo que respecta al Uruguay, hay pruebas claras de los efectos en la distinción por razón de sexo. Después de la adopción de las políticas de liberalización, el inicio de la inflación y la crisis hicieron que el desempleo surgiera como problema significativo, y el efecto negativo fue mayor para las mujeres que para los hombres. El índice de desempleo de las mujeres casi se duplicó desde principios del decenio de 1970 al decenio de 1980, mientras que el de los hombres sólo aumentó la mitad de esa tasa. Los efectos de género del crecimiento lento se disimulan cuando las personas que no pueden encontrar empleo trabajan por cuenta propia o en trabajos remunerados de la economía informal; se trata de un fenómeno que afecta a las mujeres en particular, puesto que ellas constituyen una porción mayor de la población que trabaja en el sector informal a pesar de que su participación en la fuerza laboral es mucho menor. Esta tendencia es evidente en América Latina (al igual que en otras regiones): la reducción del empleo en el sector formal ha sido paralela a la expansión del empleo informal.<sup>27</sup>

En las economías en transición, que anteriormente tenían índices altos de participación de la fuerza laboral femenina, las tasas de crecimiento recientes, lentas o negativas, han tenido implicaciones particularmente adversas para la mujer. Por ejemplo, en Europa Central, la participación de la fuerza laboral femenina ha disminuido mucho en términos absolutos y, en algunos países, más que la de los hombres. En Hungría, por ejemplo, de 1990 a 2001 los índices de participación de los hombres se redujeron en 16 puntos porcentuales, en comparación con los de las mujeres, que se redujeron en 23,5 puntos porcentuales. En la República Checa y en Polonia, los índices de desempleo de las mujeres excedieron a los de los hombres en varios puntos porcentuales, pero no así en Hungría. En este último país, el índice de desempleo femenino puede ser artificialmente

bajo puesto que las mujeres se han retirado de la fuerza laboral por un margen mayor que el de los hombres (véase el capítulo 5).<sup>28</sup> Aun en las economías desarrolladas y, en particular, en Europa Occidental, el crecimiento económico lento ha dado como resultado un incremento en el desempleo que ha afectado a las mujeres más que a los hombres.

## Crisis financiera, inestabilidad económica y género

Una acumulación de datos permite indicar que las mujeres sostienen el mayor peso de las crisis financieras y económicas, tanto en el corto como en el largo plazo, tal como lo demuestra la información recabada como resultado de una investigación sobre la crisis asiática de 1997.<sup>29</sup>

Mientras que los efectos de género de la crisis en relación con el empleo dependen en primera instancia de los sectores específicos afectados y del grado en el cual estos se identifiquen como trabajo “de mujeres” o “de hombres”, las trabajadoras en general son particularmente susceptibles de ser despedidas en épocas de caída drástica de la economía. A menudo ellas son las primeras que pierden sus empleos, debido a las condiciones menos seguras de estos últimos y también a la discriminación derivada de la consideración de que es el hombre “quien lleva el sustento al hogar”.<sup>30</sup> Por ejemplo, durante la crisis financiera asiática, las mujeres de la República de Corea fueron despedidas de sus empleos en una tasa dos veces superior a la de los hombres. La disminución del empleo total femenino fue casi tres puntos porcentuales más alta que la de los hombres (−6,9 por ciento para ellas comparada con −4,1 por ciento para ellos). En la categoría de “trabajadores regulares”, los efectos negativos fueron más evidentes aún para las mujeres. La cifra de las trabajadoras regulares femeninas disminuyó drásticamente en un 18,8 por ciento, en tanto que la cifra de trabajadores regulares masculinos descendió en un 6,6 por ciento.<sup>31</sup> De manera semejante, en Tailandia las mujeres sufrieron una pérdida mayor de empleo debido a la caída económica inducida por la crisis financiera.<sup>32</sup> Se consideró que la calamidad social generada por estas crisis fue percibida claramente en términos de género, ya

que en las manifestaciones públicas de protesta se lamentaron sobre todo los perjuicios sufridos por los trabajadores, mientras que las mujeres, quienes sufrían por la pérdida desproporcionada de empleos, eran consideradas sobre todo por su papel como “cuidadoras de la familia”. Con esto se demuestra lo débil de la tendencia hacia la equidad de género atribuida a la liberalización. Si lo que se ha obtenido en cuanto al empleo no es seguro ni a largo plazo, las consideraciones sobre el empleo sumamente ligadas a la distinción por razón de sexo se reafirman a sí mismas y provocan un retroceso en la búsqueda de igualdad.

Más aún, en algunos países asiáticos se suspendió la reducción tan considerable de la pobreza que se había logrado en años anteriores, lo cual afectó a las mujeres en particular. Lo que más les afectó fue la reducción de los ingresos, debido a que ante la falta de servicios públicos de bienestar y de esquemas amplios de ayuda por desempleo, ellas aceptaron la caída del salario real o la percepción de ingresos más bajos cuando se trasladaron al sector informal, en un esfuerzo por mantenerse en un nivel de subsistencia.

Entre otras repercusiones de dichas crisis se incluye la deserción escolar infantil, a menudo de las jóvenes, a fin de ayudar en las tareas del hogar, mientras las madres tratan de conseguir ingresos para compensar los que su familia haya perdido. Con frecuencia, esa deserción es permanente, sobre todo cuando se fijan cargos monetarios a la educación con el fin de solventar los déficits presupuestarios de los gobiernos, como resultado de las crisis económicas. Se refuerza por lo tanto la brecha entre hombres y mujeres en la matrícula educacional, impidiendo que se acumule el capital humano femenino y por lo tanto, perjudicando el potencial de ingresos futuros de la mujer y manteniendo su productividad económica más baja de lo que de otro modo pudiera ser.<sup>33</sup>

En épocas de crisis económica es cuando ambos, el trabajo no remunerado de la mujer y la economía “asistencial”, se hacen más evidentes y decisivos, especialmente en los países en desarrollo donde la familia funciona como red substitutiva de seguridad social o como último refugio.<sup>34</sup> Con la división por sexos que prevalece actualmente sobre el trabajo en el hogar, las mujeres son las principales responsables de proporcionarle a la familia seguridad alimentaria, atención a la salud, servicios básicos como agua y energía y también cuidado “afectuoso”. En

los países en desarrollo, aun cuando en tiempos normales la carga que tienen que soportar las mujeres al gastar sus energías entre el trabajo remunerado y el no remunerado es sustancial, en tiempos de crisis económicas se vuelve más pesada.<sup>35</sup> El costo no es sólo en términos de salud y bienestar de las mujeres sino también en términos de eficiencia micro y macroeconómica.<sup>36</sup>

## RESTRICCIÓN FISCAL

La facultad de los gobiernos de los países en desarrollo de bajos ingresos para costear el gasto público depende de la política macroeconómica nacional, y también del costo de los préstamos y la proporción de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que se les otorgue para apoyar el presupuesto. Esta facultad del gobierno para gastar ha estado sometida a un apremio creciente por parte de las instituciones financieras internacionales así como de los mercados financieros liberalizados, los cuales promueven políticas fiscales austeras que implican una disminución de los déficits presupuestarios a fin de mantener baja la inflación. De ahí que los gobiernos tengan que ajustar sus gastos según su capacidad para recabar ingresos, principalmente de fuentes nacionales.

Los ingresos fiscales gubernamentales han estado sujetos a presiones contradictorias. En el contexto de la liberalización del comercio, se exhorta a los países a reducir los impuestos mercantiles (aranceles y pagos por permisos de exportación), los cuales en los países en desarrollo constituyen en promedio una tercera parte de los ingresos fiscales del gobierno.<sup>37</sup> Un segundo efecto negativo que tiene la liberalización sobre dichos ingresos es el estímulo que se le da a la competencia fiscal. Los apremios para competir a nivel mundial hacen que los gobiernos no se atrevan a aumentar los impuestos sobre los ingresos y el capital por temor de que el capital extranjero y aun el nacional huyan a cualquier otro lado. La base del sostenimiento fiscal también queda constreñida por el crecimiento del sector informal de la economía. De ahí que, más allá y por encima de la reducción de los ingresos estatales a causa de la apertura al comercio internacional, las reformas fiscales han incluido una reducción de los impuestos sobre los ingresos y el capital. Además,

se han hecho esfuerzos para ampliar la base impositiva (para recabar impuestos de aquellos que anteriormente no estaban incluidos en el gravamen fiscal o no cumplían con las leyes fiscales), aunque no han tenido mucho éxito debido en parte a la poca capacidad de cobro de las autoridades de la hacienda pública.<sup>38</sup> Como resultado de ello, muchos gobiernos han aumentado los impuestos sobre las ventas y sobre el valor agregado, impuestos regresivos que tienden a golpear más duramente a los pobres.

El efecto combinado de todo ello ha sido una reducción de los recursos gubernamentales para gasto en infraestructura y en programas sociales y redes de seguridad social. Se presiona también para que se privaticen las empresas que son propiedad del gobierno, incluidas aquellas que suministran bienes públicos, tales como agua, electricidad y telecomunicaciones, con una reducción concomitante del empleo en el sector público. Dichas políticas tienen efectos de género significativos, porque el Estado es un agente importante de distribución de recursos e ingresos.

## Los efectos contradictorios de la mundialización

Mientras que por un lado se le restringe la capacidad fiscal al gobierno, por el otro, la mundialización aumenta la necesidad de desarrollar infraestructuras, invertir en capital humano y contar con mecanismos de protección social. El aumento de la inestabilidad económica y la reducción de la seguridad en el empleo aumentan el índice de rotación del trabajo y, por lo tanto, el número de trabajadores que están en transición; y las mujeres figuran predominantemente en este grupo. Para amortiguar estos efectos negativos, se requieren gastos provisionales y en algunos casos a largo plazo en materia de seguro de desempleo, así como otras formas de apoyo a los ingresos, a fin de garantizar el acceso a la atención de la salud y a una vivienda adecuada.

Además de la protección social, la mundialización aumenta también la necesidad de invertir en educación y capacitación para asegurar que la fuerza de trabajo de un país sea suficientemente adaptable a las condiciones cambiantes de la competencia en un entorno mundial. Debido a que la mayoría de los traba-

jadores no tienen recursos para financiar su propia educación y adiestramiento, hay una necesidad creciente de que el Estado suministre los recursos necesarios para la inversión en capital humano.

Más aún, a fin de hacer que sus países sean atractivos para la inversión, los gobiernos deben invertir también en infraestructura física. En general, estos gastos públicos son complementarios a la inversión privada ya que elevan la productividad y, por lo tanto, el lucro de las empresas privadas. En Asia Oriental, las economías de la Provincia china de Taiwán y de la República de Corea son ejemplos de países en desarrollo que han hecho inversiones significativas en educación (más allá del nivel de primaria), mientras que Singapur, notable por un enfoque menos intervencionista en la promoción del desarrollo, sin embargo invirtió sustancialmente en infraestructura pública, lo cual dio como resultado una inversión significativa por parte de las empresas multinacionales.<sup>39</sup>

Paradójicamente, entonces, la viabilidad de una estrategia de crecimiento apoyada en la apertura y liberalización del mercado depende cada vez más de la medida en que el Estado sea capaz de proteger a sus ciudadanos de los caprichos del mercado. Más aún, en un entorno abierto, competitivo, es clave que el Estado tenga un papel más amplio, ya que las empresas, para poder seguir siendo competitivas, no pueden hacerse cargo de los costos de la prestación de protección social.

## Efectos de la restricción fiscal en materia de género

Los efectos de la restricción fiscal en cuanto a la distinción por razón de sexo operan sobre todo a través de los cuatro canales siguientes: 1) los efectos distributivos de la reforma fiscal; 2) el efecto neto de los recortes al gasto fiscal en las redes de seguridad social y en el bienestar social, todo lo cual afecta la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, así como la seguridad de sus ingresos; 3) el efecto de la restricción fiscal en el empleo femenino y masculino; y 4) la privatización de las empresas y los servicios públicos y de los recursos de propiedad común.

Tal como se mencionó anteriormente, la liberalización financiera ejerce presión sobre los Estados para que reduzcan



los impuestos sobre los ingresos de las corporaciones, así como de las personas acaudaladas, como medida para reducir la fuga de capital y atraer capital extranjero. El resultado ha sido un giro en la carga impositiva, del capital hacia el trabajo. Más aún, la medida encaminada a aplicar cuotas de pago por servicios e impuestos indirectos con el fin de disminuir los déficits fiscales, da como resultado una estructura impositiva más regresiva; esta última requiere que los hogares de bajos ingresos provean una parte desproporcionada (en relación con sus ingresos) de la recaudación del Estado por vía de los impuestos.

Dados los índices más bajos de participación de la mujer en la fuerza laboral y la menor remuneración de las mujeres con empleo, la reducción de los impuestos directos favorece claramente a los hombres, ya que ellos perciben ingresos mayores que las mujeres y es más probable que sean propietarios de corporaciones o que sean socios de esas corporaciones. Los hombres constituyen una base impositiva más fuerte y tendrían que pagar más si la estructura de impuestos fuera más progresiva y las exenciones menores, y (más que nada) si se aplicaran las leyes. Se advierte que sucede lo mismo con la baja proporción del total de ingresos fiscales que proviene de los impuestos a la propiedad. El efecto en la distinción por razón de sexo del giro hacia una dependencia mayor de los impuestos indirectos, tales como los que se aplican a las ventas, es difícil de ponderar. En la medida en que los impuestos indirectos son regresivos, lo cual ciertamente es así en muchos países, se puede asumir que las mujeres como perceptoras de ingresos más bajos están en mayor desventaja. Cuando el grado de regresión de los impuestos se aminora a través de exenciones que se aplican a bienes básicos y servicios de salud y educación, como en Costa Rica y en Jamaica, se supone que la incidencia en materia de género es neutral.<sup>40</sup>

Bajo condiciones de mundialización y liberalización de mercados, parece que los límites a la capacidad del Estado para proporcionar gasto social e inversión en infraestructura se han hecho más marcados. Mientras que el decenio de 1980 fue testigo de presiones severas sobre el gasto público debido al alza en las tasas de interés y en los costos del servicio de la deuda externa, dichas presiones disminuyeron en el decenio de 1990. De todos modos, el gasto público total como porcentaje del PIB (lo cual incluye el gasto de capital o infraestructura) aumentó sólo

marginalmente (0,45 por ciento) en los países de ingresos bajos, en tanto que disminuyó significativamente en los países de ingresos medio-bajos (-12,8 por ciento) y en los de ingresos medio-altos (-5,5 por ciento). No obstante que ha habido mejoras en el gasto social por habitante (educación, salud, seguridad social y bienestar) a finales de los años 90, tal como muestra el cuadro 3.3, estos gastos como porcentaje del PIB han disminuido en varios países en desarrollo. Estas tendencias negativas son más pronunciadas en el África subsahariana y en Europa Central y Oriental. Más aún, dado la necesidad de ampliar el gasto social, algunos de los incrementos en el gasto aquí advertidos resultan insuficientes.

Los gobiernos han respondido de diversas maneras a las presiones fiscales. En algunos casos han protegido los gastos sociales, pero el peso de la reducción de ingresos ha recaído forzosamente sobre el gasto en infraestructura. En otros casos, el gasto social se ha reducido también. Esto ha deteriorado la capacidad de los países en desarrollo para promover el desarrollo humano, agravando el creciente problema de las desigualdades.

La necesidad de que haya gasto público es más marcada aún si se ha de tomar en serio el objetivo de lograr la igualdad de género; para ello, tanto el nivel como la composición del gasto público juegan un papel crucial. A menudo las mujeres están en desventaja en los mercados laboral y de crédito, lo cual hace que ellas tengan más restricciones que los hombres para disponer de dinero en efectivo. Cuando la mujer es la responsable de financiar la salud y la educación de ella y de sus hijos (como en muchos lugares del África subsahariana), y se requiere pagar en efectivo el acceso a ese tipo de servicios, el resultado puede ser especialmente perjudicial para las mujeres y los niños. Si también hay sesgos de género en la distribución de los recursos en el interior del hogar, por las normas sociales según las cuales se considera que los niños son más valiosos que las niñas, el resultado puede ser especialmente desventajoso para estas últimas. El gasto público en educación y salud destinado a lograr la equidad de género en el acceso a esos servicios es una forma importante de mejorar las posibilidades de las mujeres (véase el capítulo 8).

La información existente en cuanto a iniciativas de análisis de género de los presupuestos, diseñadas para evaluar los



**Cuadro 3.3 Gasto social por habitante a precios constantes internacionales. Promedios quinquenales (1975-1999)**

País	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999
<b>Ingresos bajos</b>					
Camerún	93	94	136	<b>96</b>	<b>43</b>
Etiopía	26	29	29	<b>24</b>	-
Indonesia	35	50	53	71	96
Nepal	19	24	30	30	46
Zimbabwe	187	308	<b>292</b>	<b>245</b>	380
<b>Ingresos medio-bajos</b>					
Colombia	-	280	291	<b>224</b>	368
República Dominicana	121	142	<b>116</b>	119	202
Egipto	214	279	<b>278</b>	307	<b>262</b>
República Islámica del Irán	395	<b>391</b>	<b>323</b>	401	517
Marruecos	232	264	<b>254</b>	291	305
Paraguay	140	207	<b>153</b>	225	-
Sri Lanka	191	<b>151</b>	178	238	246
República Árabe Siria	154	209	<b>126</b>	<b>105</b>	159
Tailandia	116	163	191	279	417
Túnez	480	<b>464</b>	575	659	813
<b>Ingresos medio-altos</b>					
Argentina	724	<b>539</b>	<b>525</b>	689	1028
Chile	690	947	<b>779</b>	854	1270
Costa Rica	659	<b>648</b>	671	691	759
Mauricio	737	740	<b>705</b>	916	1303
México	481	492	<b>371</b>	505	539
Panamá	569	660	773	805	916
Uruguay	932	1137	<b>1065</b>	1550	2138
<b>Ingresos altos</b>					
República de Corea	156	251	337	564	800
Singapur	437	759	970	1096	1372

Nota: El gasto social abarca el gasto público en educación, salud, y seguridad y bienestar social. Los grupos por nivel de ingresos se basan en datos del Banco Mundial 2004b. Algunos países carecen de los promedios para algunos años debido a que no se dispone de datos. Los números en negrita indican disminución de los gastos promedio por habitante comparados con el promedio de los cinco años anteriores. El año base para los precios constantes es 1996.

Fuentes: Calculado con datos del FMI, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (varios años); Heston et al. 2002.

efectos del gasto gubernamental en las mujeres y en los hombres, hasta la fecha permite sugerir que los recortes al gasto en infraestructura pública tienen efectos especialmente negativos para las mujeres. Por ejemplo, la falta de acceso al agua limpia repercute más fuertemente en las mujeres, quienes son responsables en gran parte del manejo y la atención del hogar. La reducción de los gastos gubernamentales en atención de salud, como clínicas rurales y hospitales públicos, significa que aumenta el trabajo asistencial no remunerado de las mujeres. El

exceso de trabajo puede tener efectos negativos para la salud. (Véase el capítulo 8).

La disminución del sector gubernamental también afecta negativamente al empleo, y algunos estudios indican que las mujeres han sido más perjudicadas que los hombres, aun cuando no se disponga de datos suficientes al respecto, ni por países ni por regiones.<sup>41</sup> En muchos casos, las mujeres cambian de trabajo para ocuparse en el sector servicios, frecuentemente en la economía informal, donde los términos y las condiciones de trabajo les son adversas.

Se ha insistido también en que se reduzcan las redes de seguridad social. Y, sin embargo, las mujeres necesitan ese tipo de atención aun más que los hombres, debido a su mayor participación en empleos inseguros y a las responsabilidades asistenciales que tienen. Desde luego, la mayor parte de las redes de seguridad social cubren más ampliamente a los trabajadores remunerados de tiempo completo en el sector formal, excluyendo así de esa cobertura a la mayoría de las mujeres. En la medida en que las presiones para reducir los déficits presupuestarios socavan la cobertura de dichos esquemas, hay menor protección para los hombres, lo cual reduce las diferencias de cobertura entre ellos y las mujeres, pero mediante una “armonización hacia abajo”. No obstante, y tal vez lo que es más importante, al mismo tiempo que el trabajo se hace más inseguro, el Estado dispone de menos recursos para poder evitar cambios bruscos en los flujos de ingresos de sus ciudadanos; y dada la preponderancia de las mujeres en el trabajo informal e inseguro, así como en el trabajo no remunerado, la restricción fiscal actúa como un impedimento fundamental para lograr la igualdad de género con “armonización hacia arriba”.

## La privatización

La privatización de servicios y la introducción del pago de cuotas por parte de los usuarios de servicios estatales son elementos clave de los programas neoliberales. Se insiste en que la privatización promueve la eficiencia económica, y que puede dar como resultado costos más bajos y mayor calidad de los bienes esenciales, tales como electricidad y agua, atención a la salud y educación, en tanto que el pago de cuotas por los usuarios es considerado como un mecanismo más para financiar los servicios públicos.

Sin embargo, los beneficios de la privatización para los grupos de bajos ingresos y en particular para las mujeres son discutibles por diversas razones. Mediante la privatización, los monopolios privados rempazan a los prestadores de servicios del sector público. El resultado ha sido una falta de competencia, puesta de manifiesto por precios inflados, inversión insuficiente, suministro intermitente y exclusión de los consumidores que

no puedan pagar por los servicios.<sup>42</sup> Puede ser que la privatización ni siquiera permita que haya un ahorro en las finanzas públicas, cuando el dinero del gobierno se gasta en mejorar la eficiencia de las empresas del sector público para hacerlas más atractivas ante los compradores privados. La baja tasa de impuestos que se cobra a las corporaciones junto con la evidente evasión fiscal sugieren que no es probable que las entidades privatizadas contribuyan significativamente a las arcas públicas.

Las implicaciones de la privatización para la macroeconomía sólo pueden ser ponderadas para cada país en particular, tomando en cuenta cuáles bienes estatales son privatizados, los términos y condiciones de la privatización, y el ambiente económico nacional e internacional.<sup>43</sup> Sin embargo, hay muchas pruebas de que la privatización genera costos considerables a corto plazo, y razones para pensar que el costo para la mujer puede ser a largo plazo. En África y en América Latina, la privatización ha sido más perjudicial para las perspectivas de empleo de las mujeres. La experiencia muestra que los pobres no están protegidos efectivamente del pago de cuotas como usuarios, ya que los sistemas de exención rara vez funcionan en la práctica. Más aún, en el campo de los servicios públicos, debido a que a menudo ni se materializa la expansión anticipada de los servicios ni se reducen las cuotas (en muchos casos son incluso más caras), las mujeres frecuentemente son las que cargan con el peso de administrar el presupuesto del hogar con menos ingresos y con un número menor de servicios esenciales.

## INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES

El período de integración económica mundial ha coincidido con los procesos de democratización así como de descentralización de la toma de decisiones. Ese tipo de transformaciones políticas, a las cuales han contribuido los movimientos de mujeres, pueden a la vez ampliar el espacio para que la mujer participe en la toma de decisiones así como mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos al electorado femenino. El acceso

mayor de las mujeres a los organismos de toma de decisiones políticas en las instituciones políticas locales, o como participantes en grupos de promoción, puede mejorar así su capacidad para promover un cambio con el que se logre equidad de género (véase la sección 3). Hay pruebas claras de los beneficios de ese tipo de cambios habidos en años recientes, en la medida en que numerosos países han aprobado una legislación con la que se mejora la vida de la mujer, incluyendo leyes contra la violencia doméstica así como reformas al derecho de familia. No obstante que, en efecto, estos cambios han sido beneficiosos, un campo en el que no se ha visto mejora alguna es el de las posibilidades de la mujer de influir en la política económica. Esto se debe a que el avance de las mujeres en el acceso a los organismos de toma de decisiones coincidió con el hecho de que disminuyera la oportunidad de los Parlamentos de influir en la política macroeconómica.<sup>44</sup>

Es notable el amplio papel que juegan las instituciones financieras internacionales en la reducción del control que ejercen los gobiernos nacionales sobre la política económica; para ello fijan políticas macroeconómicas en economías nacionales que confrontan problemas serios de balance de pagos debido a lo adverso de sus balanzas comerciales o del flujo de capitales. En dichos contextos, esas organizaciones internacionales influyen directamente en la política, y a menudo la fijan, al influir en las tasas de intercambio, en los niveles de gasto del sector público y en las normas que afectan la liberalización del comercio y de los flujos de capital. Pueden aplicar sus programas de políticas al suspender el apoyo necesario para la balanza de pagos y otras ayudas, sometiendo a los países en desarrollo a la condición de parias en los mercados internacionales si sus gobiernos dejan de pagar sus deudas externas. Lo irónico es que con el viraje en el ejercicio de poder que permite la injerencia de esas instituciones globalizadoras, se tiende a subvertir el control que ejerce la nación sobre la economía, en una época cuando las mujeres están logrando avances notables en su acceso a los escaños parlamentarios.

Además de influir en las variables macroeconómicas nacionales, esas organizaciones han promovido también la autonomía del banco central, es decir, la cesión al banco central de la capacidad de maniobra necesaria para mantener el valor y la estabilidad de la moneda local, libre de las presiones por parte

del gobierno central para poder cumplir otras metas tales como el pleno empleo o el desarrollo industrial. Cada vez más, los bancos centrales independientes han tratado de atacar la inflación como su objetivo primordial, incluso como si fuera el único, excluyendo cualquier otra meta con la que se pudiera promover el desarrollo y el bienestar. La autonomía del banco central puede debilitar la rendición de cuentas democrática, al aislar a los centros fundamentales de toma de decisiones políticas de los procesos participativos y de los debates públicos sobre la forma ideal de atacar la inflación y sobre otras opciones fundamentales en materia de políticas.<sup>45</sup>

El debate sobre objetivos puede ser conflictivo, ya que, por ejemplo, muchos economistas consideran que la meta de lograr una inflación baja genera costos que sobrepasan en mucho a los beneficios.<sup>46</sup> Mientras que la restricción monetaria puede mantener baja la inflación, lo cual puede ser beneficioso para los consumidores y para los inversionistas financieros, quienes desean tasas de ganancia reales más altas por sus inversiones, los costos se advierten en unas tasas de desempleo más altas. En efecto, aun los economistas del Banco Mundial advierten de que hay pocas pruebas empíricas de que la inflación por abajo del 40 por ciento anual tenga un efecto negativo sobre el crecimiento.<sup>47</sup> Y aun así a menudo el banco central tiene el objetivo de atacar la inflación hasta bajarla a cero, con efectos negativos en términos de pérdida de empleo y de ingresos. A falta de un debate público más amplio y de toma democrática de decisiones sobre estos asuntos, una segunda opción mejor que las otras para los órganos de dirección de un banco central independiente sería adoptar un conjunto de intereses sociales más diversificado, incluyendo los de la mujer.

## Notas

- 1 Anker et al. 2003.
- 2 ONU 1999; Deere 2004.
- 3 Berik 2000; Ghosh 2004a; Jomo 2001.
- 4 Malhotra 2003; Hart 2002.
- 5 Kucera y Milberg 2000.
- 6 Siegemann 2004.
- 7 Kabeer y Mahmud 2004.
- 8 Balakrishnan 2002.
- 9 Seguino 1997.
- 10 Gupta 2002; Oostendorp 2004.
- 11 Berik 2004.
- 12 Maurer-Fazio et al. 1997; Liu 1998.
- 13 Maurer-Fazio y Hughes 2002.
- 14 Packard 2004.
- 15 Banco Mundial 1995b:107.
- 16 Montenegro y Paredes 1999.
- 17 Arabsheibani et al. 2003.
- 18 Paus y Robinson 1998.
- 19 Busse y Spielmann 2003.
- 20 Palma 2003.
- 21 Bhattacharya y Rahman 1999.
- 22 Seguino 2000b.
- 23 Seguino 2000a.
- 24 Acero 1995.
- 25 Seguino 2003b.
- 26 Weeks 1998.
- 27 Standing 1997; OIT 2002b.
- 28 Fodor, E. 2004b; UNIFEM 2002.
- 29 Singh y Zammitt 2000; Lim 2000; Floro y Dymski 2000; van Staveren 2002; Baden 1996.
- 30 Cho et al. 2004; Singh y Zammitt 2000; van Staveren 2002.
- 31 Cho et al. 2004.
- 32 Zhiqin 2000.
- 33 Elson 1998.
- 34 Elson y Cagatay 2000.
- 35 Bakker 1994; Elson 1995.
- 36 Ertürk y Cagatay 1995; van Staveren 2002.
- 37 UNRISD 2000:33.
- 38 Huber 2004; Cagatay y Ertürk 2003.
- 39 Jomo 2003.
- 40 Huber 2004.
- 41 Packard 2004; Lee 2004.
- 42 Zammitt 2003.
- 43 Van der Hoeven 2000.
- 44 Bangura 2004.
- 45 Boylan 1998a, 1998b; Elgie 1998; para una perspectiva diferente, véase Goodman 1991.
- 46 Epstein 2002.
- 47 Bruno y Easterly 1996.



## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

## 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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

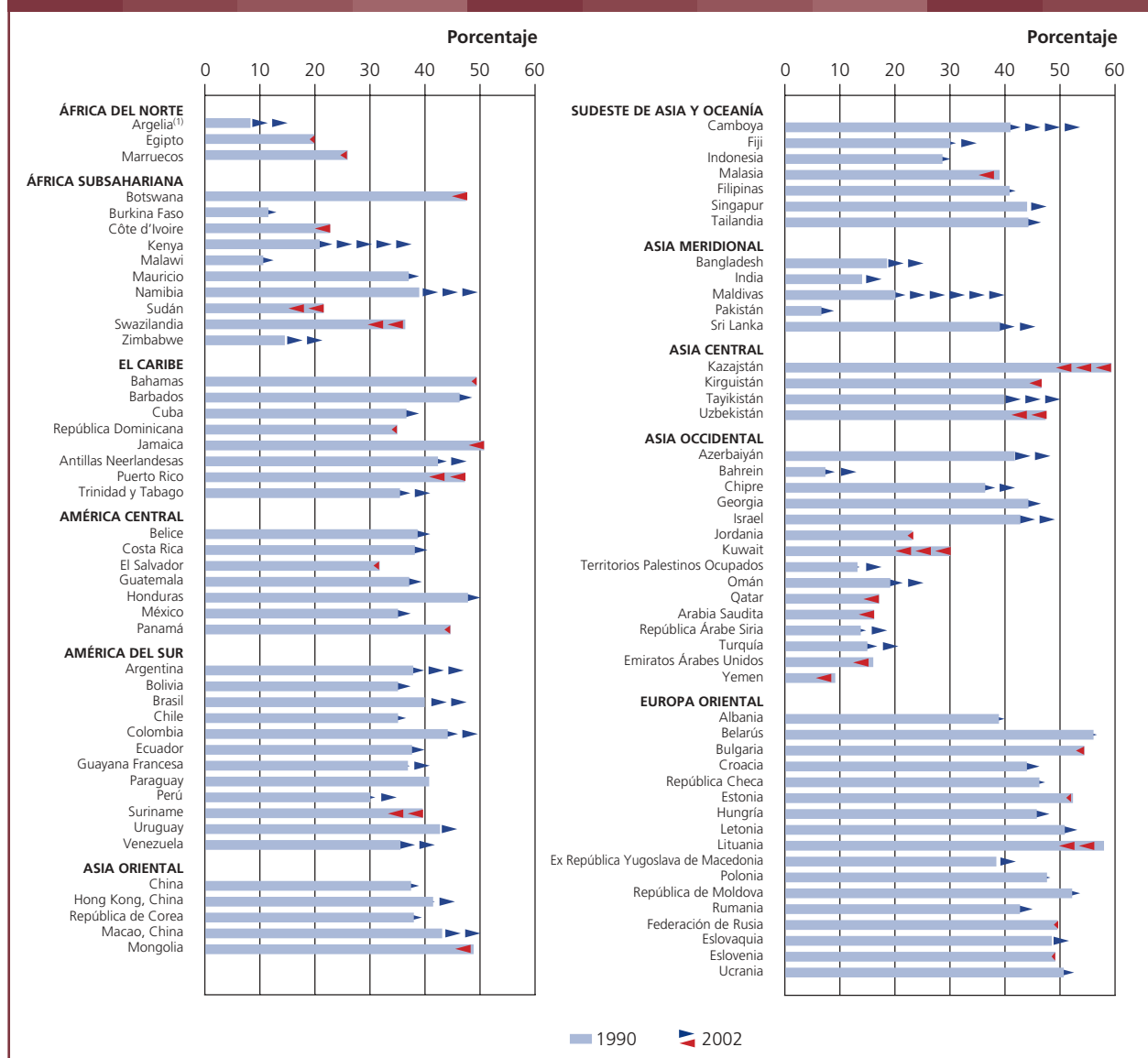
Tales normas basadas en el sexo se advierten en América Latina y el Caribe, donde de 1990 a 2002, de los 18 países de los que hay información disponible, en 13 de ellos aumentó el

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.<sup>17</sup>

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 suple 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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).<sup>21</sup> 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 <sup>(1)</sup>	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 <sup>(2)</sup>	Relación M/H en la tasa de desempleo <sup>(3)</sup>
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
Belice	-0,03	-3,8	-0,08	-0,08	3,16	-7,44	0,43 <sup>(4)</sup>
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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.

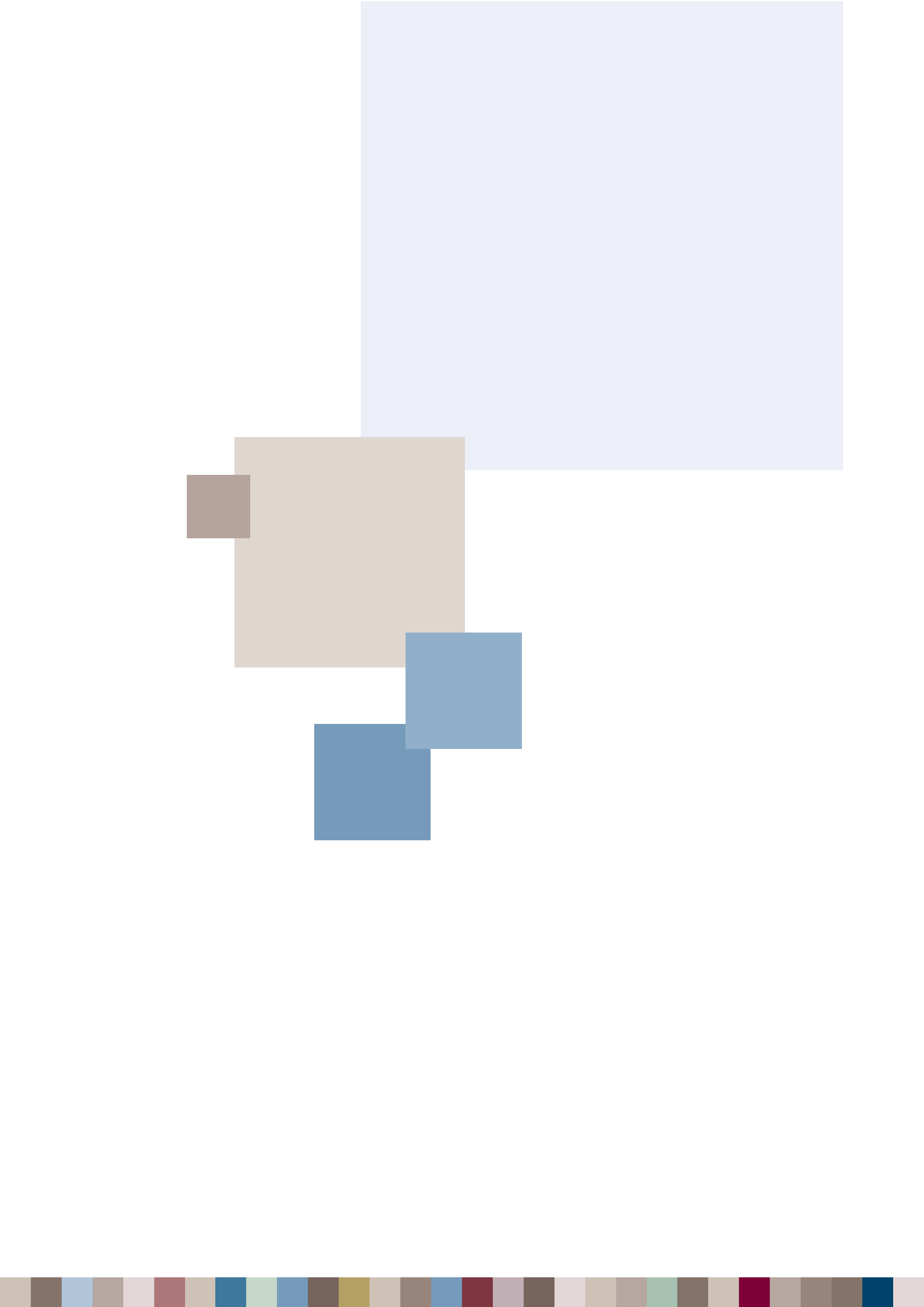


## Sección 2

# Mujeres, trabajo y política social



LAS MUJERES DOGON  
ESCUCHAN LA RADIO  
MIENTRAS TRABAJAN.  
DOUMENTZA (MALÍ).



Las relaciones desiguales inherentes a la distinción por razón de sexo moldean las formas como las familias y los hogares asignan los recursos, e influyen en la distribución de los derechos y las responsabilidades, el trabajo y el tiempo libre, entre sus miembros masculinos y femeninos. Sobre todo en los análisis de la corriente económica predominante, no se reconoce de manera suficientemente clara el hecho de que las jerarquías sociales y los ordenamientos basados en el género tienen efectos similares en el seno de las instituciones del mercado. Estas últimas no operan de manera imparcial en el trato del hombre y la mujer, a pesar de las aseveraciones neoliberales en sentido afirmativo. Por el contrario, los mercados, con todos sus riesgos y su comportamiento variable, incorporan las jerarquías de género presentes en la sociedad y sus instituciones. Las instituciones del mercado tampoco reconocen el valor económico de los bienes y servicios que tienen lugar fuera del nexo pecuniario. De ahí que mucho del trabajo no remunerado de las mujeres continúe siendo inadvertido. Los derechos sustentados en el mercado están, por lo tanto, inherentemente sesgados a favor del sexo masculino.

A menos que se adopten medidas para corregir las discriminaciones y vulnerabilidades a las cuales están expuestas las mujeres, y que son parte integral de los mercados liberalizados, la tendencia será que ellas salgan perdiendo en el lugar de trabajo, en sus medios de vida y en su papel asistencial. Sin embargo, en nombre de la eficiencia, el crecimiento y la libertad, la política económica neoliberal contemporánea ha arremetido contra la aplicación de medidas reguladoras para compensar los riesgos sociales y enmendar las desigualdades.

Ciertamente, la liberalización ha abierto nuevas oportunidades de empleo para algunas mujeres, pero también les ha impuesto nuevas cargas y riesgos. En los cuatro capítulos de esta sección se examinan las repercusiones que ha tenido la liberalización para las mujeres en diferentes contextos. En el primero, “La feminización e informalización del trabajo”, se revisa la presencia creciente de la mujer en la fuerza de trabajo no agrícola, mientras que en el segundo, “Las condiciones cambiantes de la vida rural”, se examinan las repercusiones en los medios de vida agrícolas. El tercero, “Migración de trabajadoras a través de las fronteras”, se refiere al fenómeno de la movilidad creciente de las mujeres en búsqueda de trabajo; y en el último de estos cuatro capítulos, “La búsqueda de un programa nuevo de política social”, se exploran las inseguridades que han sufrido las mujeres por la falta de protección social en la era de la liberalización, y se examinan las posibilidades de que se les proporcione dicha protección.







# Capítulo 5

## La feminización e informalización del trabajo

En los últimos tres decenios las tasas de actividad económica de las mujeres han estado incrementándose en la mayor parte del mundo, tal como se mostró en la gráfica 1.2 y como lo muestra la 5.1. Hay excepciones a esta tendencia mundial general, de manera importante en Europa Central y Oriental y en Asia Central, donde ha habido un retroceso, y en el Oriente Medio y África del Norte, donde dichas tasas se mantienen muy bajas.<sup>1</sup> Pero la tendencia general es hacia aumentar la presencia femenina en el dominio de la economía, y en algunos países los índices de actividad de las mujeres se están aproximando a los de los hombres. ¿Qué significa en realidad la convergencia aparente de los índices de actividad económica masculino y femenino? ¿Significa la desaparición de la distinción por razón de sexo en el mercado laboral? En otras palabras, ¿ser hombre o mujer ya no es un atributo significativo que afecta las modalidades de entrada a la fuerza laboral, la pauta del empleo, el estatus en el mercado laboral, y el acceso a la remuneración y a las prestaciones sociales? Otra cuestión que surge del incremento de la participación femenina en la fuerza laboral es si eso ha tenido un efecto igualatorio en la división por sexo del trabajo doméstico y asistencial no remunerado.

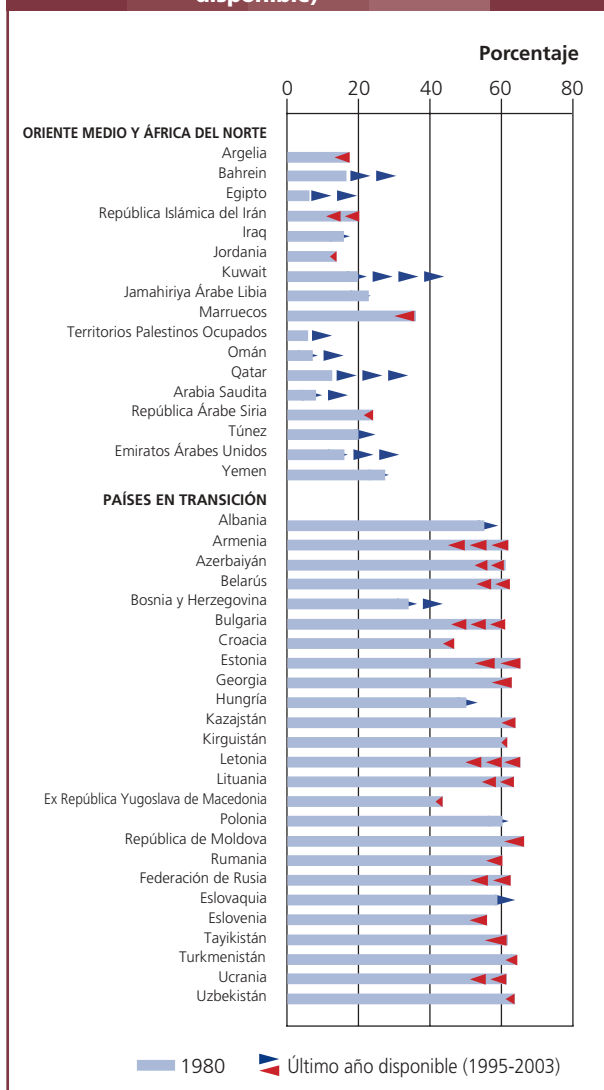
La información que se analizó en el capítulo 3 permite sugerir que, no obstante haber habido cambios importantes en las pautas de trabajo de las mujeres—siendo el más notable de ellos el incremento en el trabajo asalariado—los mercados laborales siguen estando segmentados por género, así como por factores tales como raza, casta y etnicidad, los cuales se cruzan con el sexo de las personas. La segmentación del mercado laboral no desaparece con la modernización y el crecimiento económico,

tal como demuestra claramente la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la medida en que los mercados laborales se reestructuran y modernizan, invariablemente hay cambios a la vez que continuidades. Sin embargo, la intensificación reciente del trabajo remunerado de la mujer ha estado acompañada por procesos de desregulación de las condiciones de trabajo, así como por la transferencia de determinadas tareas de las empresas subcontratistas y por la fragmentación de cadenas internacionales de suministro.

El primer problema clave en cuanto a la participación de la mujer en el mercado laboral es la forma como su empleo tiene que ajustarse a su papel principal en la economía doméstica y la asistencia no remunerada. Aun en los países industrializados donde este tipo de trabajo se está transfiriendo hacia otras instituciones fuera de la familia, la asistencia pagada que se presta en hospitales, guarderías y asilos de ancianos es una pequeña parte de todo el trabajo asistencial que se realiza en esas sociedades. El hecho de que sean casi exclusivamente las mujeres quienes llevan a cabo esta labor tiene repercusiones para el empleo femenino; se tiende a castigar a la fuerza de trabajo femenina y se contribuye de manera importante a menguar su posición en términos de remuneración y de categoría ocupacional.<sup>2</sup> Aunque muchas personas consideran que la labor asistencial es una ocupación sumamente satisfactoria, en los hogares donde los ingresos son bajos y las comodidades escasas, la carga asistencial puede ser desproporcionadamente pesada para la mujer y, cuando se incluye la provisión de alimentos y servicios, cara. Por lo tanto, entre los temas de la política pública se incluye no sólo la



**Gráfica 5.1 Índices de actividad económica femenina en Oriente Medio y África del Norte, y en los países en transición (de 1980 al último año disponible)**



Fuente: OIT 2003.

necesidad de proporcionar más y mejores oportunidades de trabajo para las mujeres, sino también mitigar su carga de trabajo doméstico y asistencial mediante un suministro más adecuado de servicios básicos, además de promover una distribución más justa del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

Sin embargo, aun cuando las mujeres estén incluidas en el mercado laboral, mujeres y hombres tienden a estar segregados

en ocupaciones diferentes (situación que a menudo se denomina segregación horizontal). Es más probable también que las mujeres se ocupen en empleos de menor remuneración, en condiciones de trabajo más deficientes y con peores perspectivas de mejoramiento (segregación vertical). Esta es una de las razones principales por las que la segregación en el mercado laboral es tan perniciosa. Investigaciones fiables muestran que a pesar de que en los años 90 hubo algunas mejoras, los niveles de segregación por género en el mercado laboral continúan siendo altos en todo el mundo.<sup>3</sup> Las mujeres tienden a congregarse en trabajos mal pagados y de baja categoría ubicados en el extremo más bajo de la jerarquía ocupacional, y también a tener poca seguridad en el empleo. Para reducir la segmentación por género se requiere de una intervención estatal enérgica en campos tales como capacitación especial para la mujer y legislación contra la discriminación; así como la promoción de las necesidades y los derechos de las trabajadoras en organizaciones de trabajadores legítimas, que sean capaces de exigir rendición de cuentas a los gobiernos y a los empleadores.

Finalmente al relacionar el género con la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y en los ingresos, hay que considerar las repercusiones que ello pueda tener en sus relaciones personales en el trabajo y en el hogar. Puede ser que aun cuando se gane alguna cantidad de dinero por primera vez no se alteren determinadas características de la subordinación por razón de sexo, tales como la dependencia de la mujer en relación a la protección masculina; pero puede reducir su dependencia del suministro masculino, y realzar su seguridad económica y su opinión en las decisiones domésticas. Para las mujeres más jóvenes podría significar una mayor movilidad social, la posibilidad de posponer el matrimonio y un mínimo de ingresos para gastar a discreción. Este valor recientemente adquirido puede afectar también la manera como las mujeres sean tratadas, así como sus sentimientos de autoestima.<sup>4</sup> A pesar de los logros obtenidos, hay razones para tener precaución al equiparar el trabajo remunerado de las mujeres con la adquisición de autonomía. Tal como ya se advirtió, las mujeres pueden ver cómo aumenta su carga de trabajo total sin que haya cambios en sus responsabilidades asistenciales. Hay también instancias en las que los hombres reducen su aportación al presupuesto del

hogar, especialmente en lugares donde es común que los padres no vivan con sus hijos, como sucede en Sudáfrica y en algunas partes del Caribe.<sup>5</sup>

## NORTE Y SUR: ¿CONVERGENCIA Y COMPETENCIA?

La economía mundial, tal como se señaló en el capítulo 2, está operando sustancialmente por abajo de su capacidad y los niveles de desempleo se están haciendo más graves. Los índices de desempleo en la mayoría de los países de la OCDE son muy altos, como lo es el desempleo manifiesto en los países en desarrollo. Esto marca un cambio: es característico que los países en desarrollo hayan tenido tasas de desempleo manifiesto más bajas, mientras que el desempleo disfrazado o subempleo ha sido por lo general predominante. Por lo tanto, el cambio sugiere que el problema de encontrar empleo se ha hecho tan agudo que ahora ya no es posible disfrazarlo.

Otra pauta común es la tendencia mundial a que el trabajo sea cada vez más informal y esporádico, aunque no debería exagerarse el grado de convergencia de pautas entre el Norte y el Sur. La “economía informal” incluye tanto el empleo por cuenta propia en empresas pequeñas y no registradas como el empleo asalariado sin contrato seguro, sin beneficios o protección legal. Este tipo de economía está adquiriendo mayor importancia en todo el mundo, tanto por su proporción respecto al empleo total como por el número de empresas informales.<sup>6</sup> Aun en las economías desarrolladas, se reduce el número de trabajadores que tienen contratos seguros, y muchos trabajadores con empleo formal están perdiendo sus prestaciones sociales relacionadas con el trabajo, como el seguro de salud y la pensión.<sup>7</sup> En una gran parte del África subsahariana y de Asia Meridional, y en países latinoamericanos tales como Bolivia, Ecuador, Perú y México, sólo una fracción de la fuerza de trabajo ha tenido alguna vez algún empleo formal. Pero en países como Argentina y Chile, cuyos mercados laborales han llegado a parecerse a los del mundo industrializado, las fábricas han cerrado, el empleo en el sector público ha sido recortado, el

salario real ha caído, y un número creciente de hogares se han hecho dependientes de la economía informal y no reglamentada.<sup>8</sup>

Esta tendencia no estaba prevista. En los años 60 y 70 se daba por cierto que el desarrollo de la economía moderna en todo el mundo reduciría y absorbería la actividad informal, tal como había sucedido históricamente en los países industrializados. El crecimiento extensivo subsiguiente de la economía informal ha invertido dichas expectativas ya que, por el contrario, la economía mundial ha mostrado una tendencia a promover formas precarias de trabajo que no generan ingresos suficientes para lograr la subsistencia. A pesar de este fenómeno creciente, en la actualidad se da relativamente poca atención internacional al trabajo y al empleo, excepto por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya labor es importante; esa falta de atención persiste aun en el programa de reducción de la pobreza del último decenio. De hecho, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio el empleo apenas si aparece.

Finalmente, no obstante que los efectos de la integración mundial en los trabajadores del Sur han sido considerados, al menos por parte de los economistas especializados en temas de comercio, como algo positivo para los países en desarrollo, los datos disponibles son ambiguos.<sup>9</sup> Para la vasta mayoría de los países en desarrollo, el empleo en el sector manufacturero de hecho se ha estancado o disminuido en el último decenio, mientras que el crecimiento y el empleo en ese mismo sector ha quedado confinado a un puñado de países: China, Malasia, Indonesia, Tailandia y Chile. El surgimiento rápido de las importaciones relacionado con la liberalización del comercio es la causa del deficiente funcionamiento de la manufacturación en todas partes, en la medida en que los bienes importados baratos, recientemente desregulados, han desplazado a aquellos productos intensivos en mano de obra manufacturados por productores locales a pequeña escala, incapaces de competir en los mercados internacionales. La pérdida de empleos por la competencia con las importaciones ha sido significativa en algunos de los países en desarrollo, y puede ser que no se compense con el empleo generado por las exportaciones.<sup>10</sup>

Algunos partidarios de la liberalización del comercio afirman que en el Sur las mujeres han surgido como ganadoras en el nuevo escenario del empleo manufacturero. Pero la imagen no

es verídica. Donde quiera que hayan crecido las industrias manufactureras destinadas a la exportación (incluidos China, Malasia, Bangladesh, México y Tailandia), las mujeres no han sido absorbidas proporcionalmente en las respectivas fuerzas de trabajo de dichos países. Y aun cuando las condiciones de trabajo y términos de remuneración en muchas de esas fábricas son deficientes según los niveles internacionales, por lo general son mejores que en la economía informal urbana y rural. Sin embargo, estas consideraciones positivas en cuanto a las oportunidades de empleo femenino en expansión deberían ser ponderadas.

En primer lugar, tal como se ha mostrado en el capítulo 3, en la medida en que estas industrias han mejorado, madurado y necesitado de una fuerza de trabajo más calificada, ha habido una amplia desfeminización del trabajo.<sup>11</sup> En las industrias con una gran cantidad de fuerza de trabajo femenina, especialmente en la manufactura del vestido, también ha habido una fuerte tendencia hacia la desregulación y la subcontratación; a menudo esto da como resultado un empleo extensivo de trabajadoras a domicilio, quienes constituyen uno de los grupos más invisibles de la economía informal (véase más abajo). Por último, la destrucción de empleos a causa de la liberalización de las importaciones no afecta sólo a aquellos ocupados por la “aristocracia laboral” masculina en industrias propiedad del Estado o por él protegidas, sino también a los empleos ocupados por mujeres. Estos pueden pertenecer al sector propiedad del Estado, como sucede en China, o a formas informales de trabajo en empresas locales de pequeña escala e intensivas en mano de obra.<sup>12</sup>

## EL EMPLEO DE LA MUJER EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: CONTINUIDAD Y CAMBIO<sup>13</sup>

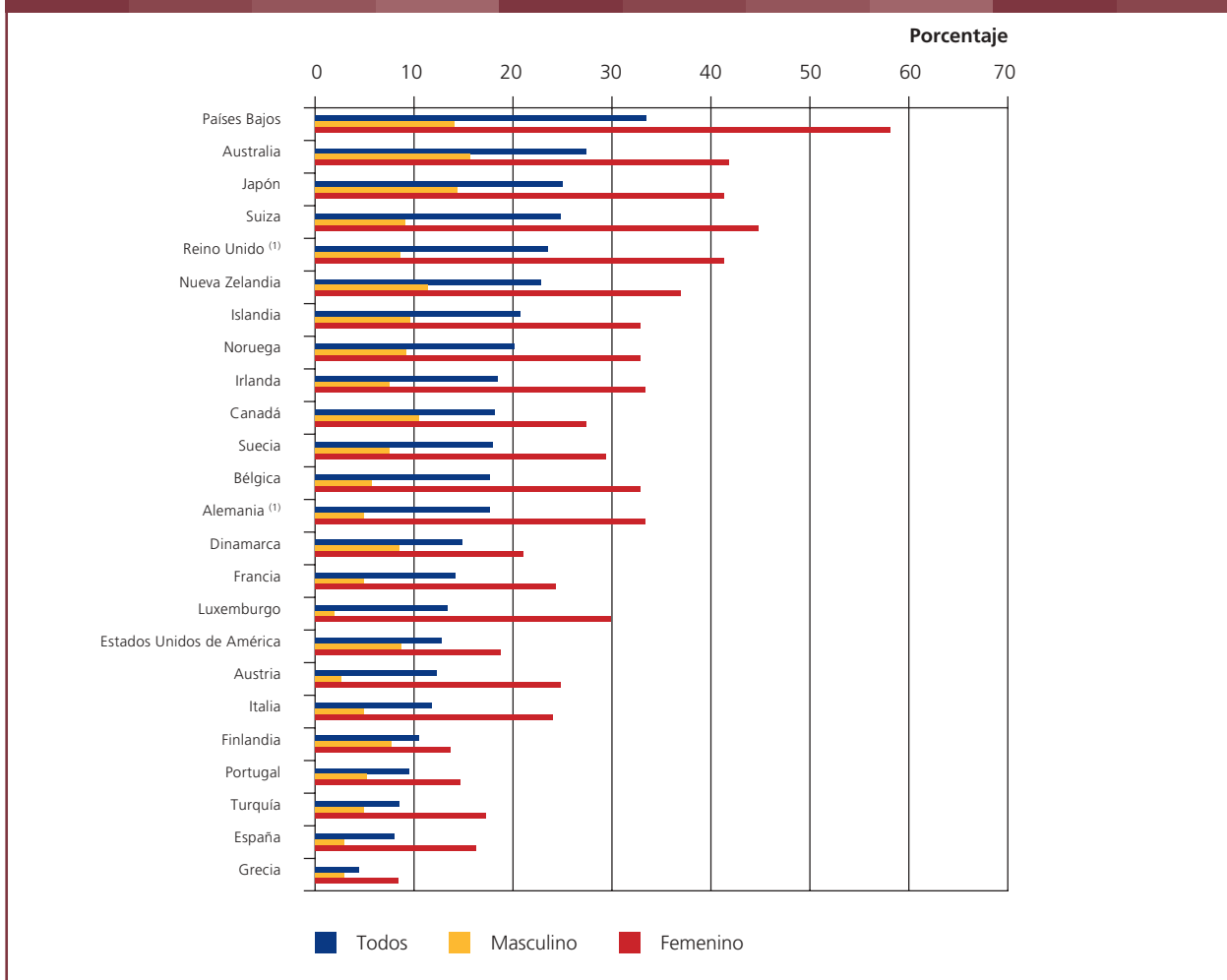
En los países de la OCDE, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha estado aumentando en la medida en que la industrialización y la urbanización han atraído a las mujeres a la fuerza de trabajo formal, aunque de manera desigual, según los países.<sup>14</sup> En algunos de ellos, los índices de empleo de las mujeres están acercándose a los de los hombres. Las mujeres

también están siendo atraídas hacia la economía informal cuando este tipo de actividad es significativa, mucho más notablemente en el sur de Europa. La tendencia a salir a trabajar se advierte más entre las madres con hijos pequeños, grupo femenino con mayor probabilidad de haber dejado su empleo durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los índices de participación en la fuerza de trabajo son indicadores burdos de las condiciones de las mujeres trabajadoras. No revelan nada sobre la intensidad del empleo de hombres y de mujeres (a tiempo parcial o pleno), ni sobre su aportación relativa al trabajo remunerado y al no remunerado, o acerca de las diferentes pautas de participación laboral a lo largo de su vida. Estos factores son los que complican la imagen.

Primero, las mujeres son presionadas para que limiten su actividad económica remunerada. En todos esos países la labor doméstica y asistencial sigue siendo predominantemente propia de las mujeres, muchas de las cuales subordinan el empleo a las responsabilidades familiares. En muchos países, una parte de la obligación de cuidar a los hijos, a los enfermos y a los ancianos está siendo desviada hacia otras instituciones fuera de la familia, pero las mujeres todavía tienen que sobrellevar la carga del hogar, consumidora de tiempo. Por ello, muchas de ellas trabajan a tiempo parcial o se retiran completamente de la fuerza laboral a tasas mucho más elevadas que las de los hombres. Aun en los países nórdicos, cuyos niveles de participación formal son los más altos, muchas madres de hijos pequeños que técnicamente pertenecen a la fuerza laboral en realidad están con licencia por maternidad; en cambio, pocos hombres aprovechan su derecho a la licencia por paternidad. Más aún, cuando se contrata la labor asistencial en el hogar (nanas, enfermeras, limpiadoras, niñeras) por lo general la desempeñan las mujeres, a menudo pertenecientes a minorías raciales o étnicas (véase el capítulo 7). Invariablemente dicha labor está mal pagada en comparación con las ocupaciones “masculinas” que requieren niveles semejantes de aptitud.

Así, la división del trabajo en función del sexo no está desapareciendo sino modernizándose, en la medida en que las mujeres se incorporan a la fuerza laboral y permanecen en ella durante etapas más largas de su vida. Ahora se afirma a veces que la diferencia de género se sustenta cada vez más en la temporalidad,

**Gráfica 5.2 Coeficientes de empleo a tiempo parcial en países de la OCDE (porcentaje en relación con el empleo total), 2001**



Nota: (1) Datos del año 2000.

Fuente: OIT 2003.

puesto que los hombres trabajan a tiempo completo y las mujeres a tiempo parcial (véase la gráfica 5.2). Esto ha remplazado la distinción por razón de sexo más antigua, basada en la participación de los hombres en el trabajo remunerado y la domesticidad a tiempo completo de las mujeres y su ausencia del mercado laboral. La calidad del trabajo en el que se comprometen las mujeres varía según los países, y varía también la combinación de trabajo remunerado y no remunerado, pero la pauta básica es la misma: los hombres se “especializan” en el trabajo remunerado y ayudan

poco en el hogar; las mujeres realizan el grueso del trabajo no remunerado, cada vez más en combinación con el empleo. Hay diferentes puntos de vista en cuanto a si las mujeres trabajan en conjunto un mayor número de horas. Lo que es evidente es que ciertos grupos de mujeres están fuertemente presionadas; por ejemplo, las madres empleadas que trabajan un “segundo turno” en el hogar.<sup>15</sup>

De acuerdo con estimaciones recientes de la OIT, tres categorías de trabajo atípico o fuera de norma: empleo por cuenta

propia, trabajo a tiempo parcial (en el cual predominan las mujeres) y trabajo temporal, representan el 30 por ciento del empleo total en 15 países europeos, y el 25 por ciento del empleo total en los Estados Unidos de América.<sup>16</sup> Esto no puede ser equiparado con el trabajo informal de los países en desarrollo, ya que en el caso anterior una parte se realiza bajo contrato y cae en el ámbito de la legislación laboral. El trabajo de este tipo puede ser una decisión deliberada de los trabajadores masculinos y femeninos que disponen de recursos, aptitudes y otras opciones. Los trabajadores a tiempo parcial y estacionales a menudo son empleados por empresas e instituciones formales. Sin embargo, los trabajadores atípicos tienen menos protecciones y beneficios que los empleados a tiempo completo, aunque al respecto hay diferencias entre países. Es más probable que los trabajadores a tiempo parcial tengan derecho a prestaciones en Europa que en América del Norte o en el Japón.<sup>17</sup>

Hay también una tendencia hacia el incremento del empleo irregular, informal u oculto en muchos países industrializados. Por lo general, este tipo de trabajo lo realizan mujeres y hombres inmigrantes, muchos de los cuales son indocumentados (véase el capítulo 7). Por lo tanto, es sumamente difícil obtener cifras confiables en cuanto a su extensión o a la situación de las mujeres empleadas, en oposición a la de los hombres.

Por último, es importante subrayar el hecho de que en los países de la OCDE todavía hay una separación sustancial entre hombres y mujeres por lo que se refiere a salarios, a pesar de que en la UE hay una predisposición en las políticas a suponer que la mujer, al igual que el hombre, trabaja a tiempo completo y es financieramente independiente.<sup>18</sup> Esto se debe en parte al hecho de que haya tantas mujeres que trabajan a tiempo parcial; pero también hay diferencias salariales entre los trabajadores a tiempo completo, tal como muestra claramente el cuadro 5.1. Las diferencias reflejan la segregación ocupacional y el hecho de que en los “empleos de mujeres” se pagan salarios más bajos. Resulta interesante que, en apariencia, las mujeres más jóvenes perciben salarios relativamente mucho más altos, lo cual puede indicar que con el tiempo pueda haber un avance hacia la paridad entre los géneros. Pero también puede reflejar el hecho de que las cohortes de las más jóvenes no hayan ingresado todavía a la edad de crianza de los hijos, cuando las mujeres están más

presionadas para limitar su empleo, con el frecuente resultado de que perciben un salario más bajo.

## EL EMPLEO DE LA MUJER EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: CRISIS Y DISMINUCIÓN

En la evolución del empleo femenino de las antiguas economías de planificación centralizada de Europa Central y Oriental ha habido giros más radicales, así como algunos retrocesos. Antes de 1989, esos países habían logrado coeficientes notablemente altos de participación femenina en la fuerza laboral, a pesar de que había segmentación por género en los empleos, diferencias salariales moderadas por razón de sexo, y una distribución inalterada de las responsabilidades del hogar. Después de la caída de los regímenes socialistas y la liberalización de la economía, hubo una disminución radical y alarmante de los índices de empleo y actividad económica, tanto para los hombres como para las mujeres. En el curso de la transformación económica se perdió cerca de la tercera parte de todos los empleos, dando como resultado un amplio desempleo. Al mismo tiempo, los sistemas estatales de bienestar fueron desmantelados. A la vez que disminuyó el valor del salario real, las prestaciones sociales se redujeron, las pensiones perdieron su valor, aumentaron las desigualdades, y la pobreza se profundizó y se hizo evidente. Siguió una reacción ideológica contra el tipo de “emancipación” promovida por los regímenes de la época comunista, complicando así la crisis económica y social, con implicaciones preocupantes para las perspectivas de igualdad de género.

En este contexto turbulento y de resurgimiento del tradicionalismo, se suscitaban preguntas sobre la capacidad de la mujer para mantener su presencia en la esfera pública. A principios del decenio de 1990 ya había habido retrocesos en la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Las mujeres se estaban enfrentando a nuevas (o tal vez antiguas, pero hasta entonces disfrazadas) formas de discriminación y a tasas de desempleo más altas que las de los hombres, mientras que al mismo

**Cuadro 5.1 Promedio anual de ingresos/remuneraciones de las mujeres como porcentaje de los de los hombres, por grupos de edad para trabajadores a tiempo completo, por todo el año, de mediados a finales del decenio de 1990**

	Total 15+	15–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65+
Austria	74,9	88,1	80,6	73,4	73,4	65,7	53,0
Canadá	73,1	82,5	78,2	74,8	69,9	62,4	–
Dinamarca	82,8	–	–	–	–	–	–
España	77,9	77,9	85,9	82,1	73,8	63,9	34,4
Estados Unidos de América <sup>(2)</sup>	68,0	87,2	81,1	69,6	63,5	53,5	54,8
Finlandia	77,6	79,5	81,7	74,5	74,7	75,4	–
Irlanda	65,0	–	–	–	–	–	–
Italia	81,2	93,9	88,9	79,7	80,2	80,2	67,8
Noruega <sup>(1)</sup>	71,2	85,1	71,6	73,4	67,7	79,2	–
Países Bajos	71,2	88,6	86,6	84,1	75,5	77,6	–
Reino Unido <sup>(3)</sup>	73,8	–	–	–	–	–	–
Suecia	78,7	84,2	80,2	77,4	76,4	76,6	–
Suiza <sup>(2)</sup>	76,4	95,1	87,2	80,9	69,6	72,3	–

Notas: (1) El grupo de edad más joven es el de 16 a 24.

(2) Renta media anual.

(3) Promedio de remuneraciones semanales; la cifra se refiere a Gran Bretaña.

Fuente: Orloff 2002.

**Cuadro 5.2 Índices de actividad y razón porcentual entre el salario promedio femenino y el masculino: República Checa, Hungría y Polonia**

	Índices de actividad (porcentaje de población de 15 a 64 años de edad)				Razón salarial promedio femenina/masculina		
	Masculino		Femenino		1988–1989	1995–1996	1999–2000
	1990	2001	1990	2001			
República Checa	—	71,9	—	67,9	70,6	78,3	73,8
Hungría	83,8	67,8	75,9	52,4	72,1	80,2	80,1
Polonia <sup>(1)</sup>	74,3 <sup>(2)</sup>	64,3	57,0 <sup>(2)</sup>	49,7	70,8 <sup>(3)</sup>	64,9	65,2 <sup>(4)</sup>

Notas: (1) Salarios de trabajadores de cuello blanco solamente; (2) datos de 1988; (3) datos de 1985; (4) datos de 1985.

Fuentes: Pollert 2003; Fultz et al. 2003, citado en Fodor 2004b.

tiempo se recortaban las prestaciones a las madres empleadas.<sup>19</sup> ¿Fueron estos temores sobre la pérdida de participación de la mujer en el mercado laboral corroborados por los hechos que sucedieron a continuación?

Aparte de Eslovenia, los tres países de la región que muestran los niveles más altos de prosperidad económica, el avance

más directo hacia la democracia liberal y la transición más rápida hacia su inclusión en la Unión Europea, son la República Checa, Hungría y Polonia. Sin embargo, se ha expresado una preocupación acerca de las “democracias masculinas” que están formándose en la región, tal vez precisamente debido a su rápida integración al mundo y al proceso de la mundialización.<sup>20</sup>

Los índices de empleo y de actividad para ambos, hombres y mujeres, se redujeron drásticamente después de 1990 y son muy bajos en dos de los tres países (Polonia y Hungría, véase el cuadro 5.2). Las mujeres checas han tenido mayor éxito en permanecer económicamente activas, debido probablemente a que en la República Checa la pérdida de empleos fue por lo general más leve que en los otros dos países.<sup>21</sup> Era menos probable que a las mujeres polacas, con un índice más alto de inactividad en 1989 que las mujeres de los otros países, se las empleara o que estuvieran activas en 2001. En Hungría, los bajos niveles de actividad económica son especialmente preocupantes, sobre todo por lo que respecta a las mujeres con calificaciones bajas (véase la casilla 5.1). Además de la desaparición masiva de empleos a principios del decenio de 1990, los altos índices de inactividad han sido atribuidos al legado de una edad temprana de jubilación, y a las políticas generosas en cuanto a licencias de maternidad y licencias para el cuidado de los hijos, las cuales alentaron a las madres a dejar el trabajo (aunque no así a los padres). Los índices de actividad de las mujeres están muy por

abajo del promedio de la UE (60 por ciento), o aun del promedio de los países que accedieron recientemente a la UE. Este es un fenómeno nuevo para Hungría, donde la caída fue más marcada, mientras que en Polonia representa la continuación de tendencias anteriores. Sólo la República Checa mantiene un índice de actividad femenina relativamente alto, aunque reducido, del 68 por ciento.

Las bajas tasas de actividad económica causan problemas obvios. Pocas familias que dependen solamente de un salario gozan de un nivel de vida digno; por ello la falta de empleo remunerado de las mujeres puede exponer a una familia a la pobreza. Estudios hechos en Polonia y Hungría muestran un riesgo de pobreza significativamente mayor para los hogares con miembros inactivos; la típica familia pobre consiste en un marido que trabaja y una mujer “inactiva” que cría a los hijos pequeños. Además, los altos índices de divorcio junto con prestaciones sociales inadecuadas para las madres que están solas, coloca a las mujeres que están fuera de la fuerza laboral en una posición particularmente vulnerable.

### Casilla 5.1 Las mujeres fuera del mercado laboral de Hungría

El índice de población económicamente inactiva de Hungría es alto y va al alza. En 1999, 1,5 millones de mujeres de entre 15 y 64 años de edad estaban inactivas; para 2001 el número se había elevado a 1,7 millones, por lo que el índice había aumentado del 41 al 48 por ciento para ese grupo de edad. (Los índices correspondientes para los hombres fueron del 23 por ciento en 1999 y del 34 por ciento en 2001). Todos los grupos de edad están representados y la mayoría tienen muy bajas calificaciones. Las razones que declararon las mujeres para no estar trabajando fueron las siguientes: búsqueda de educación (27 por ciento), encargarse de la atención a los hijos (21 por ciento) y jubilación temprana (27 por ciento); una cuarta parte no dio razón alguna. En 2002, sin contar a las que están recibiendo educación o cercanas a la jubilación, la gran mayoría de ellas dijo que les gustaría trabajar: una cantidad superior a la de quienes están buscando empleo activamente. Sin embargo, incorporarse nuevamente al mercado laboral formal no es fácil, ya que muchas compañías han sido liquidadas y los empleadores anteriores no son capaces de contratar nuevamente a sus ex empleadas. El retorno al trabajo es particularmente difícil para aquellas que han pasado una temporada larga fuera del mercado laboral. Pocas personas pueden permitirse pagar por el cuidado de los niños, por la atención de los enfermos o los ancianos, o por la ayuda doméstica. Mientras tanto, la mayoría de los hogares necesitan un segundo proveedor de ingresos. Así, aquellas mujeres que pueden hacerlo emprenden una variedad de trabajos esporádicos (horticultura, cuidar niños o ancianos, hacer limpieza), en la cercanía de su hogar por unas cuantas horas al día o a la semana, quedando fuera de la economía formal. Aquellas que realizan ese tipo de trabajo son pobres, viven de una pensión o de la asistencia pública por maternidad y, así, aprovechan cualquier oportunidad que tengan. El nivel de remuneración tiene poco que ver con el salario mínimo oficial. La segmentación del mercado laboral en Hungría es muy marcada, con poco tránsito entre la economía informal no reconocida y el puesto de trabajo formal.

*Fuente: Laky 2004.*

A pesar de haber algunas pautas comunes a los tres países, también hay algunas divergencias notables en las jerarquías basadas en el sexo. En Polonia, el énfasis en el papel doméstico de la mujer junto con una larga historia de desventajas en el mercado laboral, confina a la mayoría de ellas al hogar. Las mujeres trabajan, pero el desempleo es rampante, la diferencia salarial por razón de sexo es significativa, y aparentemente tienen dificultades para lograr posiciones de autoridad en el lugar de trabajo. Desde 1989, la Iglesia ha influido fuertemente en la política social, en particular en las decisiones sobre aborto y anticoncepción, y favorece ruidosamente los valores de la familia tradicional y los roles sexuales.<sup>22</sup>

En la República Checa, el proceso de transformación económica fue más lento y menos radical que en los otros dos países. Allí, es más probable que las mujeres estén económicamente activas, pero ocupan posiciones de bajo nivel, en clara desventaja en relación con los hombres. La posición de las mujeres húngaras está marcadamente dividida por líneas de clase y de etnia. Esta diferenciación también existe en los otros dos países, pero la existencia de la población romaní en Hungría hace que sea más notable la exclusión social según las líneas de género, así como las de raza y clase. Las mujeres de clase media, especialmente las jóvenes, sin hijos y bien educadas, se las han ingeniado para lograr o retener sus posiciones en el mercado laboral y ganarse derechos sociales que les ayuden a combinar el trabajo remunerado con el doméstico. Aquellas que están en los grupos de bajos ingresos se quedan rezagadas, están económicamente inactivas, y son forzadas a una jubilación temprana o a subsistir gracias a la asistencia pública.

En países de la región en los que la transición ha sido más traumática, muchas de las personas empleadas anteriormente en empresas públicas o que formaban parte de la burocracia ahora están comprometidas en la economía informal, a menudo trabajando en casa.<sup>23</sup> Algunas de ellas han sido despedidas del sector público pero tienen derecho a una pensión mínima; otras pueden quedarse en dicho sector ocupando algún puesto pero con salarios que son demasiado bajos para poder cubrir el costo creciente de la supervivencia. Los miembros de minorías y poblaciones migrantes tienden a caer en las categorías más pobres: por ejemplo, las mujeres kosovares y romaníes en

Serbia, y las mujeres polacas en Lituania. Estas mujeres a menudo están excluidas de los nichos más lucrativos de la economía informal y están obligadas a sobrevivir con muy pocos recursos financieros y sociales.

## ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE: INDUSTRIALIZACIÓN ESTANCADA Y DIVERSIFICACIÓN

Aunque la región de Oriente Medio y África del Norte a menudo se estudia como un todo integrado (debido a que comparte determinadas características culturales, religiosas e históricas y por el predominio de las economías petroleras), incluye tres distintos tipos de economías: las petroleras (como Kuwait y Arabia Saudita); las petroleras mixtas (como Argelia, Irán, Iraq y Túnez); y las no petroleras (como Jordania, Marruecos y Turquía). La participación de la mujer en la fuerza laboral y su acceso al empleo remunerado en la región es menor que la que se reporta para otras regiones en desarrollo, aunque ha estado aumentando en años recientes (véase la gráfica 5.1).

Como parte de la industrialización dirigida por el Estado durante los decenios de 1970 y 1980, el sector formal en la mayoría de los países de la región estaba formado en gran parte por las agencias gubernamentales y las empresas propiedad del Estado. Los salarios eran altos y las políticas sociales generosas debido a los ingresos estatales por la venta de petróleo y a los flujos de capital y de trabajo entre los países (por ejemplo, las remesas de los trabajadores de los países no petroleros que trabajan en los países de economía petrolera o mixta). Al mismo tiempo, los impuestos sobre la renta estaban entre los más bajos del mundo. Un estudio comparativo detallado sobre las tendencias salariales permitió establecer que en la mayoría de estos países los salarios de los obreros eran más altos que en países asiáticos tales como la República de Corea, Malasia y Filipinas.<sup>24</sup>

Sin embargo, la economía política del petróleo era una bendición contradictoria. Debilitó los mecanismos de rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos, permitiendo



que los Estados autoritarios dominaran la economía y la sociedad. Hubo también implicaciones importantes por lo que se refería a las oportunidades de empleo y la falta de diversificación económica. Salarios altos para los trabajadores masculinos, emigración masculina a gran escala de los países no petroleros hacia los países petroleros, remesas enviadas al país de origen por parte de los trabajadores migrantes, y la sanción cultural y legal del ideal del “hombre como sostén del hogar”: todo ello sirvió para suprimir el empleo de las mujeres. En algunos países exportadores de fuerza de trabajo, la escasez de mano de obra hizo que por primera vez el sector agrícola dependiera de las mujeres trabajadoras. Pero, sobre todo, la región de Oriente Medio y África del Norte no mostró los niveles de participación femenina en la fuerza de trabajo que estaban desarrollándose en el Sudeste de Asia o en partes de América Latina. Las mujeres empleadas en la región eran profesionales, la mayoría en el sector social. En comparación con otras zonas del mundo,

las mujeres estaban subrepresentadas en los empleos relacionados con la producción, en el trabajo de oficina y ventas, y en los cargos administrativos y gerenciales.

Cuando en 1986 los precios del petróleo tuvieron una caída cercana al colapso (de 28 a siete dólares EE.UU. el barril), las implicaciones fueron muy amplias. Los gobiernos aplicaron medidas de austeridad y trataron de remplazar una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado con un sector público grande, por una estrategia de crecimiento favorable a la expansión del sector privado. Se fomentó también la industrialización dirigida hacia la exportación. En Marruecos y en Túnez, al igual que en Turquía, ha habido una absorción significativa de mujeres en la industria para la exportación. Fuera de África del Norte y de Turquía, las industrias manufactureras modernas para exportación no han logrado sostenerse. En la República Islámica del Irán se han registrado cifras censales significativas de mujeres ocupadas en la manufactura, pero esta es una actividad

**Cuadro 5.3 Índices de desempleo por países seleccionados de la región de Oriente Medio y África del Norte en el decenio de 1990**

País	Año	Masculino (porcentaje)	Femenino (porcentaje)	Total (porcentaje)
Argelia	1992	24,2	20,3	23,8
	1997	26,9	24,0	26,4
	2001	—	—	27,3
Bahrein	1991	5,5	13,4	6,8
Egipto	1995	7,0	22,1	10,4
Jordania	1991	14,4	34,1	17,1
	1994	12,9	28,3	15,0
	1997	11,7	28,5	14,4
	2000 (Nov.)	12,6	19,8	13,7
Líbano	1996	8,6	7,2	7,0
Marruecos (urbano)	1992	13,0	25,3	16,0
	1998	17,4	22,9	18,7
Omán	1993	4,7	8,7	5,1
República Árabe Siria	1981	3,2	2,0	3,0
	1991	5,2	14,0	6,8
	1995	5,1	11,6	6,5
República Islámica del Irán (urbano)	1991	8,9	21,5	14,5
	1996	8,3	12,5	10,2
Túnez	1993	14,7	21,9	16,1
Yemen	1991	14,0	6,0	12,3
	1994	10,1	5,4	9,1

Fuentes: Banco Mundial 1995a:5; ERF 1996:103; ERF 1998:128; Comisión Económica y Social para Asia Occidental (ESCWA, en sus siglas en inglés) 2000:37; OIT 1999; Moghadam 1998; Ministerio de Planificación y Desarrollo del Yemen 1998; Departamento de Estadísticas de Jordania, varias fechas; República Islámica del Irán 1993:cuadro 8, p. 64; República Islámica del Irán 1997: cuadro 3-1, p. 70; Argelia 2000; Banco Mundial 2004a, citado en Moghadam 2004.

predominantemente informal, rural y sustentada en la familia, tal como son los casos del tejido de alfombras y las artesanías.

Las repercusiones de la economía política cambiante en el empleo femenino y en las jerarquías basadas en el sexo en los mercados laborales han sido contradictorias. Se destacan algunas tendencias que merecen un análisis más cuidadoso. En primer lugar, ha habido un incremento en el número de mujeres que buscan trabajo y han aparecido índices muy altos de desempleo entre las mujeres (véase el cuadro 5.3).

Otra de las tendencias es la de la expansión de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres, que parecen desempeñar funciones importantes de tipo cultural, político y social, a la vez que aportan a las mujeres oportunidades de empleo que de otra manera no tendrían, ni en el sector gubernamental ni en el privado.

La contracción del empleo en el sector público ha contribuido fuertemente a la pérdida de oportunidades de trabajo, sobre todo en las empresas que anteriormente eran propiedad del Estado; pero es sorprendente que, en este caso, las mujeres se hayan visto poco afectadas. Por ejemplo, en la República Islámica del Irán, la proporción de mujeres empleadas en la administración civil aumentó del 30 por ciento en 1986 al 38 por ciento en 1996. En toda la región hay una presencia creciente de mujeres en empleos gubernamentales. Aparentemente, la feminización de la administración civil está ligada a dos factores: el logro educacional creciente de las mujeres y la disminución de la importancia del sector público, así como el desplazamiento de los hombres hacia el más lucrativo sector privado en expansión. Los empleos obtenidos por las mujeres no son necesariamente de niveles altos: ellas tienen una presencia mínima en los puestos administrativos y gerenciales. A finales del decenio de 1990 dicha presencia variaba desde un mínimo de menos del seis por ciento en Argelia, Irán, Jordania, Kuwait y la República Árabe Siria, hasta un 10 o un 13 por ciento en Egipto, Túnez y Turquía.<sup>25</sup>

Un rasgo distintivo, advertido por los investigadores desde hace tiempo, es la falta de interés de las mujeres por el trabajo como empleadas de mostrador o en otras ocupaciones de servicios en el sector privado, lo cual se confirma con las cifras sobre empleo que muestran su escasa participación en los rubros de ventas al por menor, servicios, hoteles y restaurantes. El hecho de que las

mujeres “eludan” estas ocupaciones se explica en términos de normas culturales, en la medida en que dichas ocupaciones tienen la máxima posibilidad de contacto indiscriminado con personas desconocidas del sexo masculino. Pero los mercados urbanos tradicionales (bazares o zocos) son el campo propio de una clase de mercaderes masculinos, imbuidos de una cultura machista y elitista. Por ello, es más probable que lo que haya alejado de ese campo a las mujeres hayan sido las fuerzas excluyentes que operan a través de las redes masculinas, y no la “falta de interés” por parte de ellas mismas. Sin embargo, hay algunas señales de cambio. En Túnez, por ejemplo, las mujeres están dirigiéndose hacia ciertos nichos de actividad más abiertos, y las divisiones de género están desapareciendo lentamente.

Además de las tasas elevadas de desempleo, los desafíos a que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral son: las debilidades estructurales de la economía; los índices altos y persistentes de analfabetismo en algunos países (tales como Egipto, Iraq, Marruecos, la República Árabe Siria y el Yemen); y la separación entre leyes y normas anacrónicas, por un lado, y la realidad de las propias mujeres, por el otro. Más aún, en Túnez, el empleo de las mujeres y su acceso a los programas sociales podrían ser socavados cuando entre en efecto el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el año 2007. La eliminación de las barreras arancelarias puede aumentar las importaciones y los déficits comerciales, reducir los ingresos del Estado provenientes de los aranceles, y afectar negativamente los programas de bienestar social administrados por el Estado, así como dejar sin empleo a miles de mujeres trabajadoras.

Los relatos anecdóticos y los estudios etnográficos permiten sugerir que el empleo por cuenta propia y otras formas de trabajo informal (tanto de alta como de baja calificación), han estado incrementándose en la medida en que diferentes grupos de mujeres tratan de encontrar un lugar en una economía informal diferenciada. Sin embargo, se requiere disponer de más estudios cualitativos y cuantitativos para determinar el alcance y los tipos de actividades informales que están llevando a cabo las mujeres (y los hombres también), así como las restricciones a que se enfrentan y la manera como las jerarquías basadas en el sexo se relacionan con otras formas de segmentación dentro de la economía informal.

**Cuadro 5.4 Empleo informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000)**

Región/País	Empleo informal como porcentaje del empleo no agrícola	Femenino (porcentaje)	Masculino (porcentaje)
<b>África del Norte</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>49</b>
Argelia	43	41	43
Egipto	55	46	57
<b>África subsahariana</b>	<b>72</b>	<b>84</b>	<b>63</b>
Chad	74	95	60
Kenya	72	83	59
Sudáfrica	51	58	44
<b>América Latina</b>	<b>51</b>	<b>58</b>	<b>48</b>
Bolivia	63	74	55
Brasil	60	67	55
Chile	36	44	31
El Salvador	57	69	46
México	55	55	54
<b>Asia</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
India	83	86	83
Indonesia	78	77	78
Tailandia	51	54	49
República Árabe Siria	42	35	43

Fuente: OIT 2002b.

## LA ECONOMÍA INFORMAL

Algunas veces se define a la economía informal en términos de lo que no es: empresas y actividad económica que no están registradas, no están reguladas y no pagan impuestos. Pero se ha estado reconociendo cada vez más que las compañías registradas que pertenecen a la economía formal también pueden contratar a trabajadores que laboran con sede en su propia casa y con instalaciones propias, sobre una base informal, sin contratos seguros, sin prestaciones de ningún tipo ni protección legal. Dichas empresas también tienen acuerdos complejos de subcontratación para emplear de manera informal a trabajadoras individuales que laboran en su propio hogar. Por último, algunas de las que están empleadas “por cuenta propia” son sumamente vulnerables; “empleada por cuenta propia” es una categoría que cubre una gama amplia de condiciones contractuales, incluso formas ligeramente disfrazadas de trabajo asalariado.<sup>26</sup>

Por lo tanto, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 se aprobó una nueva y más amplia definición de economía informal en la cual se incorpora esta diversidad. En el concepto nuevo de “empleo informal”, éste se define como el empleo sin contrato seguro, sin prestaciones ni protección social para el trabajador, y que abarca las situaciones siguientes:

- empleo por cuenta propia en empresas informales (esto es, empresas pequeñas o no registradas)
  - empleadores
  - trabajadores por cuenta propia
  - miembros de la familia que aportan trabajo sin recibir pago alguno
- trabajo asalariado en empleos informales (esto es, sin contrato seguro, sin prestaciones ni protección legal para el trabajador)
  - empleados de empresas informales

**Cuadro 5.5 Empleo asalariado y por cuenta propia en el sector informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000)**

País/Región	Empleo por cuenta propia como porcentaje del empleo informal no agrícola			Empleo asalariado como porcentaje del empleo informal no agrícola		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
<b>África del Norte</b>	<b>62</b>	<b>72</b>	<b>60</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>40</b>
Argelia	67	81	64	33	19	36
Egipto	50	67	47	50	33	53
<b>África subsahariana</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
Chad	93	99	86	7	1	14
Kenya	42	33	56	58	67	44
Sudáfrica	25	27	23	75	73	77
<b>América Latina</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>61</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>39</b>
Bolivia	81	91	71	19	9	29
Brasil	41	32	50	59	68	50
Chile	52	39	64	48	61	36
El Salvador	65	71	57	35	29	43
México	54	53	54	46	47	46
<b>Asia</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>55</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>45</b>
India	52	57	51	48	43	49
Indonesia	63	70	59	37	30	41
Tailandia	66	68	64	34	32	36
República Árabe Siria	65	57	67	35	43	33

Fuente: OIT 2002b.

- trabajadores asalariados informales que laboran en empresas o negocios familiares formales: trabajadores ocasionales por día, trabajadoras domésticas, trabajadores por contrato, trabajadores temporales y a tiempo parcial (sin protección).<sup>27</sup>

Recientemente, la OIT ha proporcionado una imagen estadística de la economía informal, la cual ayuda a entender mejor la participación masculina y femenina en el empleo informal, la categoría del empleo y los ingresos percibidos.<sup>28</sup> Estos resultados son los que se sintetizan a continuación.

### En los países en desarrollo

- El empleo informal abarca entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo no agrícola: 48 por ciento en África del Norte, 51 por ciento en América Latina, 65 por ciento en Asia, 72 por ciento en el África subsahariana (cuadro 5.4).
- El empleo informal tiende a constituir una fuente más grande de empleo para las mujeres que para los hombres en todas las regiones en desarrollo, excepto en África del Norte (cuadro 5.4).
- El empleo por cuenta propia comprende una porción más grande del empleo informal (fuera de la agricultura) que el empleo asalariado en todas las regiones en desarrollo. En la mayoría de los países esta porción es más grande para las mujeres que para los hombres (cuadro 5.5).
- No obstante que los coeficientes de participación de la fuerza laboral de la mujer son más bajos que los de los hombres, la reducida información disponible apunta hacia la importancia de las mujeres en el trabajo a domicilio y el comercio callejero.

- Aquellas que trabajan en la economía informal, por lo general no están incluidas en la legislación laboral de protección social y, en promedio, ganan menos que los trabajadores de la economía formal.

En todo el mundo las mujeres hablan de las ventajas (especialmente la flexibilidad) del trabajo a tiempo parcial y a domicilio. Pero este tipo de adaptación del mercado laboral generalmente está sesgado, reflejando la necesidad que tienen los empleadores de contar con trabajadoras cuyas responsabilidades domésticas de otra manera las excluirían de la fuerza de trabajo.<sup>29</sup> Una gran parte de este tipo de trabajo es mal pagado e inseguro. Es característico que se carezca de derechos contractuales a bajas por enfermedad, permisos de maternidad o vacaciones. Tampoco se incluye el derecho a pensiones. Se supone que el marido o el hijo proporcionarán apoyo a la trabajadora jubilada cuando llegue a la vejez.<sup>30</sup> Aun las supuestas ventajas del trabajo “flexible” (que se adapta a las responsabilidades asistenciales de la mujer) pueden ser menos importantes en entornos donde el potencial del grupo doméstico abastecedor de mano de obra es amplio, el trabajo doméstico pagado es barato, y donde muchas mujeres constituyen la única fuente de ingreso del hogar.<sup>31</sup>

## Las migrantes rurales se incorporan a la economía informal urbana

Se puede lograr un análisis más profundo de la economía informal desde la perspectiva de género apoyándose en diversos estudios pertinentes. La pobreza rural ha contribuido históricamente a la emigración a las zonas urbanas y continúa siendo así. Los migrantes provienen de todos los estratos de la sociedad, y aquellos que cuentan con capital, aptitudes y contactos tienden a avanzar al máximo y lograr lo mejor.<sup>32</sup> A menudo, las mujeres que emigran son vistas como “asociadas”, porque simplemente acompañan a sus maridos: en la India, por ejemplo, aun cuando predominan las migrantes femeninas, sólo el uno por ciento están registradas como migrantes en busca de empleo. Sin embargo, de hecho, las esposas sí buscan trabajo y si fracasan regresan a casa, pero las muchas que se quedan en la ciudad son

migrantes por voluntad propia.<sup>33</sup> Las pautas de migración de las mujeres también pueden cambiar con rapidez dependiendo de las oportunidades de trabajo que haya, tal como ha sucedido recientemente en Bangladesh.<sup>34</sup>

El empleo de mujeres jóvenes, rurales, migrantes, en las industrias manufactureras dirigidas a la exportación, ha sido estudiado ampliamente en el último decenio, con interpretaciones contradictorias sobre lo que dicho empleo significa para las mujeres involucradas. Sin embargo, existe un contingente de mujeres mucho más grande ubicadas en el escalafón más bajo, menos visible de la escala de empleo informal. Muchas de ellas carecen de las aptitudes y conexiones necesarias para garantizarse empleos más estables y bien pagados. Por lo general, viven en viviendas de barrios bajos, sin contar siquiera con los servicios más elementales y, a menudo, están a merced de los “caciques” locales.<sup>35</sup>

En el contexto de un interés generalizado en la liberalización, resulta especialmente pertinente un estudio realizado en Dhaka (Bangladesh) en el que se compararon remuneración y condiciones de trabajo de las mujeres que laboraban en la industria del vestido para exportación con la situación de aquellas que trabajan en industrias que producían para el mercado nacional.<sup>36</sup> Las condiciones de trabajo de quienes estaban empleadas en empresas no exportadoras eran mucho menos formalizadas en comparación con las de las mujeres que trabajaban en la industria para la exportación. Aquéllas rara vez recibieron un contrato escrito de algún tipo (sólo el cuatro por ciento), licencia de maternidad (18 por ciento), pago por tiempo extra de labores (ocho por ciento) o atención médica en el trabajo (13 por ciento). Las mujeres con empleo en la industria del vestido para la exportación, especialmente las que laboran en las zonas francas industriales, tienden a ser más jóvenes, con antecedentes de vida notablemente mejores, y mejor educadas; para obtener estos empleos se requiere haber terminado la educación primaria.

La mayoría de las mujeres que trabajaban en la economía informal nacional, ya sea como empleadas por cuenta propia o como asalariadas, estaban agrupadas en una categoría de ocupaciones reducida. Las que estaban en el trabajo asalariado se concentraban en el servicio doméstico, el trabajo manual ocasional (a menudo en lugares donde hay alguna obra en

construcción), y en la manufactura a pequeña escala; las empleadas por cuenta propia tenían pequeños comercios o negocios de costura, o eran vendedoras de artículos menores. Más de la mitad (52 por ciento) había estado sin trabajo por algún período de tiempo en el año anterior, lo cual es un problema serio para las trabajadoras informales. Su número menor de horas de trabajo, comparado con el número mayor correspondiente a las trabajadoras del vestido para exportación, no reflejaba una preferencia expresa de su parte. El trabajo esporádico, aunque es más flexible que el de la fábrica, a menudo implica niveles altos de subempleo, lo cual significa ingresos bajos y fluctuantes.

En Bangladesh la industria del vestido para exportación ha sido nutrida con capital nacional bajo la protección del Acuerdo Multifibras (AMF), con lo cual se proporciona

empleo a 1,5 millones de mujeres (1,8 millones de trabajadores en total).<sup>37</sup> Aunque las condiciones de trabajo en muchas de estas fábricas están por debajo de los niveles internacionales, la expansión del empleo para la mujer en una sociedad sumamente patriarcal ha sido considerada positivamente por parte de muchos observadores y por las mismas trabajadoras entrevistadas por investigadores.<sup>38</sup> Sin embargo, en otros países la integración mundial no ha generado industrias dinámicas para exportación, ni ha atraído a las empresas transnacionales para aprovecharse de una fuerza laboral potencialmente vasta. Muchos países de África han experimentado la desindustrialización, mientras que los sectores extractivos (minería y madera) y las actividades comerciales han crecido. Aun a principios del decenio de 1990, a la vez que el comercio constituía el 50 por ciento del sector

### Casilla 5.2 Las *kayaye* de Ghana: Las pobres explotan a las más pobres

La labor de las *kayaye*, las jovencitas y mujeres porteadoras que transportan mercancías sobre la cabeza, es algo muy común en los pueblos grandes y en las zonas urbanas de Ghana, donde las comerciantes y las clientas emplean a esas mujeres para que les lleven sus mercancías de un puesto de compra a otro y hacia los sitios del transporte. En Ghana y en otras partes de África, cargar mercancías sobre la cabeza es un oficio de mujeres, mientras que la carga que realizan los hombres implica la utilización de equipo con ruedas, como carretillas o carritos empujados a mano.

El oficio de porteadora depende de una red de lazos étnicos. Estos facilitan la migración de muchachas procedentes de las zonas rurales y su incorporación en la vida de la ciudad, ya que se las provee de alojamiento, de herramientas de trabajo y del acceso a planes de ahorro. La mayoría de esas mujeres provienen del norte de Ghana, la región económicamente más deprimida del país; por ejemplo, la mayoría de las *kayaye* de Accra vienen del norte de Ghana y permanecen en la ciudad de seis meses a un año. Mantienen relaciones constantes con sus familias, a las que envían parte de sus ingresos. Comparten el alojamiento entre ellas y forman asociaciones de ahorro como parte de su estrategia de supervivencia.

Es característico que las *kayaye* vivan en cobertizos de madera cercanos a los mercados. Estas construcciones se aprovechan para el comercio durante el día y como refugios cuando se terminan las transacciones comerciales diarias. Las *kayaye* pagan una cuota y duermen en cartones, costales o sobre algún pedazo de tela. Dado el hecho de que ellas sólo pueden utilizar los cobertizos por la noche para dormir, tienen dificultades para guardar sus pertenencias y para cuidar a sus hijos. Las que son madres dejan a sus hijos al cuidado de niñas que pueden llegar a tener apenas seis años de edad, quienes operan como cuidadoras de niños antes de graduarse ellas mismas como porteadoras. La difícil situación de vivienda de las *kayaye* hace que sean vulnerables al abuso sexual.

Las *kayaye* son miembros de un contingente creciente de mujeres urbanas sin hogar. Después de su trabajo como porteadoras y como comerciantes de artículos menores, el comercio sexual es la siguiente actividad de mayor popularidad entre las mujeres de esta categoría. Las *kayaye* también pueden dedicarse al comercio sexual por la noche a fin de aumentar sus precarios ingresos. Niñas de apenas diez años de edad se dedican al comercio sexual, para el cual hay una gran demanda. Así como estas niñas no son capaces de exigir salarios justos por sus servicios como porteadoras, tampoco son capaces de negociar seguridad en el sexo o un pago razonable por este último. Rara vez tienen acceso a los servicios de salud reproductiva, incluida la seguridad en el aborto.

Fuente: UNICEF 2002.

empresarial en Swazilandia, más del 60 por ciento en Botswana y cerca del 70 por ciento en Kenya y en Sudáfrica, la manufactura representaba sólo el 17 por ciento en Sudáfrica y en Botswana, y el 35 por ciento en Lesotho. Zimbabwe constituía una excepción, con un alto componente de manufactura (65 por ciento), pero desde entonces la liberalización ha impulsado a Zimbabwe cada vez más hacia el comercio.<sup>39</sup> Las industrias dirigidas hacia la exportación no han logrado afianzarse y una gran parte del trabajo de las mujeres se desarrolla en el comercio y los servicios en vez de la manufactura.<sup>40</sup>

Muchas de las mujeres que están en la economía informal urbana en el África subsahariana están trabajando para otras mujeres o lo han hecho en algún momento. Estas relaciones entre empleadora y empleada dentro de la economía informal urbana han sido descritas como “redes omnipresentes y nefastas de explotación a escala micro donde las pobres explotan a las más pobres.”<sup>41</sup> Un ejemplo de ello es el de las *kayaye*, las porteadoras de los mercados urbanos del sur de Ghana, quienes transportan mercancía cargándola sobre la cabeza. La mayoría de ellas son jóvenes migrantes provenientes de las zonas rurales

### Casilla 5.3 Los mercados estratificados agudizan la inseguridad en el sur de la India

En los pueblos pequeños del sur de la India, dominados por la actividad agroindustrial, la seguridad en el trabajo se socava de varias maneras. La unidad informal típica está fuertemente controlada por los miembros masculinos de la familia patriarcal quienes confieren o retiran seguridad a su antojo. Se selecciona a los trabajadores según sea su lugar de origen (local), la casta a que pertenezcan (por lo general evitando las castas reconocidas) y su sexo (masculino). Hay varios empleos permanentes, que son sumamente solicitados, en ocupaciones que van desde guardias nocturnas hasta contabilidad. Los contratos son verbales e individualizados. Los períodos de pago varían y pueden ser reducidos a un pago anual, mientras que el despido es instantáneo. Algunos de los empleos permanentes pueden ser a tiempo parcial y, otros, estacionales. Por lo general, esta fuerza de trabajo recibe prestaciones en forma de préstamos y dádivas en efectivo para cubrir gastos médicos, de educación y de matrimonio. Dichas prestaciones pueden ser vistas como imitaciones burdas de las protecciones estatales normales, pero su otro propósito es el de atar a los empleados que le parezcan valiosos al empleador.

Mientras tanto, la fuerza de trabajo ocasional está completamente a merced del empleador y no recibe beneficios de ninguna especie. La remuneración es baja y fluctuante, la alternancia en el empleo es alta y se carece por completo de seguridad. Quienes reclutan a los trabajadores pertenecen a la categoría más alta y gozan de bonos anuales y de pequeños préstamos; pero se les insiste en que cambien rápidamente de trabajadores de modo que se les reduzcan los derechos tradicionales a “regalos” anuales y se evite cumplir con la obligación de protegerlos. Algunas veces, el trabajo ocasional masculino está sindicalizado, pero la multiplicidad de sindicatos conduce hacia la mediación política de las disputas; el Estado aplica efectivamente las leyes laborales, pero rara vez a favor de los trabajadores. Los inspectores del trabajo en las fábricas, con territorios enormes que cubrir y con pocos recursos para aplicar la ley, a menudo actúan corruptamente en colusión con los empleadores para evadir las leyes y erosionar los derechos laborales.

El trabajo ocasional femenino está sujeto a extremos de eventualidad, negligencia y acoso, así como a condiciones de trabajo insalubres e inseguras; y a menudo los empleadores se refieren al salario que les pagan como “dinero de bolsillo” para gastos menores. En esas empresas, durante décadas el trabajo ha sido subcontratado, a menudo exportado a sitios rurales para evitar la inspección y aprovecharse del trabajo barato o familiar sin salario, así como de los arrendamientos a bajo costo, y la facilidad para evadir toda obligación de prestaciones y pago de impuestos. De esta manera, el capital utiliza procedimientos informales y un lenguaje selectivo de protección social para hacer que la mayoría de la fuerza de trabajo quede extremadamente insegura, y una minoría pequeña y valiosa quede menos insegura.

*Fuente: Harriss-White 2000.*

del norte de Ghana, que se ganan la vida como porteadoras al servicio de los vendedores o de los compradores (véase la casilla 5.2). En América Latina, el escaso crecimiento económico de la “década perdida” de los años 80 tuvo como resultado la expansión del desempleo manifiesto, así como la expansión acelerada del empleo de baja calificación, sobre todo en las actividades informales. Durante los decenios de 1980 y 1990, ocho de cada diez de los empleos generados estaban en el sector informal, mientras que en 1999 el salario en el sector manufacturero sólo se había incrementado en un tres por ciento en relación con el de 1980.<sup>42</sup>

Por ejemplo, en el último decenio, tanto en Ecuador como en Bolivia ha habido una expansión rápida de la economía informal no agrícola como resultado de la grave crisis macroeconómica y financiera, y de la reestructuración. La integración mundial ha tenido lugar allí, pero sin ningún sector manufacturero en expansión dirigido hacia la exportación, y sin flujos de capital extranjero. Una encuesta reciente permitió destacar la amplitud del trabajo informal, su variabilidad en cuanto a los ingresos, y la gran vulnerabilidad que implica para los trabajadores, especialmente para las mujeres.<sup>43</sup> En las comunidades urbanas de bajos ingresos encuestadas, sólo entre el 18 y el 20 por ciento de los trabajadores estaban empleados de manera formal, y eran predominantemente hombres. En general las mujeres se dedicaban a la producción doméstica a pequeña escala de artesanías tradicionales: muebles, calzado, cuero y vestido; estos mercados informales han sufrido recientemente

la invasión de grandes cantidades de productos de segunda mano, provenientes mayoritariamente de los Estados Unidos de América. El Alto, un barrio que de hecho está anexo a la ciudad de La Paz (capital de Bolivia), se ha convertido en la “ciudad informal” indígena por antonomasia: la gran mayoría de sus habitantes sobrevive a base de microempresas, venta callejera y actividades similares. En ambos países la economía informal está dominada por actividades de bajos ingresos a las que la gente se dedica a fin de lograr su supervivencia.

### Perpetuación de la informalidad a fin de disfrazar el empleo real

En muchos lugares del mundo están surgiendo tipos de relaciones laborales que están disfrazadas a propósito, como si fueran algo distinto, o que no están definidas claramente. La contratación de trabajadores para los puestos de mayor seguridad laboral tiende a ser selectiva, recurriéndose a los candidatos masculinos por sus calificaciones educacionales más altas y otras ventajas; a menudo, los solicitantes de empleo que tienen éxito provienen de grupos socialmente privilegiados o étnicamente favorecidos. Las mujeres no pueden vencer los muchos sesgos que hay contra ellas y se quedan encerradas en el sector de trabajadoras ocasionales.

En la casilla 5.3 se describe el proceso de segmentación laboral en agroindustrias del sur de la India. En muchas

#### Casilla 5.4 Subcontratación y fijación de precios en la industria del vestido de Filipinas

Angono es un pueblo de Filipinas muy conocido por sus labores de bordado. La demanda de estos productos proviene de Carol's, un importante comercio minorista local de ropa para niños. En esta cadena doméstica de producción, los vestidos para bebés con bordados a mano se venden a un precio de entre 6,86 y 9,80 dólares de los Estados Unidos. Diana Juan es una suministradora de Carol's. Ella tiene trabajadoras, pero sólo para elaborar la costura; el bordado a mano lo subcontrata a través de Marisol Ugarte, quien recibe 0,03 dólares EE.UU. por línea bordada. Marisol Ugarte subcontrata a Gloria Bularin a 0,02 dólares EE.UU. la línea. A su vez, Gloria Bularin organiza a las bordadoras que trabajan en sus respectivos domicilios, a quienes les paga entre 0,01 y 0,015 dólares EE.UU. por línea.

*Fuente: Doane et al. 2003, citado en Lund 2004.*



situaciones como esa, aunque se advierta claramente que hay una relación de empleo, la trabajadora no está protegida por la legislación laboral y no recibe ninguna prestación social. En otros casos puede haber un contrato, pero la relación está disfrazada deliberadamente como una transacción comercial. Esto se hace así para que el empleador pueda eludir la legislación laboral y evitar incluso sus responsabilidades en cuanto a salud y seguridad ocupacional básicas, sin mencionar las prestaciones sociales. Una variante consiste en reconocer el empleo, pero contratar a la misma trabajadora repetidas veces con contratos de corto plazo (“trabajo temporal permanente”), de manera que se le puedan negar las prestaciones sociales y los derechos tradicionales.

Hay casos también en los que la relación laboral es ambigua: por ejemplo, cuando las trabajadoras que son dependientes laboran en casa sobre la base de pago a destajo en vez de acudir a un taller organizado. Un número de personas cada vez mayor trabaja en situaciones en las que el intermediario o subcontratista interviene entre la persona que realiza el trabajo y la empresa para la cual lo hace. El trabajador sólo tiene contacto con el suministrador de material y recogedor de las prendas terminadas. El propio intermediario, sea hombre o mujer, puede estar operando con márgenes de ganancia muy bajos, y también estar en situación de vulnerabilidad e inseguridad.

Después de la crisis asiática, la industria del vestido en Filipinas fue reestructurada; muchas mujeres perdieron sus empleos formales, aunque permanecieron en esa industria. Una mujer se convirtió en proveedora de mano de obra para la misma empresa para la cual ella había trabajado anteriormente, organizando a las mujeres que habían sido sus compañeras de trabajo para producir el adorno de bordados que se aplica a la pechera en la ropa de niños. Ella es Gloria Bularin, a quien se hace referencia en la casilla 5.4. Su caso ilustra la complejidad de la estratificación en el trabajo subcontratado. Muestra también lo extraordinariamente bajos que son los salarios en el último escalafón al final de la cadena. La información sobre los ingresos de los subcontratistas de nivel medio es invariablemente difícil de obtener.

## El proceso de informalización: Contratación externa

Puesto que la informalización del empleo está en aumento, es importante entender el proceso que conduce hacia la deconstrucción del empleo y la retirada de éste del lugar de trabajo protegido. No se puede garantizar que la organización formal del lugar de trabajo siga aumentando, sino todo lo contrario. Los supuestos anteriores de que determinadas ocupaciones y empresas estaban fijas en la economía formal o en la informal, han resultado ser engañosos; algunas de las ocupaciones que eran formales se han vuelto informales, a menudo con la misma persona en su lugar de trabajo. En Sudáfrica, las industrias textil, del vestido, del cuero y del calzado, que habían estado protegidas y subsidiadas bajo el antiguo régimen del *apartheid*, muestran esas características de desmantelamiento, de acuerdo con un estudio en el que se documentan las repercusiones de la restricción laboral y la introducción de la subcontratación y otros procedimientos “flexibles” en el contexto de la liberalización.<sup>44</sup> Con la reducción de las barreras al comercio, las importaciones empezaron a inundar la economía. Para finales del decenio de 1990, tanto el empleo como la producción en la industria del calzado empezaron a disminuir, con los sectores del vestido, el cuero y los textiles siguiéndole a continuación. La reestructuración y la “racionalización” de estas industrias intensivas en mano de obra, dieron como resultado una pérdida masiva de empleos.

Por lo que se refiere a las mujeres, los efectos negativos en el empleo son el resultado de la informalización creciente del lugar de trabajo. La “racionalización” se logra mediante la rotación, la contratación externa y la subcontratación. Algunos de los trabajadores despedidos han sido exhortados a que adquieran su propio equipo de trabajo y se instalen en su hogar para producir desde allí. Al mismo tiempo, cada vez más mujeres despedidas de esas industrias textiles y del vestido terminan dedicándose a la venta callejera y a otras actividades de supervivencia en la economía informal. A pesar del compromiso oficial para ayudar a las empresas medianas y pequeñas, éstas no tienen acceso al apoyo estatal, por lo menos al del gobierno central.<sup>45</sup>

En muchos países, el fenómeno del trabajo a domicilio está aumentando; la mayoría de las personas involucradas en él son mujeres. Millones de estas trabajadoras subcontratadas,

### Casilla 5.5 Las trabajadoras a domicilio y las empleadas por cuenta propia

Los problemas y restricciones a que se enfrentan las trabajadoras por cuenta propia y las que trabajan en casa son bastante diferentes aunque es característico que ambas carezcan de poder de negociación y tengan que proveerse su propia protección social. A menudo, las circunstancias obligan a las mujeres que trabajan a domicilio a hacerlo con salarios bajos, sin contratos seguros ni beneficios suplementarios, y teniendo que cubrir algunos de los costos de producción... La mayoría de las trabajadoras por cuenta propia que realizan su trabajo en el hogar, excepto las profesionales de nivel alto, se enfrentan a limitaciones para acceder y competir en los mercados relevantes. Para mejorar su situación, las trabajadoras a domicilio necesitan fortalecer su capacidad de negociación para conseguir pedidos de trabajo con regularidad, precios por pieza más altos y que no se les retrase el pago (lo cual es un problema muy común para este tipo de trabajadoras en todo el mundo); mientras que las trabajadoras por cuenta propia que trabajan en su hogar deberían tener mejor acceso a los mercados financieros y una mayor capacidad para competir en los mercados de productos. En efecto, las trabajadoras a domicilio a menudo se enfrentan a problemas de explotación, mientras que las que trabajan por cuenta propia frecuentemente afrontan problemas de exclusión. Las estrategias para resolver los problemas de explotación en los mercados laborales, como, por ejemplo, la negociación colectiva para conseguir salarios más altos, son diferentes de las estrategias para resolver los problemas de exclusión de los mercados de capital y de productos, como sería la posibilidad de acceder a servicios financieros, de comercialización y de asesoría técnica empresarial.

*Fuente: OIT 2002b.*

trabajando a destajo, manufacturan un producto y con él nutren desde sus hogares a las empresas manufactureras más formales o a sus intermediarios, generándoles ganancias. El pago que reciben estas trabajadoras es extremadamente bajo, y puede ser que tengan que trabajar largas jornadas de muchas horas diarias o por la noche a fin de ganar dinero suficiente para poder sobrevivir; muchas de ellas también utilizan a sus hijos como trabajadores auxiliares. Estos tipos de trabajo quedan fuera del alcance de las leyes laborales y del bienestar social. El hecho de que las trabajadoras a domicilio estén dispersas suscita desafíos especiales a la acción colectiva; pero para cambiar las condiciones en que ellas trabajan, tendrían que negociar para conseguir pedidos más regulares, un precio por pieza más alto y mayor prontitud de pago (véase la casilla 5.5).

Muchas de las trabajadoras a domicilio elaboran productos que están dentro de la cadena mundial de plusvalía, mientras que otras elaboran artículos destinados al mercado local. Se calcula que a mediados del decenio de 1990, tan sólo en la fuerza laboral de la industria del vestido, el porcentaje de trabajadoras a domicilio era del 38 por ciento en Tailandia; de entre el 25 y el 39 por ciento en Filipinas; del 30 por ciento en una región de México; de entre el 30 y el 60 por ciento en Chile, y del 45 por

ciento en Venezuela.<sup>46</sup> Según una investigación muy reciente, una parte de esta forma de empleo “leve” está siendo afectada por una crisis en la medida en que la exportación de textiles y vestidos afronta una competencia creciente en los mercados mundiales, y las compañías tratan de reducir sus costos más aún.

### Informalización y la contracción del sector público

En muchos de los países de bajos ingresos, los trabajadores del sector público han estado siendo hacinados en la economía informal, aun cuando hayan logrado conservar sus empleos a pesar de la contracción del sector público. Las reformas de la administración pública de principios de los años 90, a menudo implicaban una reducción radical del personal; actualmente se insiste más en las reformas de la “nueva gestión pública”, con las cuales se pretende cambiar las estructuras de incentivos y contratar externamente en el sector privado algunas de las funciones de la administración del Estado (véase el capítulo 11).<sup>47</sup>

El Camerún es un ejemplo que viene al caso. Como muchos otros países de África, a mediados de los años 80 el Camerún

### Casilla 5.6 Estrategias de supervivencia con empleo múltiple por parte de maestras de escuela y trabajadoras del sector salud de la Provincia Sudoccidental del Camerún

Antes de la crisis económica, los maestros de escuela se hallaban entre los funcionarios mejor pagados del Camerún. Una vez que las reformas empezaron a hacerlos sufrir, los maestros y maestras empezaron a complementar sus menguados salarios dedicándose también a actividades informales. Ahora abarcan el mayor número de empleados formales que, además, trabajan como novatos recién llegados en la economía informal: 67 de cada 75 maestros entrevistados en un estudio al respecto se dedicaban a ese tipo de actividades. Actualmente están uniéndoseles las trabajadoras del sector salud, al igual que el personal de oficina.

Estos trabajadores del sector público aprovechan sus cargos, su equipamiento y su tiempo en el lugar regular de trabajo para emprender otras labores remuneradas sobre una base informal. Las diversas maneras de hacerlo dependen del empleo que tengan y, en grado considerable, de su sexo. En el caso de los maestros, mientras que los hombres y unas cuantas mujeres proporcionaban tutoría o clases complementarias privadas a estudiantes individuales, y les vendían copias de sus apuntes de clase a los estudiantes de secundaria y de preparatoria, la mayoría de las maestras, por su parte, emprendían el comercio de artículos menores de alimentación. Vendían comida a la hora del almuerzo y refrigerios diversos, así como otros artículos no comestibles. El capital requerido para este tipo de comercio es muy pequeño.

Las enfermeras, como las maestras, estaban involucradas en actividades informales relacionadas con su trabajo formal. De ser una actividad esporádica y secreta, la práctica privada o "PP" se convirtió en una actividad muy extendida y abierta después del fracaso de la huelga general y la de los hospitales, de principios del decenio de 1990 para obtener un mejoramiento de sueldos y condiciones de trabajo. La práctica privada generalmente implica consultas menores y venta de medicamentos a los pacientes fuera del hospital, venta de medicamentos en las instalaciones hospitalarias en horas de trabajo, atención de enfermería a domicilio, o una combinación de atención de salud informal y comercio de artículos menores.

*Fuente: Agbaw 2000, citado en Tsikata 2004.*

sufrió una recesión económica y subsecuentemente se enfrascó en un programa de ajuste estructural. Un blanco de las reformas fue la administración pública. Además de reducir el sector público mediante despidos y jubilaciones (tan sólo en 1995-96, siete ministerios despidieron a un número significativo de trabajadores), se recortaron drásticamente los términos y condiciones de servicio de los empleados públicos. En tres años, estos últimos sufrieron reducciones salariales hasta del 60 por ciento, y los pagos sufrieron marcados retrasos. Como en muchos otros países de África, los funcionarios se vieron forzados a compensar su pérdida de ingresos y la caída de sus niveles de vida incurriendo por primera vez en diversas líneas de la economía informal (véase la casilla 5.6).<sup>48</sup>

Mujeres y hombres no están ubicados de igual manera en la función pública. Por lo general, las mujeres tienden a tener una presencia mínima en puestos administrativos y gerenciales;

también tienden a concentrarse en servicios tales como salud y educación. Es difícil encontrar estadísticas confiables que muestren hasta qué punto se puede comparar a mujeres y hombres en términos de su separación del sector público; mucho depende del sector donde se hayan hecho los recortes de personal. Pero las reformas al sector público también generan presiones para reducir los salarios y las condiciones de trabajo, y es probable que hayan afectado especialmente al personal de bajo nivel. Esas presiones están afectando a las trabajadoras del sector salud y a su interacción con las usuarias de este tipo de servicios, tema que se explora en el capítulo 8.

## El caso de China

En China, donde las mujeres han sido empleadas intensivamente en empresas propiedad del Estado, el proceso de reestructuración industrial ha dado un golpe duro a sus perspectivas de empleo y a su seguridad. A menudo se menciona a China como una amenaza para las perspectivas de empleo en otras partes del mundo, con sus industrias dinámicas dirigidas a la exportación que cada año atraen a millones de migrantes rurales jóvenes: el 48 por ciento de todos los trabajadores migrantes de China son mujeres (cifras correspondientes al año 2000).

La visión de China como el “taller del mundo” está sesgada. A menudo se olvidan sus grandes desigualdades (basadas en las clases, las regiones, la condición de rural o urbano, la edad, el sexo), emanadas de una reforma del mercado que ha reestructurado drásticamente la economía y la fuerza de trabajo durante un cuarto de siglo. La privatización de la industria ha propinado un golpe severo a los derechos vitalicios de los trabajadores estatales, destruyendo su preciada seguridad en el empleo y el bienestar. Los trabajadores de las empresas colectivas, las cuales funcionaban anteriormente como subsidiarias estatales, también sufrieron despidos masivos. En 1993 el sindicato oficial encontró que las trabajadoras mujeres representaban el 37 por ciento de todos los trabajadores estatales, pero el 60 por ciento de los que habían sido despedidos y estaban desempleados. Hacia 1999 las mujeres representaban el 45 por ciento del total de trabajadores despedidos.<sup>49</sup>

El trabajo informal, denominado “empleo flexible” por algunos investigadores chinos, se ha convertido en la mayor fuente de ingreso para los desempleados. La disponibilidad de este tipo de empleo varía según las ciudades y regiones, pero el Ministerio de Trabajo ha calculado que de los 25 millones de desempleados y trabajadores despedidos en todo el país, 15 millones han encontrado empleo en la economía informal.<sup>50</sup> Quienes disponen de medios financieros han abierto negocios privados o familiares tales como restaurantes, salones de belleza o tiendas de barrio. En el otro extremo del espectro, especialmente en la zona nordeste de “industrias abandonadas” donde el crecimiento económico ha sido lento, sólo hay disponible trabajo esporádico. Los hombres trabajan como jornaleros en la construcción, ayudan en las empresas privadas o se dedican al

comercio callejero. Las trabajadoras desempleadas se dedican a veces a la prostitución. En un estudio elaborado en tres ciudades del nordeste, de más de 100 trabajadoras sexuales, el 74 por ciento eran antiguas trabajadoras de las empresas propiedad del Estado, y la mayoría (el 92 por ciento) se habían convertido en trabajadoras sexuales después de estar buscando alguna alternativa de empleo durante más de cuatro años.<sup>51</sup>

No hay patrones claros de disparidad de género en la readmisión de los trabajadores despedidos. Estudios cualitativos han ofrecido interpretaciones divergentes. En un estudio realizado en Wuhan se encontró que las trabajadoras despedidas tienen mayor posibilidad de empezar un negocio dedicado a algún tipo de servicio que sus contrapartes masculinos; estos últimos se oponen más al papel de trabajador en servicios pero tienen más éxito para encontrar puestos en las compañías ya establecidas.<sup>52</sup> En otro estudio realizado en tres ciudades se encontró que la discriminación por edad es tan grave por lo menos como la discriminación por sexo. Casi todas las entrevistadas de más de 30 años de edad mencionaron la discriminación por edad más que la distinción por razón de sexo como obstáculo principal para encontrar empleo nuevamente. Esta situación se complica más todavía por la experiencia de la cohorte de las mayores de 30 años de edad, cuya generación tuvo la mala suerte de haber sido enviada al medio rural durante la Revolución Cultural y privada de una educación adecuada.<sup>53</sup>

Otro tema que a menudo se olvida en las discusiones sobre China es el marcado incremento de los conflictos laborales. Ha habido una proliferación del activismo laboral convencional e irregular, que va desde peticiones, litigación y arbitraje laboral, hasta protestas, marchas y bloqueo de caminos. El Estado ha respondido con combinaciones medidas de concesión y represión. Se reconocen las demandas económicas y de medios de vida y a menudo se les da respuesta parcial al distribuir con prontitud compensaciones financieras por parte del gobierno central o del provincial. Sin embargo, las demandas políticas, como las peticiones de destitución de funcionarios y las acciones conjuntas de trabajadores de distintas fábricas, son suprimidas implacablemente y castigadas con sumo rigor. En China sólo hay un sindicato legal, la Federación de Sindicatos de China. Los sindicatos independientes son ilegales, y los intentos de

organizar sindicatos autónomos han sido señalados como actos de traición o subversión. Sin embargo, aun en los países donde los sindicatos y las ONG son legales y están tolerados, la organización de las mujeres trabajadoras en la economía informal presenta dificultades formidables.

## ORGANIZACIONES DE TRABAJADORAS INFORMALES

Uno de los hechos prometedores del decenio de 1990 fue el surgimiento de nuevas formas de organización, tanto a nivel nacional como internacional, entre las mujeres trabajadoras de la economía informal. La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, en sus siglas en inglés) de Gujarat, India, con 700.000 miembros, es una de las más antiguas y mejor conocidas; en el último decenio han surgido muchas otras, algunas de ellas tomando la SEWA como modelo, tal como lo hizo la Unión de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia de Sudáfrica (SEWU, en sus siglas en inglés), fundada en 1993. Estas organizaciones incluyen a las vendedoras callejeras, las trabajadoras a domicilio y las pequeñas productoras agrícolas. Otras asociaciones de mujeres, algunas de manera independiente y otras como parte de las federaciones de sindicatos nacionales, se han concentrado en la organización de las trabajadoras domésticas; estas últimas continúan siendo una sección sumamente vulnerable de la fuerza de trabajo femenina en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Históricamente, las mujeres trabajadoras han afrontado dificultades al tratar de manifestar sus preocupaciones desde organizaciones sindicales dominadas por los hombres. En la revolución industrial del siglo XIX y principios del siglo XX, los sindicatos eran hostiles a la presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo industrial; utilizaron una legislación protectora y el concepto “salario familiar” para relegar a las mujeres a la esfera del trabajo no remunerado en el hogar.<sup>54</sup> Con el transcurso de los años la imagen ha cambiado dramáticamente, en gran parte gracias a los esfuerzos de las mujeres para reformar procedimientos, metas y culturas imperantes en el lugar de

trabajo, planteando sus objetivos propios desde adentro de la corriente sindical predominante, así como organizando sindicatos independientes. Sin embargo, los intentos de las mujeres para asegurar la justicia y la paridad entre los géneros dentro de las organizaciones laborales a menudo encuentran resistencia o son soslayados.

La acogida a la mujer trabajadora ha sido igualmente problemática en los países en desarrollo. Aun cuando se haya hecho un compromiso explícito para defender los derechos de las trabajadoras, rara vez se reconoce que ellas puedan tener prioridades diferentes a las de los trabajadores masculinos: el apoyo para cuidar a los hijos, por ejemplo, puede ser más importante para ellas que un salario mínimo.<sup>55</sup> Una fábrica de aparatos electrónicos de la India ilustra la “insensibilidad a las diferencias de trato por razón de sexo”. Las trabajadoras se organizaron para plantear determinadas demandas: transporte en un autobús de la compañía a fin de evitar el acoso sexual que sufrían en el transporte público, especialmente al anochecer; y dotación de uniformes, para reducir las jerarquías y los problemas que surgían por el hecho de que las mujeres de esta fábrica tenían diferentes niveles socioeconómicos. La gerencia aceptó esas demandas, pero los trabajadores masculinos reaccionaron con desdén: “Las muchachas no saben cómo hacer demandas. Ellas caen en la trampa que les tiende el patrón. Piden servicios generales mientras que el problema verdadero son los salarios... ahora las muchachas tienen un autobús, uniformes, y se contentan con eso. Ellas no piden mejores salarios.”<sup>56</sup>

La actitud de los sindicatos de la India hacia los trabajadores informales en general ha sido descrita como “indiferente, casi cercana a la animosidad”, apuntalada por “el temor a que la presión desde abajo genere un deterioro gradual de los derechos ganados durante una larga lucha por parte de los trabajadores protegidos.”<sup>57</sup> Los sindicatos han visto a las trabajadoras a domicilio como “malhechoras” o “esquiroles” que socavan la organización en el lugar de trabajo formal. Se entiende que tengan esos temores, especialmente en economías donde la fuerza de trabajo formal reglamentada no representa más del 10 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esto demuestra que la cultura y los procedimientos del movimiento sindical, sobre todo como campeón de los trabajadores del sector

### Casilla 5.7 Los “derechos de propiedad” no constituyen una panacea para la economía informal

La influyente obra de Hernando de Soto ha legitimado una perspectiva particular de política sobre la economía informal.<sup>63</sup> De acuerdo con de Soto, la transición del trabajo informal al formal está restringida por un marco de referencia deficiente sobre los derechos de propiedad. Supuestamente, la falta de reconocimiento legal de algunas formas de propiedad restringe el acceso a fuentes institucionales de crédito. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se sustentó en una perspectiva semejante. En su informe se considera que la legalización de los derechos de propiedad de facto constituye:

un paso vital para la transformación de la economía informal. Para este objetivo, los gobiernos necesitan: identificar las personas y los activos en cuestión; determinar las prácticas y costumbres que rigen la propiedad, el uso y la transferencia de dichos activos, con el fin de orientar el derecho de propiedad hacia el contexto social imperante; precisar cuáles son las dificultades administrativas, burocráticas y jurídicas y los obstáculos de acceso al mercado.<sup>64</sup>

El entendimiento axiomático de dicha posición es que la economía informal es inherentemente vigorosa, flexible y dinámica, y que puede competir efectivamente con unidades más grandes en el sector formal una vez que son eliminadas las restricciones, tales como la falta de acceso al crédito. Con esto se ignoran varios de los rasgos clave de la economía informal y los problemas a que se enfrentan sus muchos y diversos practicantes.

El tamaño de sus unidades (típicamente, personas y hogares) es fundamental por muchas razones. Por ejemplo, el acceso al mercado no depende fundamentalmente de la condición legal, sino del producto. Un tamaño más grande permite economías de escala basadas en la organización. Un mayor acceso a los mercados por parte de unidades pequeñas requiere por lo general de algún grado de cooperación entre ellas; alternatively, podrían hacer arreglos con una unidad más grande u obtener la intervención del sector público mediante organismos de comercialización. En cuanto al crédito, el acceso es característicamente más difícil para las unidades pequeñas, aun en el sector formal, no sólo debido a la falta de aval y a los costos administrativos altos, sino porque se les considera como casos inherentemente de mayor riesgo.

Observando el asunto mismo de los derechos de propiedad, hay problemas y riesgos relacionados con su reconocimiento, tales como la tenencia y propiedad reglamentada de la tierra. La información proveniente del África subsahariana permite mostrar que los derechos consuetudinarios de las mujeres y de otros grupos marginales a menudo se pierden en el proceso de titularidad y registro. De todos modos, un gran número de trabajadores de la economía informal carece de “propiedad” que registrar; están embarcados en actividades informales solamente porque no encuentran trabajo en el sector formal. La mayoría de las mujeres trabajadoras caen en esta categoría.

Finalmente, y tal vez sea lo más importante, es un error suponer que toda actividad informal es en realidad empleo por cuenta propia y que las relaciones entre trabajador y empleador no existen. Como ya se demostró, para los empleadores uno de los principales atractivos de la economía informal es precisamente la ausencia de reglamentación laboral, que permite costos laborales más bajos y una mayor explotación de los trabajadores. Cada vez más las organizaciones del sector formal dependen de las unidades del sector informal para emprender la producción por medio de la subcontratación; la línea entre los dos sectores se ha hecho así mucho más difícil de trazar. Esto significa que la diferencia básica más importante entre las partes formal e informal de la economía no es el acceso al crédito ni a los mercados, sino la ausencia de reglamentación y la falta de protección para los trabajadores de la economía informal, así como su falta de voz e influencia política.

*Fuente: Ghosh 2004b.*

formal, están sesgados hacia los intereses masculinos y no corresponden con la vida de las trabajadoras predominantemente informales.<sup>58</sup> No es de sorprender que las mujeres hayan tendido a crear un “espacio separado”, ya sea dentro de la corriente predominante de los sindicatos o independientemente de ellos, donde sus intereses puedan ser mejor atendidos.

Hoy en día, hay muchas organizaciones de mujeres trabajadoras de orígenes y tipos diferentes. Algunas son organizaciones independientes que han surgido fuera del marco de referencia del movimiento sindical tradicional; otras son independientes dentro de estructuras sindicales establecidas; y otras aun forman parte de los sindicatos que se originaron en la economía formal pero que organizan a las trabajadoras informales. Abarcan una gran diversidad de sectores industriales y servicios, así como la agricultura y ocupaciones rurales. Sin embargo, en algunos países en desarrollo, las ONG se han encargado de atender las necesidades y derechos de las trabajadoras. Algunas les ofrecen servicios a precios accesibles, tales como guarderías, alojamiento a bajo costo y apoyo legal. Además, están surgiendo nuevos tipos de organizaciones laborales que se arraigan en la comunidad, y ofrecen una gama de servicios de apoyo mucho más amplia que los sindicatos tradicionales.<sup>59</sup>

Muchos de estos sindicatos nuevos, así como las ONG y las organizaciones de base comunitaria que defienden los derechos de las mujeres trabajadoras, enfrentan dificultades importantes para extender su alcance y llegar a hacerse sustentables. Por ejemplo, el desafío principal de la SEWU sigue siendo su incapacidad para llegar a ser financieramente autosuficiente: después de 10 años, el número de miembros que pagan sus cuotas sigue siendo menor de 5.000, mientras que más de 10.000 personas han perdido la membresía por no pagar dichas cuotas. Este es un problema común a otros sindicatos de trabajadores indefensos de Sudáfrica y de otros lugares.

Las ONG tienen mayor flexibilidad porque no son organizaciones sustentadas en la membresía y rara vez tienen un sólo grupo de partidarios; pero esto también genera interrogantes acerca de su rendición de cuentas, la cual por lo general no es democrática y rara vez es transparente con sus beneficiarios. Tanto los sindicatos como las ONG encaran desafíos en la elaboración de alianzas que les permitan ampliar su rango de

operaciones. No obstante haber amplias oportunidades para que sindicatos y ONG apoyen mutuamente los objetivos de uno y otro (al respecto hay algunos casos ejemplares de colaboración), las relaciones entre ellos a menudo se han caracterizado por tirantezas y rivalidades arraigadas en diferencias ideológicas y organizativas.<sup>60</sup>

A pesar de tales advertencias esos hechos son prometedores. Históricamente, sólo a través de la acción colectiva los trabajadores han logrado que se reglamenten sus salarios y sus condiciones de trabajo, y que se eliminen las peores condiciones de explotación; en efecto, ellos fueron responsables de la formalización de las condiciones de trabajo. Pero las tensiones de los últimos veinte años tienen otras ramificaciones. No sólo han surgido nuevos sindicatos y ONG como defensores de los trabajadores, sino que el propio movimiento sindical ha sufrido una sacudida importante. Las organizaciones más antiguas han visto disminuir su influencia y su membresía y han sido forzadas a adaptarse a realidades inéditas en el mundo del trabajo.

El Sindicato General de Trabajadores Agrícolas de Ghana (GAWU, en sus siglas en inglés) es un caso pertinente. Esta organización extendió su membresía para incluir a los trabajadores no asalariados y a los campesinos de subsistencia después de que el ajuste estructural causara la caída en el número de sus miembros de 130.000 a 30.000. Otro ejemplo es el del Sindicato de Empleados Públicos de Uganda (UPEU, en sus siglas en inglés). En los años 90, su membresía cayó de 108.000 a 700 como resultado de las reformas del sector público. El sindicato transformó entonces su actitud y su alcance: se revisó el concepto de “empleado público” a fin de substituir el significado reducido de “funcionario público” por un concepto mucho más amplio de compromiso de servicio al público, incluyendo a grupos tales como el de los vendedores callejeros. Como resultado de este cambio y de una campaña organizativa, para 1999 su membresía había aumentado a 17.000.<sup>61</sup>

## Campañas y alianzas internacionales

En años recientes el asunto de las normas laborales ha suscitado discordia en vista de las propuestas que se han hecho para defenderlas mediante acuerdos comerciales internacionales y sanciones comerciales. Es comprensible que haya preocupación entre los gobiernos y grupos de la sociedad civil del Sur sobre los motivos proteccionistas que se mueven furtivamente detrás de dichas propuestas. Más aún, no son solamente los sectores involucrados en el comercio internacional los que requieren una reglamentación del mercado laboral.

Aun cuando las alianzas transnacionales entre sindicatos y ONG han sido efectivas al realizar campañas en pro de los derechos de los trabajadores, estas campañas se han limitado a la defensa de los trabajadores que producen bienes comercializados internacionalmente y que, por ende, son visibles ante los consumidores del Norte. Frecuentemente los beneficios directos se limitan sólo a los trabajadores con empleos que dependen de las compañías multinacionales y sus subcontratistas, trabajadores

que a menudo están entre los miembros más privilegiados y mejor pagados de la fuerza de trabajo.<sup>62</sup> Cuando una proporción más grande de la fuerza de trabajo opera en la economía informal en condiciones mucho peores, queda fuera del alcance de dichas campañas. Sin embargo, los diferentes segmentos de la fuerza de trabajo no necesariamente viven aislados uno del otro. Es probable que las campañas y las organizaciones con éxito que afecten a un segmento tengan efectos colaterales en las relaciones de poder en otra parte. La clase trabajadora femenina está menos segmentada de lo que a veces parece, y es probable que los cambios en una parte tengan implicaciones en otras.

Para las mujeres que virtualmente carecen de bienes y trabajan en la economía informal, la acción colectiva por medio de organizaciones democráticas constituye la única vía factible para reglamentar o mejorar sus condiciones de trabajo. La idea de que la formalización de los derechos de propiedad constituye la solución a los problemas de la economía informal es un concepto completamente erróneo por lo que se refiere a las mujeres trabajadoras (véase la casilla 5.7).



## Notas

- 1 En la gráfica 5.1 se incluyen los países de la región de Oriente Medio y África del Norte que cuentan con datos disponibles. Debido a determinadas características compartidas, tales como cultura, religión, historia y el predominio de las economías petroleras, dicha región se considera un sitio adecuado para el análisis regional, no sólo por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, sino también por parte de organizaciones académicas tales como *Middle East Studies Association*.
- 2 Elson 1999.
- 3 Anker et al. 2003; Anker 1998.
- 4 Kabeer 1995.
- 5 Elson 1999; Folbre 1994.
- 6 OIT 2002b.
- 7 Standing 1999.
- 8 Pearson 2004.
- 9 Ghosh 2003a.
- 10 Ghosh 2003a.
- 11 ONU 1999.
- 12 Ghosh 2003a.
- 13 Esta sección se sustenta fundamentalmente en Orloff 2002.
- 14 Orloff 2002.
- 15 Hochschild 1989.
- 16 OIT 2002b.
- 17 OIT 2002b: 27.
- 18 Lewis y Giullari 2004.
- 19 Einhorn 1993.
- 20 Eisenstein 1993.
- 21 Fodor 2004b.
- 22 Heinen y Portet 2002.
- 23 Pearson 2004.
- 24 Karshenas 2001, citado en Moghadam 2004.
- 25 Moghadam 2004.
- 26 Harriss-White 2000.
- 27 OIT 2002b.
- 28 OIT 2002b.
- 29 Elson 1999.
- 30 Elson 1999.
- 31 Pape 2000, citado en Tsikata 2004.
- 32 Breman 1996.
- 33 Jackson y Rao 2004.
- 34 Kabeer y Mahmud 2004.
- 35 Roy 2003.
- 36 Kabeer y Mahmud 2004: cuadros 7 y 8.
- 37 Kabeer y Mahmud 2004.
- 38 Kabeer 2004.
- 39 Rogerson 1997, citado en Tsikata 2004.
- 40 Tsikata 2004; Hart 2004.
- 41 Davis 2004: 22, citado en Tsikata 2004.
- 42 Tokam 2002.
- 43 Beneria y Floro 2004.
- 44 Deedat 2003; véase también Hart 2004.
- 45 Lund et al. 2000.
- 46 Chen et al. 1999.
- 47 Bangura 1994, 2000.
- 48 Agbaw 2000, citado en Tsikata 2004.
- 49 Chang 1995; China Employment Report 2002, citado en Lee 2004.
- 50 Institute for Labour Studies of the Ministry of Labour and Social Security of China 2002, citado en Lee 2004.
- 51 Huang y Wuanming 2003, citado en Lee 2004.
- 52 Tsui 2002, citado en Lee 2004.
- 53 Cook y Jolly 2001.
- 54 Hartman 1979; Gallin y Horn 2004.
- 55 Chhachhi y Pittin 1996: Rowbotham y Mitter 1994.
- 56 Chhachhi y Pittin 1996: 115–16.
- 57 Breman 1996: 247.
- 58 Mitter 1994.
- 59 Kabeer 2004.
- 60 Eade 2004.
- 61 Gallin 2004.
- 62 Anner y Evans 2004; UNRISD 2004.
- 63 De Soto 2000.
- 64 OIT 2004e: 61.



## Capítulo 6

# Las condiciones cambiantes de la vida rural

Las hambrunas y las crisis alimentarias exponen lo precario de los medios de vida de quienes se ven afectados por ellas. En el año 2002 varios países de África meridional sufrieron grave escasez de alimentos en diversas ocasiones. Los efectos fueron muy amplios: 14 millones de personas padecieron hambre y penurias. Las causas inmediatas fueron la sequía e inundaciones locales severas, pero las repercusiones fueron mucho mayores por la falta de seguridad alimentaria, grave situación a la que muchos hogares ya eran vulnerables. Las devastaciones causadas por el VIH/SIDA habían contribuido a reducir los bienes y las redes de apoyo social. Igualmente importante fue el ataque violento de la liberalización económica durante dos décadas, que socavó la capacidad de los pequeños propietarios para forjarse medios de vida viables, contribuyendo a agudizar la pobreza rural.<sup>1</sup>

Casi al mismo tiempo, la India experimentó una serie inusitada de suicidios de cultivadores de algodón endeudados sin esperanza alguna. En respuesta al alza creciente de los precios mundiales del algodón a principios del decenio de 1990 y a la exhortación oficial conforme se iba liberalizando el comercio, los agricultores habían dedicado al cultivo de algodón la tierra que anteriormente había sido destinada al cultivo de granos alimentarios, particularmente en Andhra Pradesh, pero también en las provincias septentrionales de Karnataka y Punjab. Después de que los precios del algodón a nivel mundial llegaran a la cúspide a mediados de los años 90, descendieron repentinamente. A principios del decenio de 2000, arruinados por el endeudamiento, millares de agricultores se suicidaron, a menudo ingiriendo pesticidas.<sup>2</sup>

Estos ejemplos de grave aflicción están conectados entre sí. Ambos, cualesquiera que hayan sido sus causas incidentales, son resultados imprevistos de las opciones sistémicas de política por parte de los gobiernos poderosos y las instituciones financieras internacionales (IFI). La crisis alimentaria de África meridional arrojó luz sobre lo que había estado sucediendo en la vida de los agricultores de países endeudados y golpeados por la pobreza que fueron forzados a adoptar la receta de la liberalización. La historia sobre el algodón resume los riesgos relacionados con la confianza excesiva en la exportación de materias primas volátiles—el algodón no es de ninguna manera el único caso—cuyos precios en los mercados internacionales son inestables y experimentan caídas drásticas, algunas veces prolongadas. Al final del año 2001, los precios reales de las materias primas no combustibles habían caído hasta cerca de la mitad de su promedio anual para el período 1979-81, dando como resultado una acumulación de la deuda externa insostenible para los países exportadores de productos no petrolíferos.<sup>3</sup> Dichas crisis, de las cuales se podrían citar muchos otros ejemplos, suscitaron cuestionamientos serios sobre la liberalización como modelo de política universal para los países en desarrollo con porcentajes altos de población rural dependiente de la agricultura.

Las distorsiones dentro del sistema contemporáneo de comercialización agrícola, por el cual los agricultores europeos y estadounidenses gozan de protección y subsidios y los del Sur se encuentran con que sus productos son excluidos de los mercados del Norte, han suscitado fuertes protestas por parte de los gobiernos del Sur; a pesar de las prolongadas negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC),

estos conflictos continúan sin resolverse y la dirección futura de la política de comercialización agrícola sigue siendo confusa.<sup>4</sup> Dicha discriminación a gran escala del Norte contra el Sur en el sistema comercial mundial atrae la atención de todos. Pero otras formas en que el resultado de la liberalización económica en la esfera agrícola discrimina a determinados grupos sociales son frecuentemente ignoradas. La perspectiva de género (con sus repercusiones diferenciales en mujeres y hombres, en niñas y niños), ha sido descuidada.

En este capítulo se analiza la liberalización de la agricultura desde una perspectiva de género, destacando los cambios habidos en las oportunidades de ingreso, en las responsabilidades agrícolas y familiares, y en el acceso a los recursos, por parte de las mujeres rurales en comparación con los hombres. La liberalización ha contribuido a la vulnerabilidad de los pequeños propietarios y a aumentar la carga de trabajo de las mujeres, pero sin generar las tasas previstas de crecimiento ni el buscado estímulo a la producción, al cambio tecnológico y a la reestructuración de la economía rural. También ha sacudido las relaciones sociales y acelerado los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

## LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN EN LA POBREZA RURAL

Tanto en el África subsahariana como en Asia Meridional, una proporción elevada de la población continúa viviendo en las zonas rurales, y la agricultura es fundamental para el PIB y para los medios de vida de las personas (cuadro 6.1). La pobreza rural, incluida la femenina, es lo que está detrás de la selección de estas regiones para su examen. En contraste, América Latina está mucho más urbanizada y la agricultura contribuye con una parte relativamente pequeña del PIB. Sin embargo, los productos agrícolas continúan siendo una fuente importante de divisas, y las IFI han elogiado el éxito latinoamericano logrado en el giro hacia la agricultura de alto valor para exportación. Esta estrategia se apoya fuertemente en las trabajadoras agrícolas y, por lo tanto, vale la pena explorar sus efectos.

En el decenio de 1980, muchos países africanos y latinoamericanos sufrieron crisis económicas y las IFI diagnosticaron que ello era resultado directo de la fuerte participación estatal en la economía. El sector agrícola era visto como una víctima primordial de los regímenes dirigidos por el Estado; por ejemplo, las políticas de alimentos baratos distorsionaban los precios y deprimían los ingresos de los agricultores. Si en lugar de eso se dejara que el mercado determinara los precios, éstos se elevarían naturalmente y beneficiarían a los productores; mientras tanto, las devaluaciones de moneda y la reducción de los impuestos a la exportación ayudarían a promover las exportaciones de productos agrícolas. Ese era, al menos, el punto de vista de las políticas aceptado a nivel internacional.<sup>5</sup>

Es cierto que la mayoría de los Estados de los países en desarrollo estaban fuertemente involucrados en la economía. Por ejemplo, en los Estados recientemente independizados de África, en los años 60 se consideraba de manera generalizada que los mercados no eran adecuados para construir una economía fuerte. Se establecieron organismos estatales de comercialización para reglamentar la producción y el comercio de los productos agrícolas importantes; dichos organismos proporcionaban subsidios y, por lo general, pagaban los mismos precios a los agricultores de zonas remotas que a los que estaban cerca de los mercados urbanos. En América Latina, los precios agrícolas eran deprimidos artificialmente por una tasa de cambio sobrevaluada y por los impuestos a la exportación; pero esto se rectificaba hasta cierto punto mediante una transferencia positiva de recursos en el sector por vía de inversión pública, crédito subsidiado y servicios agrícolas.<sup>6</sup>

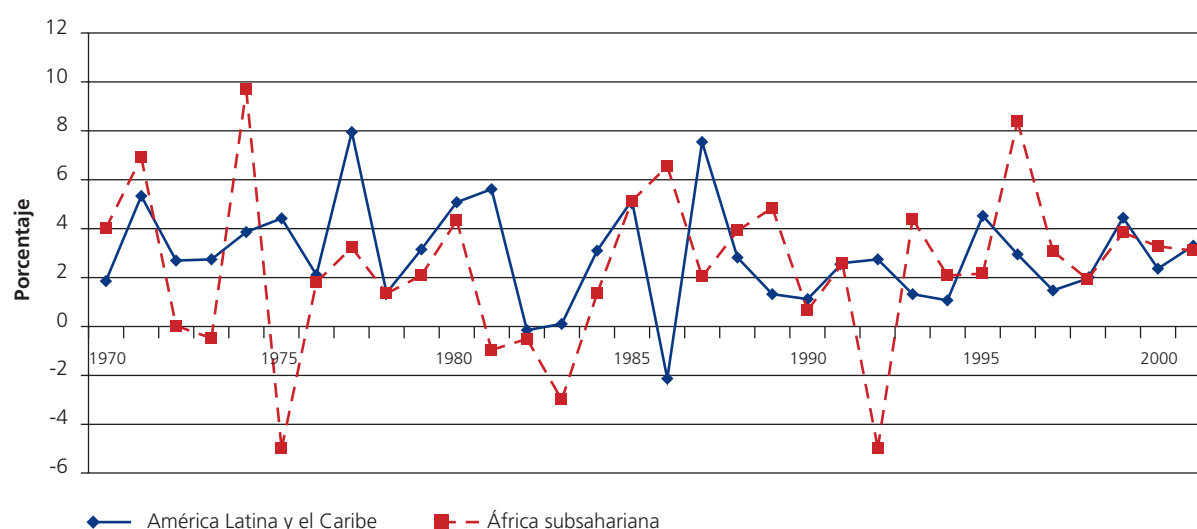
En ambas regiones, durante ese período hubo fluctuaciones amplias en el producto agrícola comercializado (véase la gráfica 6.1). En América Latina, el crecimiento en los años 70 fue considerable, con una tasa anual promedio del 3,3 por ciento. Durante los años 80 (el primer decenio de reforma) la tasa fluctuaba mucho; este período marcado por la crisis también fue testigo de un incremento general de la pobreza, que aumentó del 41 al 48 por ciento de todos los hogares. Durante el decenio de 1990 el crecimiento agrícola en promedio fue solamente del 2,2 por ciento. Los índices de pobreza mejoraron, pero sólo a un ritmo lento, de modo tal que América Latina entró en el nuevo

**Cuadro 6.1 Población económicamente activa (PEA) en la agricultura, valor agregado agrícola y exportaciones agrícolas; promedios regionales y ejemplos de algunos países (1980-2000)**

	Proporción de la PEA en agricultura <sup>(1)</sup>			Valor agregado en agricultura (porcentaje del PIB) <sup>(2)</sup>			Exportaciones agrícolas (porcentaje de la exportación de mercancías) <sup>(2)</sup>		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
<b>África</b>	<b>69</b>	<b>64</b>	<b>59</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>43</b>
<i>África del Norte</i>	44	32	27	15	16	13	16	15	11
Egipto	57	41	34	18	19	17	22	19	-
Túnez	39	28	25	14	16	12	8	12	9
<i>África subsahariana</i>	72	68	63	31	30	28	59	55	52
Camerún	73	70	59	31	25	43	64	35	36
Sudáfrica	17	14	10	6	5	3	11	12	12
Tanzania	86	84	80	-	46	45	76	-	-
Zimbabwe	72	68	63	16	16	18	43	51	60
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>44</b>
<i>El Caribe</i>	26	22	17	14	11	7	38	36	43
Jamaica	31	25	21	8	7	6	14	20	23
Rep. Dominicana	32	25	17	20	13	11	73	-	-
<i>América Central</i>	42	34	27	22	19	13	65	68	57
Guatemala	54	52	46	25	26	23	70	73	60
México	36	28	21	9	8	4	15	13	5
Nicaragua	42	34	27	23	31	-	83	91	90
<i>América del Sur</i>	31	25	21	13	14	12	42	39	36
Argentina	13	12	10	6	8	5	71	61	45
Brasil	37	23	17	11	8	7	50	31	28
Paraguay	45	39	34	29	28	20	88	90	80
<b>Asia</b>	<b>46</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
<i>Asia Oriental</i>	49	40	33	15	13	13	5	6	3
China	74	72	67	30	27	16	-	16	7
Rep. de Corea	37	18	10	15	9	5	9	5	3
<i>Sudeste de Asia</i>	56	52	48	21	29	25	31	17	9
Indonesia	58	55	48	24	20	17	22	16	13
Tailandia	71	64	56	23	13	10	58	34	18
<i>Asia Meridional</i>	67	61	57	40	33	27	48	23	19
India	70	64	60	39	31	25	33	20	14
Pakistán	63	52	47	30	26	27	44	20	13
<i>Asia Central</i>	-	-	-	-	33	32	-	-	-
Kazajstán	-	-	18	-	-	9	-	-	8
Uzbekistán	-	-	28	-	33	34	-	-	-
<i>Asia Occidental</i>	26	20	15	9	14	17	19	12	12
Jordania	18	15	11	8	8	2	25	11	16
Rep. Árabe Siria	39	33	28	20	28	23	13	18	13
<b>Oceanía</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>43</b>
<b>Regiones desarrolladas</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>14</b>
<i>Europa Oriental</i>	28	23	17	20	18	12	17	15	9
<i>Europa Occidental</i>	12	8	5	7	5	3	21	17	13
<i>Otras regiones desarrolladas</i>	7	5	4	6	4	2	34	27	22
<b>El mundo</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>32</b>	<b>29</b>

Nota: Los promedios regionales de cada variable han sido calculados para países con datos disponibles para al menos dos de los períodos considerados. Las exportaciones agrícolas abarcan las de alimentos y de materias primas agrícolas.

Fuentes: (1) Calculados con datos de la FAO 2004; (2) Banco Mundial 2004b.

**Gráfica 6.1 Valor agregado agrícola, porcentaje de crecimiento anual (1970-2001)**

Fuente: Calculado con datos del Banco Mundial 2004b.

**Cuadro 6.2 Coeficientes de pobreza e indigencia en América Latina, porcentaje sobre la población (1980-2002)**

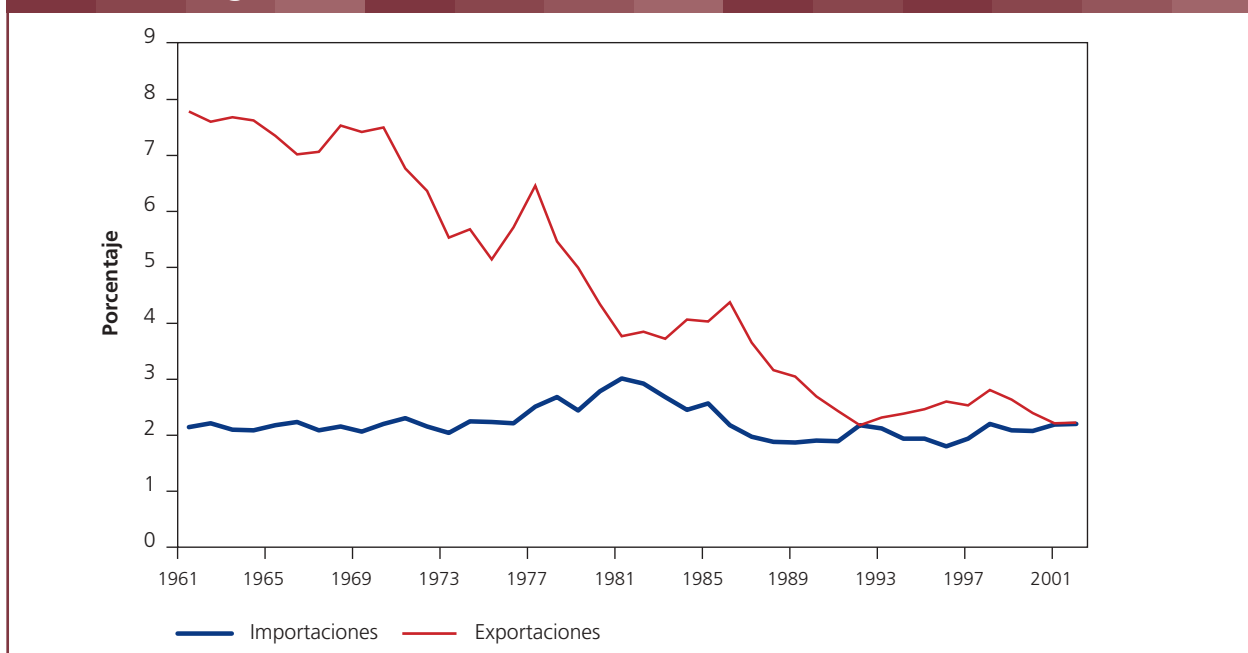
Año	Pobre			Indigente		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	41	30	60	19	11	33
1990	48	41	65	23	15	40
2000	43	36	63	18	12	38
2002	44	38	62	19	14	38

Fuente: CEPAL 2004.

milenio con un porcentaje de población rural pobre e indigente más alto que en 1980 (véase el cuadro 6.2). Al mismo tiempo, las reformas económicas tendían a reforzar las divisiones existentes entre regiones y entre productores.<sup>7</sup> Los productos con mayor dinamismo de los años 90 fueron aquellos cultivados por agricultores modernos, capitalizados por sus vínculos con la agroindustria internacional y los mercados de exportación. Los productos que estaban en disminución eran cultivados en gran parte por los pequeños agricultores. Uno de los efectos negati-

vos de la liberalización en América Latina ha sido el alza de las importaciones agrícolas.<sup>8</sup>

En ninguna parte han sido más profundos los efectos rurales de las políticas de liberalización que entre los pueblos dependientes de la agricultura del África subsahariana. En comparación con otras regiones en desarrollo, allí la agricultura había generado ingresos relativamente bajos antes de la liberalización, aunque no de manera uniforme. Los organismos estatales eran considerados culpables en gran parte porque sus operaciones

**Gráfica 6.2 Participación porcentual del África subsahariana en el comercio agrícola mundial (1961-2002)**

Fuente: Calculado con datos de la FAO 2004.

onerosas absorbían los ingresos gubernamentales y además eran ineficientes en la entrega de insumos y en el pago a los agricultores. Se suponía que con las políticas de ajuste, en especial con la reducción de la participación estatal en la economía, se invertirían estas tendencias de la agricultura africana.

En los últimos 30 años, las tasas de crecimiento agrícola del África subsahariana han fluctuado desordenadamente (véase la gráfica 6.1). Ambas tasas de crecimiento, las altas y las bajas (que en algunos años han sido negativas), han sido el resultado de circunstancias especiales, mitigándose así el impacto de las reformas liberales. Uganda, país al que a menudo se cita como un ejemplo de éxito debido a dichas reformas, es un caso pertinente. Allí se han logrado tasas altas de crecimiento, pero el torbellino de los años previos a la reforma había golpeado la economía a tal extremo que la base para medir su comportamiento era artificialmente baja.

A través de los años, los proponentes de la reforma han aceptado cada vez más que la respuesta de la agricultura africana a la liberalización ha sido decepcionante.<sup>9</sup> Los agricultores

comerciales más grandes y los terratenientes han estado en mejor posición para aprovechar los precios altos y los mercados nuevos que los pequeños propietarios, quienes en todas partes constituyen la vasta mayoría. En varios países y para productos agrícolas particulares, la liberalización sí generó incentivos para la producción de cultivos de exportación por parte de los pequeños propietarios, pero estas ganancias no han perdurado. Como indica la gráfica 6.2, en el transcurso de los años 80 y 90, en la medida en que la liberalización avanzaba, el África subsahariana fue testigo de la disminución sostenida de sus exportaciones agrícolas como porcentaje del comercio agrícola mundial.<sup>10</sup>

Mientras tanto, los problemas en torno a la producción y la seguridad alimentaria están lejos de ser resueltos. Las escaseces del año 2002 en África meridional, tal como ya se advirtió, revelaron el estado cada vez más endeble de los medios de vida rurales. El deterioro de la seguridad alimentaria de los hogares de Malawi, Zambia y Zimbabwe ha sido atribuido a la pérdida de los subsidios para fertilizantes y semillas y del crédito rural,

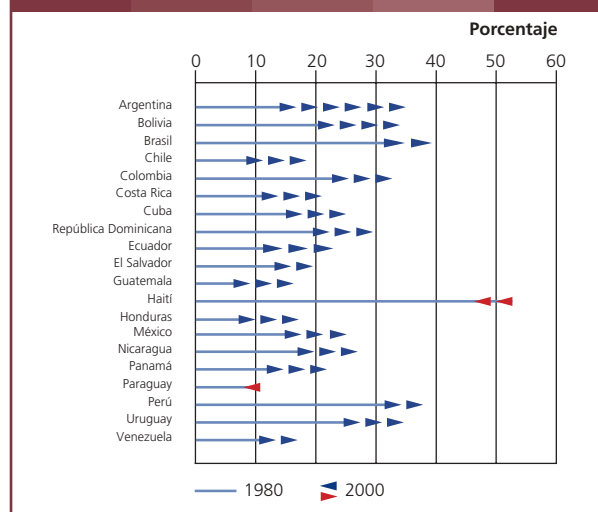
además de los recortes a los servicios de comercialización agrícola, especialmente en zonas remotas.<sup>11</sup> A pesar de haber sido objeto de mucha burla, los organismos estatales de comercialización sirvieron para que los pequeños propietarios resolvieran sus necesidades de insumos, proporcionaron vías de comercialización para agricultores alejados y sumamente dispersos, y aplicaron normas de calidad a los productos agrícolas. Su dismantelamiento ha suscitado gran preocupación.<sup>12</sup> Los comerciantes privados que han tomado el lugar de dichos organismos proporcionan servicios irregulares, evitan atender a los agricultores en zonas donde los costos del transporte son altos, y no realizan inspecciones adecuadas ni aplican ningún control de calidad.<sup>13</sup>

## REPERCUSIONES DE LA REFORMA ECONÓMICA EN LA DISTINCIÓN POR GÉNERO

Es difícil hacer un examen diferenciado por sexo de las implicaciones de la reforma económica en los medios de vida de la población rural. Los datos básicos disponibles son insuficientes para hacer un análisis de género generalizado sobre el cambio agrario; la única guía utilizable sobre las tendencias regionales es la información proveniente de algunos países seleccionados, por lo que resulta difícil la extrapolación a partir de datos dispersos y no indicativos.<sup>14</sup>

Las estadísticas agrícolas nacionales son deficientes en varios aspectos clave, algunos de los cuales son resultado de utilizar como unidad de análisis ya sea al titular individual o bien al predio, lo cual significa que las relaciones entre los miembros del hogar dedicados a la agricultura no pueden ser ponderadas. Sucede también que la información exacta sobre el trabajo agrícola de las mujeres por su propia cuenta es escasa, lo cual se debe en gran parte a las técnicas y métodos que se aplican para recopilar las estadísticas agrícolas nacionales. Aun cuando las encuestas sobre fuerza laboral proporcionan datos desagregados por sexo, frecuentemente su información no es confiable o es engañosa. Mucho del aumento que se sugiere que hubo en la actividad económica de las mujeres de América Latina entre

**Gráfica 6.3 Tasas de actividad rural femenina: América Latina (1980-2000)**



Nota: Los datos se refieren a la población de 10 años de edad y más.  
Fuente: CEPAL 2002.

1980 y 2000 refleja simplemente que el registro anterior era insuficiente (véase la gráfica 6.3). Esto impide llegar a conclusiones precisas acerca de las tendencias en el empleo de las mujeres rurales, especialmente en la medida en que, contra toda probabilidad, los datos indican que las mujeres trabajadoras se concentran en las actividades no agrícolas.<sup>15</sup>

Los estudios de casos sobre las repercusiones de la liberalización en las relaciones cambiantes entre hombres y mujeres son pocos y aislados, especialmente en relación con el África subsahariana. Para América Latina, hay estudios de casos sobre cultivos de alto valor agrícola para exportación donde se destaca el papel de las mujeres trabajadoras; pero hay mucho menos información sobre la repercusión de la liberalización en el cultivo de productos tradicionales por parte de los pequeños agricultores desde la perspectiva de género.

En este capítulo se analiza primero el sector de los pequeños agricultores, en el cual la producción agrícola está organizada en torno al hogar, con la unidad de producción coincidiendo con la de consumo, y donde es característico que un porcentaje de la producción no entre en el sistema de mercado sino que sea consumido en el hogar. Éste sigue siendo una institución clave

dentro de la economía agrícola de muchas regiones en desarrollo, especialmente en el África subsahariana. En los últimos dos decenios, la agricultura a pequeña escala ha quedado sujeta a presiones graves. Más adelante se pasa a explorar el empleo asalariado rural en la agricultura para exportación de las grandes corporaciones. Ésta emerge como una nueva fuente significativa de empleo para las mujeres rurales, especialmente en América Latina, donde los niveles de diferenciación socioeconómica son muy altos y un estrato de hogares bastante amplio carecen de tierra o tienen muy poca y dependen del salario. En la tercera sección se advierte la diversificación más general de los medios de vida de los pequeños agricultores, en la cual todos los miembros del hogar, hombres, mujeres y niños, se involucran cada vez más. La economía doméstica y asistencial no remunerada es muy importante para los medios de vida rurales en todas sus diversidades.

### **La economía invisible: Trabajo no remunerado en el hogar**

La economía doméstica no remunerada, es decir, la administración del hogar y la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros, es sumamente importante para la subsistencia en el medio rural. En este contexto a las mujeres les corresponden papeles múltiples. A menudo ayudan en el cultivo doméstico de alimentos y el manejo del ganado menor, así como en el procesamiento y la preparación de los alimentos; son las únicas responsables de la recolección de combustibles y agua, y de la crianza de los hijos y la atención a los enfermos y los ancianos; también ganan a menudo pequeñas cantidades de dinero por su labor como empresarias informales, lo cual incluye la venta de los productos hortícolas excedentes y la preparación de bebidas. Todas estas actividades consumen tiempo y energía y conllevan un significado económico para el hogar. La investigación sobre medios de vida las menciona de paso, pero en muy pocos estudios se recopilan datos de manera sistemática sobre el trabajo no remunerado de las mujeres. Como resultado de ello, es difícil trazar las implicaciones de la liberalización en las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres y sobre los indicadores de

salud y nutrición. Puede ser que estos últimos sólo lleguen a manifestarse a largo plazo.

En el África subsahariana, las mujeres del campo suelen dedicar entre 3,5 y 5 horas diarias a buscar y acarrear agua y leña, y a preparar los alimentos y cuidar de los niños; además, trabajan en las parcelas al lado de los hombres. El VIH/SIDA ha intensificado la carga que llevan muchas mujeres y niñas africanas, ya que tienen que atender como enfermeras a los pacientes durante el largo período de deterioro de estos últimos. Las niñas pueden ser retiradas de la escuela para que apoyen a la familia; las mujeres de mayor edad son las que se encargan de criar a los muchos nietos huérfanos que son hijos de sus hijos e hijas fallecidos. Las obligaciones y costos para la familia relacionados con el cuidado de los enfermos son más pesados en los países donde la infraestructura social y de salud es mínima.<sup>16</sup> Por consiguiente, la reducción de los servicios y la fijación de cuotas de pago a los usuarios, relacionada con los programas de reforma económica, discriminan de forma negativa a las mujeres porque les asignan una carga mayor de trabajo (véase también el capítulo 8).

Además de las implicaciones por la reducción de subsidios estatales a los servicios de salud y el suministro de otros servicios públicos como agua, sanidad y electricidad, las presiones sobre los recursos de tiempo y energía de las mujeres han aumentado también por el deterioro del medio ambiente y la comercialización de los recursos naturales.<sup>17</sup> La recolección de combustible y agua lleva más tiempo y cuesta más. En un estudio sobre la adopción de bicicletas por parte de las mujeres en una zona propensa a la sequía de Tamil Nadu (India), un uso importante de ese medio de transporte fue para poder recoger agua potable de fuentes distantes.<sup>18</sup> La inversión pública en infraestructura de bajo costo tecnológicamente adecuada y en el suministro de servicios básicos contrarrestaría las desventajas crecientes; pero esa no es la dirección de los programas de políticas que promueven la privatización de los servicios públicos.

Se puede decir que las cargas domésticas infligen sobre muchas mujeres africanas una “hambruna de tiempo”, al limitar sus posibilidades de dedicarse al trabajo productivo.<sup>19</sup> Otras de ellas llegan a gastar una gran parte de su tiempo en trabajo muy mal remunerado, si es que dicho tipo de trabajo está disponible.<sup>20</sup>



Aun si las mujeres no sufren discriminación aguda por razón de sexo en el acceso a la comida, como sucede en Asia Meridional, su nivel general de bienestar físico se ve afectado por las largas horas que dedican al trabajo con desgaste intensivo de energía, así como por la frecuencia de los partos.<sup>21</sup> Los índices de mortalidad materna son altos, comparados con los de otras regiones, y han estado aumentando en años recientes.<sup>22</sup> Aun cuando sea difícil demostrar el efecto que pueda tener la carga de la asistencia no remunerada en la productividad económica cuantificable de las mujeres, es obvio que ocasiona un deterioro en su salud y su estado nutricional, así como en las de sus hijos. Por lo tanto, hay razones suficientes para hacer que se reduzca la carga del trabajo no remunerado de la mujer, aun si esa carga no constituye un impedimento insalvable para que todos los días dediquen también parte de su tiempo a los fines denominados “productivos”.

## La agricultura a pequeña escala en el contexto de la liberalización

### Liberalización y pequeños agricultores en el África subsahariana

Tanzania es un caso raro donde hay investigación excelente sobre los efectos de la liberalización en las zonas rurales, incluidas las diferencias basadas en el género. Uno de los rasgos de la política de desarrollo rural posterior a la independencia de Tanzania fue su empeño en aumentar los ingresos de los pequeños agricultores y favorecer el cultivo de los productos destinados a la alimentación local en vez de los destinados a la exportación. Sin embargo, el apoyo del Estado a la agricultura resultó ser oneroso y se hizo cada vez más ineficiente. La producción disminuyó, contribuyendo así a una crisis económica severa a principios del decenio de 1980. Los préstamos del FMI para la recuperación económica estuvieron condicionados por los programas de ajuste estructural, en los cuales la reforma del sector agrícola tenía alta prioridad.

Desde entonces se han estudiado a fondo los efectos de la liberalización en cultivos específicos (café, algodón, anacardo).<sup>23</sup> Se identificaron los problemas siguientes: el colapso de los

sistemas de crédito; una disminución marcada en la utilización de insumos, especialmente entre los pequeños agricultores; la fijación de impuestos locales onerosos y complejos; y la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas a nivel mundial. Restricciones semejantes afectaron a los pequeños productores por toda la región, contribuyendo a que las tasas de crecimiento de la agricultura fueran bajas o incluso quedaran estancadas durante el período que abarca desde el comienzo de la liberalización, a principios del decenio de 1980, hasta la actualidad. La producción de alimentos no se ha incrementado, mientras que el comportamiento de los cultivos para exportación es muy desigual.

Entre los cambios habidos en el mercado de Tanzania se incluye un gran incremento en las exportaciones de anacardo. Cuando han podido, los pequeños agricultores han abandonado los cultivos tradicionales comerciales para dedicarse a la producción del anacardo. Los resultados de este giro han sido contradictorios. En un estudio elaborado por la institución Ayuda en Acción, los agricultores y funcionarios de distrito entrevistados distinguían marcadamente entre un período de “luna de miel”, que empezó poco después de las reformas del mercado de mediados de los años 90, cuando el precio mundial era alto, y continuó hasta el año 2000, y un período de crisis, que empezó en el año 2000 y continúa todavía.<sup>24</sup> Durante la luna de miel, los pequeños productores se beneficiaron mucho con la liberalización del comercio del anacardo. La competencia entre los compradores en el sector recientemente privatizado era dura, y los agricultores obtuvieron buenos precios y al alza. La zona dedicada a la plantación de ese tipo de árboles se extendió, a la vez que aumentaron los rendimientos por hectárea, el precio de exportación y el precio al productor. Pero en 2001 la crisis ya se había establecido, dirigida por los recortes drásticos a los precios en el mercado mundial. Además de la caída de los precios, los compradores habían establecido cárteles a través de los cuales podían exprimir a los pequeños productores.

¿De qué manera han afectado estos cambios de fortuna a los productores masculinos y femeninos en el interior de las unidades domésticas? Tradicionalmente, los hombres son los propietarios de las plantaciones y las mujeres aportan la

mayor parte del trabajo. En el período de la luna de miel, las mujeres estaban mejor remuneradas por su trabajo y se contrataba mano de obra extra para ayudarlas. No obstante, en el estudio que se hizo se encontró que las mujeres ganaban menos que los hombres. Esto se debe en parte a que los hombres controlan la venta de la cosecha del anacardo, negociando los precios con los clientes; por lo tanto, las mujeres se enteran poco sobre la cantidad vendida o el precio de venta. Hay también indicación de un aumento de las tensiones entre hombres y mujeres durante el tiempo de ingresos lucrativos. Según informaron las mujeres, en la medida en que los precios para los productores se elevaron, aumentó también la tasa de divorcio. Ellas se quejaban de que los maridos utilizaban el trabajo de sus esposas durante la temporada del anacardo, sólo para abandonarlas e irse en busca de esposa nueva cuando terminaba dicha temporada.

A pesar de esas protestas por lo acontecido, las mujeres se beneficiaron temporalmente con el auge. Ellas no se opusieron a trabajar más intensamente en la época de la luna de miel, compartieron los ingresos domésticos al alza y disfrutaron de mejores condiciones al inicio del período posterior a la liberalización que después del año 2001. En la época del auge sus familias habían podido contratar mano de obra para ayudar en la granja, pero esto ya no era posible. Algunas mujeres ya no podían comprar ni siquiera una pequeña cantidad de parafina para una lámpara y tenían que pasar las noches en la obscuridad.

En un estudio extenso sobre Mozambique se informa de manera más detallada sobre las repercusiones de la liberalización en la producción y el procesamiento del anacardo.<sup>25</sup> Esto confirma que las repercusiones dependen de la forma como se distribuye el control que ejercen hombres y mujeres sobre los recursos clave, los ingresos por los cultivos y los insumos laborales. La carga de trabajo extra que soportan las mujeres no parece generar conflicto entre los sexos. Los efectos más importantes suceden en la economía doméstica, con sus implicaciones especiales para el bienestar de la familia. La liberalización ha acarreado una pérdida del ingreso real y ha aumentado la indefensión frente a los comerciantes poderosos y los mercados mundiales inestables. Las lecciones que se derivan de estos estudios, comprobadas con datos de otros

países, son, por un lado, que el sector privado proporciona mercados inadecuados para los agricultores a pequeña escala; y, por otro lado, que la exposición a los mercados mundiales comporta una mayor vulnerabilidad.

Los cambios en las cargas de trabajo, tal como demuestran estos casos, tienen un potencial de generación de tensiones entre hombres y mujeres. Un punto de vista que se generalizó en los años 90, especialmente en el Banco Mundial, fue que la débil “respuesta por parte de la oferta” de la agricultura de África a la liberalización podría atribuirse a la inflexibilidad de los roles sexuales en el interior del hogar, así como a la falta de voluntad de las mujeres para contribuir con trabajo no remunerado a los cultivos comerciales controlados por sus maridos.<sup>26</sup> Una propuesta alternativa es que esas restricciones y conflictos de intereses de género en el interior del hogar, si bien suceden entre marido y mujer, se han exagerado. Hay campos significativos de interés común entre esposos y esposas en los hogares de los pequeños agricultores, y hay pruebas considerables de flexibilidad en cuando a los roles sexuales en la agricultura en general. Si la liberalización ha fracasado en su intento de aumentar la producción agrícola, la causa principal han sido las restricciones más amplias que afectan a los pequeños agricultores y que la propia liberalización ha exacerbado, y no las consecuencias económicas de los roles sexuales y los conflictos de género en el interior del hogar. A menudo, el conflicto mismo de género refleja la forma como afectan a los hogares y las comunidades los resultados deletéreos de la liberalización. En este sentido, el conflicto de género es un síntoma y no una causa del malestar económico.

### **La liberalización y los hogares de los agricultores en América Latina**

Varios procesos que coincidieron durante los pasados 30 años han contribuido a generar cambios en la división del trabajo en función del sexo entre los pequeños agricultores de América Latina, cambios que han sido descritos algunas veces como tendencia hacia la “feminización de la agricultura”.<sup>27</sup> La causa principal ha sido el surgimiento de una clase de pequeños agricultores empobrecidos y desposeídos, proceso que se aceleró en los años 60 y 70 y que, por lo general, se caracterizó por el

surgimiento de un grupo extenso de hombres que se quedaron sin tierra o con parcelas muy pequeñas. En todo el mundo la participación masculina en el trabajo temporal asalariado, sobre todo cuando implica migración estacional, se relaciona con una mayor participación femenina en la agricultura. Esto se deriva de la flexibilidad general de la división del trabajo en función del sexo en la agricultura a pequeña escala.

Durante la era de la liberalización, la participación de las mujeres en la agricultura parece haber cambiado: ya no son meramente trabajadoras “secundarias”. Las mujeres están emergiendo como administradoras de granjas, que proveen el grueso del trabajo agrícola en el predio familiar y se encargan de tareas adicionales, mientras los hombres emigran en busca de fuentes alternativas de ingreso. Al suprimir el apoyo estatal directo a la producción nacional de alimentos, la reforma agrícola ha acelerado ese proceso. Además, la exportación de productos agrícolas tradicionales, como el café, ha disminuido como resultado de la liberalización del comercio mundial y de la baja de precios en los mercados de materias primas. La “feminización de la agricultura” es, por lo tanto, un fenómeno relacionado con la falta de viabilidad de la producción agrícola de los pequeños agricultores en la era actual.

La medida en que la liberalización ha perjudicado a la agricultura a pequeña escala depende en gran parte del grado de apoyo estatal que los pequeños propietarios recibían anteriormente, así como del grado en que abastecían de alimentos básicos al mercado. Los productores de subsistencia en países como Perú y Bolivia han sido afectados menos directamente por dichas políticas que por los cambios en los mercados laborales urbanos y rurales. Los más perjudicados han sido los productores pequeños y medianos, o sea los beneficiarios de anteriores iniciativas de desarrollo. La retirada del apoyo estatal anterior y el ritmo de la liberalización proveniente del exterior son elementos cruciales de esa situación.

Estos factores son los que permiten distinguir el caso de México. De 1970 a 1982, los sucesivos gobiernos mexicanos promovieron una política de “soberanía alimentaria”, invirtiendo para ello en infraestructura rural física y social, y suministrando crédito y apoyo técnico a los pequeños agricultores. La estabilización y el ajuste de las políticas relacionadas con la crisis de

la deuda de 1982, combinados con la apertura general de la economía y el desmantelamiento de las instituciones estatales que apoyaban a la agricultura, tuvo severas implicaciones para la rentabilidad de los predios pequeños. Las presiones se agravaron después de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994; de repente se incrementaron las importaciones de maíz procedente de los Estados Unidos de América. Esto hizo que cayeran los precios a tal extremo que las medidas de compensación del Gobierno para sostener los ingresos agrícolas se volvieron totalmente inadecuadas.

La “feminización de la agricultura” en México está directamente relacionada con el incremento de la emigración masculina a larga distancia de los años 80 y 90 y, particularmente, con la migración desde las zonas rurales hacia los Estados Unidos de América. Las mujeres, especialmente las casadas, se convirtieron en administradoras agrícolas cuando tanto los maridos como los hijos estaban ausentes por períodos considerables de tiempo. Procesos semejantes están desarrollándose en América Central, donde el Estado ha recortado gradualmente su apoyo a la producción de granos básicos.<sup>28</sup> Puesto que es más común que los hombres busquen trabajo asalariado emigrando a larga distancia, las mujeres suelen ser quienes sostienen la producción agrícola y garantizan la seguridad alimentaria del hogar. Esto explica también el alto porcentaje de hogares encabezados por mujeres en la región.

### La experiencia de la India

La feminización de la agricultura en la India ha sucedido de manera diferente. Entre 1972-73 y 1999-2000, el porcentaje de trabajadores rurales en la agricultura descendió del 84 al 76 por ciento. Esto se debió en gran parte a que los trabajadores masculinos se retiraron por completo de la agricultura, en tanto que las mujeres permanecieron ahí en números sustanciales. Cualquiera que haya sido el grado de absorción de la mujer en el sector no agrícola, desde 1987-88 se ha reducido, y desde que empezó el programa de reforma económica, en 1991, esa desaceleración ha sido impresionante.<sup>29</sup> En efecto, el empleo de las mujeres rurales a nivel de toda la India ha mostrado tener una estabilidad notable en el transcurso de los años. En 1961, cerca del 90 por ciento de las trabajadoras rurales trabajaban en la

**Cuadro 6.3 Empleo de mujeres en la producción agrícola de alto valor para exportación**

	Personas empleados	Composición por sexo (porcentaje femenino)	Edad (rango o mediana)	Tipo de empleo
<b>Flores cortadas</b>				
Kenya	40.000 (+4.000 a 5.000 pequeños agricultores)	75	20–34	Por temporada
Uganda	3.000	75–85	–	Permanente
Zimbabwe	27.000	79–87	–	Por temporada y permanente
Colombia	70.000 (+50.000 en la industria empacadora femenina)	60–80	15–28	Permanente y por contrato
Ecuador	30.000 – 50.000	50–70	16–29	Permanente y por contrato
<b>Frutas</b>				
Sudáfrica	280.000	53	31	Por temporada, temporal y por contrato
Brasil	–	65	–	Permanente
Chile	336.739	45	30	Temporal
<b>Verduras</b>				
Kenya	20.000–32.000	66	18–29	Temporal
Guatemala	18.000 pequeños agricultores	33 en labores de campo 100 en labores de procesamiento	–	–
México	1,2 millones	50–90	–	Temporal, por temporada

Fuente: Adaptado de Dolan y Sorby 2003.

agricultura; en 1994 la cifra era del 86 por ciento, una disminución marginal. Las mujeres abarcan una proporción cada vez más importante de la mano de obra ocasional en las zonas rurales, en tanto que los hombres se retiran de la agricultura y se dedican a otras ocupaciones. Por lo tanto, en algunos análisis se considera que la India rural también ha sido testigo de una feminización de la agricultura.<sup>30</sup> Pero la feminización del trabajo agrícola asalariado, que a menudo es el más pesado, peor pagado y de más baja categoría, no es lo mismo que feminización de la administración parcelaria.<sup>31</sup> Por lo que se refiere a la India hay pocas pruebas de que las mujeres estén encargándose de administrar la granja familiar.

## La diversificación de los medios de vida rurales

Dos tendencias importantes han surgido junto con la liberalización. La primera y más directamente atribuible a esa política es el crecimiento de la agricultura corporativa de exportación a gran escala, particularmente de productos hortícolas de valor elevado, tales como flores, frutas y verduras. Esta es una nueva y significativa fuente de empleo para las mujeres rurales de muchos lugares del mundo. La segunda es la diversificación más general de los medios de vida de los pequeños agricultores, de la cual participan cada vez más todos los miembros del hogar. Hay dos preguntas clave relacionadas con el género, que se suscitan al tomar en consideración ambas tendencias, a saber: ¿Qué tipo de estrategias de diversificación tratan de aplicar las mujeres y cuáles son sus efectos? Y, ¿qué tipo de cambios están

## Casilla 6.1 Las temporeras frutícolas de Chile

En el sector chileno de exportación frutícola en expansión, un porcentaje alto de los trabajadores por temporada son mujeres, muchas de ellas empleadas en emparadoras. Trabajar colectivamente en las emparadoras debería proporcionar una oportunidad para organizarse; sin embargo, las trabajadoras temporeras de Chile todavía están dispersas y tienen dificultades para organizar actividades colectivas a largo plazo. En 1998, sólo el uno por ciento de las trabajadoras frutícolas temporeras pertenecían a algún sindicato.

La escasa membresía sindical es en parte un reflejo de las políticas represivas del régimen militar de la época en que el sector estaba en expansión. Sin embargo, aun en la nueva era democrática, los sindicatos no tienen poder de negociación colectiva en representación de las trabajadoras temporeras. En el caso específico de estas mujeres, muchas de sus necesidades—contar con facilidades para el cuidado de los hijos, puesto que la temporada de trabajo coincide con el final del año escolar; empleo fuera de temporada, educación y capacitación—no son atendidas por los sindicatos, y esto genera una falta de incentivo para afiliarse.

Las mujeres tienden a mirar hacia otro lado. Una vía para satisfacer sus necesidades ha sido la participación en organizaciones de base comunitaria, fuera del lugar de trabajo, apoyadas por las iglesias y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas organizaciones tienen una ventaja sobre los sindicatos: pueden adaptarse a las necesidades específicas de las trabajadoras estacionales, funcionando como puntos de reunión durante los períodos de desempleo, y pueden combinar las demandas relacionadas con el trabajo con proyectos sociales de autoayuda y de apoyo adicional fuera de temporada. Pero las iniciativas de base comunitaria también tienen sus limitaciones: carecen de coordinación y dependen de fuentes externas de financiamiento, las cuales han estado disminuyendo a raíz del retorno a la democracia. Puede ser que tampoco sean capaces de ayudar a las trabajadoras migrantes o no estén dispuestas a hacerlo.

En el lugar de trabajo, las temporeras aplican sus propias estrategias para mejorar sus condiciones de trabajo. Por ejemplo, para lograr que les aumenten las remuneraciones recurren a la huelga aunque ésta no esté aprobada por el sindicato. Las mujeres se refieren a este tipo de paro como “cruce de brazos” (conocido también como huelga de “brazos caídos”): al aprovecharse de la indole perecedera de los productos que manejan, las temporeras sólo tienen que cruzarse de brazos y dejar que la fruta se eche a perder a fin de obtener algún poder de negociación. Clave para el éxito es el número de trabajadoras que participen, lo cual a su vez depende mucho de las redes sociales de familiares y amigos. La heterogeneidad de las temporeras como grupo social, y el hecho de que la base de su unidad se disuelve al final de cada temporada, dificulta el que la respuesta unificada sea sostenible.

*Fuentes: Barrientos et al. 1999; Barrientos y Barrientos 2002.*

sucediendo en las relaciones entre hombres y mujeres en los hogares rurales como resultado de estas nuevas tendencias en el estilo de vida agrícola?

### Formas nuevas de empleo agrícola

La agricultura corporativa es una fuente de empleo nueva y creciente para las mujeres rurales de la India. En Andhra Pradesh y el Punjab, respectivamente, las semillas híbridas de algodón y de tomate se han convertido en el soporte principal de la agricultura corporativa de nuevo estilo. La consolidación de estas

unidades agrícolas ha dado como resultado la enajenación de las tierras de los pequeños agricultores y la utilización de una fuerza de trabajo extremadamente esporádica e indefensa compuesta sobre todo de mujeres y niños.<sup>32</sup> Un estudio realizado en Punjab mostró que las mujeres representan el 60 por ciento de la mano de obra en el sector de producción de tomates, mientras que sólo reciben el equivalente al 60-75 por ciento del salario masculino.

En varios países del África subsahariana se producen también cosechas de alto valor para exportación, para abastecer sobre

todo a los mercados europeos cuando termina la temporada de producción en Europa. En Kenya, Uganda, Sudáfrica y Zimbabwe se están expandiendo las exportaciones de flores cortadas y verduras aunque, tal como muestra el cuadro 6.3, por lo general el número de trabajadores participantes sigue siendo reducido. Las mujeres constituyen un porcentaje alto de esta nueva fuerza de trabajo.

La tendencia hacia la agricultura corporativa y su explotación de una fuerza laboral sumamente esporádica y sobre todo femenina ha sido más marcada en América Latina, y de mucho más larga duración allí que en cualquier otra parte. Históricamente, la distribución de la tierra ha sido muy sesgada en esta región, con un número sustancial de hogares que carecen de tierras o tienen muy poca, y dependen del trabajo asalariado. Las políticas de reforma económica de los años 80 y 90 suscitaron un aumento de la fuerza laboral asalariada, necesario para el despegue de la agricultura corporativa de exportación. Las mujeres constituyen entre el 40 y el 60 por ciento de la fuerza laboral dedicada en el campo a esos cultivos, así como la abrumadora mayoría de las personas empleadas en las empacadoras.<sup>33</sup>

Esta nueva forma de empleo para la mujer tiene efectos positivos en sus medios de vida, pero varios factores contribuyen a socavarlos. Las corporaciones agrícolas emplean significativamente una fuerza de trabajo segregada en función del sexo, y las mujeres son empleadas de manera abrumadora en las actividades más peligrosas, peor pagadas y de menor capacitación, sin oportunidades de mejoramiento. A menudo el trabajo es por temporada, con largos horarios de faena, condiciones deficientes de salud y seguridad, y sin protección social.<sup>34</sup> Se considera que uno de los riesgos principales para la salud es el uso de insumos tóxicos sin la capacitación adecuada y sin equipo de protección. Hay también posibles efectos de larga duración en la salud, los cuales no están siendo suficientemente investigados.<sup>35</sup> En algunos países que tienen cosechas de alto valor para exportación (incluidos Sudáfrica, Chile y Argentina) ha habido un alza notable en la utilización de mano de obra por contrato, tanto masculina como femenina, la cual es empleada por intermediarios. Esto reduce los costos del trabajo y facilita la flexibilidad de la producción para exportación en la medida en que los contratistas movilizan sus equipos de trabajadores de un

sitio a otro. Pero los trabajadores empleados por los contratistas rara vez gozan de prestaciones o protección social por el empleo, y constituyen un grupo de trabajo sumamente indefenso.

Sin embargo, las nuevas oportunidades para la mujer también han generado algunos cambios sociales positivos. Las mujeres jóvenes disponen ahora de otra opción aparte de la emigración del medio rural al urbano y el empleo doméstico, además de tener un cierto grado de autonomía económica, movilidad física y, posiblemente, más personas entre las que elegir para casarse. Se tiende a preferir a las jóvenes solteras como candidatas al empleo en lugar de las casadas y con hijos, sobre todo en las empacadoras, pero estos empleos también se han vuelto cruciales para el número creciente de mujeres que son jefe de familia. Un mayor poder de negociación, derivado de su mayor aportación a los ingresos familiares, les ha dado a las mujeres casadas mayor influencia en la toma de decisiones en el hogar. Sin embargo, en la medida en que las mujeres tratan de influir más en la toma de decisiones de la familia, también aumentan las tensiones en el interior del hogar.

A fin de atender el alto nivel de inseguridad y los bajos niveles de ingreso y de protección social que afectan a las mujeres trabajadoras, se requeriría algún tipo de acción colectiva de su parte. Fortalecer las organizaciones laborales y comunitarias de trabajadoras por temporada, físicamente dispersas y a menudo aisladas, constituye un desafío primordial, aunque están haciéndose algunos esfuerzos al respecto, notablemente entre las temporeras (trabajadoras que laboran por temporada) del sector de cultivo de frutas de Chile (véase la casilla 6.1).

### Repercusiones de la diversificación de los medios de vida en relación con el género

La “diversificación de los ingresos” (término usado cuando los hogares rurales realizan otras actividades ajenas a la producción agrícola para ampliar sus fuentes de sostenimiento), se ha extendido en muchos entornos rurales durante los últimos 20 años. En ella se incluye la migración estacional en busca de trabajo, rasgo permanente de los medios de vida rurales de muchas partes de África, Asia y América Latina. Por lo tanto, la diversificación no es tan nueva, pero parece que está intensificándose. Hay diferentes escuelas de pensamiento en las que se duda si

esta tendencia es positiva o negativa para quienes participan en ella y para la economía rural en general.

La diversificación de las fuentes de ingreso es bienvenida por parte de los responsables de la formulación de políticas, quienes insisten en que es un indicador de la “densidad” creciente de una economía rural y de mercados rurales que abarcan una gama más amplia de actividades, incluidas las industrias rurales. Se dice que los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, que ligán a la agricultura con otros sectores de manera más efectiva, son importantes para la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, se ha expresado una preocupación creciente sobre algunas de las formas que ha adoptado la diversificación de los ingresos. En algunos análisis se considera que la tendencia creciente a la generación de ingresos fuera de la parcela agrícola representa una búsqueda de la supervivencia bajo condiciones de presión económica cada vez mayor. Esto ha permitido a algunos autores subrayar que en efecto hay dos tipos diferentes de vínculos con la pobreza. Algunos ingresos percibidos fuera de la agricultura les proporcionan a las personas vías para salir de la pobreza, ya sea debido a la diversificación misma, que les permite obtener ingresos mayores y más seguros, o bien porque dichos ingresos pueden ser reinvertidos en la agricultura. En otros casos, los ingresos obtenidos son tan bajos que de hecho la diversificación contribuye a un ciclo de empobrecimiento.<sup>36</sup>

Son relativamente pocos los estudios donde se examina el proceso de diversificación desde una perspectiva de género. Un proyecto de investigación detallada que sí lo hace abarca cuatro estudios a nivel de aldea en el sur de Tanzania.<sup>37</sup> En el mismo se mostraron las cuatro tendencias siguientes. Primero, hay una diversificación importante de los ingresos rurales percibidos fuera de la agricultura, y esta diversificación sucede sobre todo en los sectores no agrarios en vez de en los agrarios. Segundo, las nuevas formas de migración son importantes para las estrategias contemporáneas de diversificación; y tercero, la diversificación no proporciona el tipo de ahorros necesarios para invertir en la agricultura. En vez de ello, las estrategias de diversificación están dominadas por el comercio de artículos menores, a menudo de bienes de consumo baratos importados del sur y el este de Asia, de ropa de segunda mano y de alimentos importados. Finalmente, la mayoría de las oportunidades de trabajo

aprovechadas por hombres y mujeres jóvenes se caracterizan por bajos requisitos de calificación al ingresar y por su baja remuneración, por lo cual los ingresos generados son insuficientes; unos cuantos hombres jóvenes logran participar en actividades mejor remuneradas.

Hay resultados paralelos en otros lugares. Los estudios sobre empleo e ingresos fuera de la parcela realizados en Ecuador, El Salvador y el nordeste del Brasil, sugieren que la probabilidad de que se emprendan actividades no agrícolas de baja productividad y escasamente remuneradas es mayor para las mujeres que para los hombres.<sup>38</sup> Un estudio cualitativo detallado de las estrategias de supervivencia en el medio rural de Uzbekistán muestra también que las mujeres están confinadas en gran parte a las estrategias de supervivencia de baja remuneración en segmentos superpoblados de la economía informal.<sup>39</sup>

Una estrategia de supervivencia adoptada por las mujeres empobrecidas es la de emprender trabajo ocasional en la agricultura comercial o a pequeña escala, remunerado en efectivo o en especie. Los datos disponibles sugieren que en el África subsahariana este es un campo creciente de diversificación. Se sabe poco sobre los coeficientes salariales para este tipo de trabajo, o sobre sus efectos en la propia agricultura de las mujeres; sin embargo, hay pruebas provenientes de Malawi de que esta última se resiente cuando las mujeres son forzadas a realizar el trabajo denominado *ganyu* (trabajo agrícola ocasional a destajo).<sup>40</sup> Algunas estimaciones permiten sugerir que a las mujeres se les paga entre la tercera parte y la mitad de la cantidad que se paga a los hombres por una jornada de trabajo, y que emprender trabajo agrícola ocasional de este tipo es un signo de pobreza extrema. Sin embargo, en los estudios realizados en Uganda, Mozambique y Sudáfrica se encontró que el trabajo asalariado aporta más ingresos que el del empleo por cuenta propia. En Sudáfrica, el empleo en grandes empresas agrícolas privadas o del Estado puede aportar a las mujeres ingresos mucho más confiables y seguros que los que haya disponibles en las granjas de pequeña escala o con otras formas de empleo por cuenta propia.<sup>41</sup>

### El lado más oscuro de la diversificación

Algunas veces el cuadro es terrible. En un estudio sobre el mercado laboral femenino de Zimbabwe se examinó un ingenio



## Casilla 6.2 Diversificación y cambio en las estructuras domésticas de la India

Se ha observado que en la India ha habido cambios en las prácticas matrimoniales, algunos de los cuales se relacionan con la diversificación de los ingresos en el medio rural. Estos cambios son: mayor edad para el matrimonio; intensificación y dispersión de la dote, y tendencia a la formación de familias nucleares. Los hogares pueden subdividirse en unidades nucleares cuando algunos de los miembros pasan de la agricultura a otras ocupaciones o emigran separadamente en busca de trabajo, y cuando los miembros tratan de controlar sus ingresos en vez de compartirlos con la familia extensa. Para algunas personas pertenecientes a una unidad familiar empobrecida, esa puede ser una estrategia de supervivencia, o puede derivarse de la movilidad social hacia arriba.

Para una familia de agricultores, parte de la lógica con que se apuntala la costumbre de tener muchos hijos y una estructura de familia extensa consiste en aportar trabajo y apoyo mutuo; por ello, la tendencia hacia la familia nuclear está conectada con la disminución de la propiedad de la tierra y la diversificación de las ocupaciones agrícolas hacia las no agrícolas. Entre los grupos con mejores condiciones de vida y mejor educados, también puede reflejarse el deseo de las nueras de escaparse del yugo de las suegras con sus demandas de trabajo doméstico, así como su competencia por la devoción de sus maridos y el deseo de tener más control sobre las finanzas del hogar.

Puesto que las mujeres mismas influyen en esta tendencia, ellas deben considerarla favorable a sus intereses, aunque también haya pérdidas: conseguir ayuda para el trabajo doméstico y el cuidado de los niños es menos fácil para la mujer cuando forma parte de una familia nuclear. Puesto que la liberalización tiende a acelerar la diversificación de los medios de vida, separando a muchas personas de la agricultura, y a agudizar la falta de tierras, se supone que también promueve la formación de familias nucleares (lo cual es probable que continúe siendo así).

*Fuente: Jackson y Rao 2004.*

azucarero que emplea a 3.400 trabajadores permanentes con una cohorte más pequeña de trabajadores esporádicos, muchos de los cuales eran mujeres. Aunque el salario por trabajo ocasional era relativamente adecuado, el empleo era estacional. El factor clave que afectaba las remuneraciones en general era la duración del período de trabajo, el cual variaba de año en año. Muchas mujeres estaban en circunstancias pésimas, especialmente cuando sus contratos expiraban. La mayoría de ellas eran madres solteras que habían inmigrado por trabajo, dejando atrás a sus hijos en sus hogares de las aldeas, y vivían en las cercanías del ingenio durante todo el año. Cuando no las necesitaban, su única opción era el comercio sexual. No tenían la protección de su familia y sus parientes, y algunas de ellas se juntaban con los hombres sólo para tener un lugar donde vivir.<sup>42</sup>

El estudio de Zimbabwe muestra cómo los problemas de supervivencia han reducido a algunas mujeres que no son trabajadoras sexuales regulares a comerciar con su sexo por dinero

o bienes sobre una base de actividad ocasional. Un estudio sobre mujeres trabajadoras sexuales en el estado de Orissa, en la India, muestra resultados semejantes. En él se registra el fenómeno de las “trabajadoras sexuales volantes”: mujeres casadas, con hijos, que van al pueblo por las noches a ganar dinero extra, especialmente antes de los festivales.<sup>43</sup> En estas instancias, el trabajo sexual es parte de un conjunto de actividades a las que se dedican esporádicamente las mujeres (y algunos hombres), no una ocupación especializada.

Como ya se advirtió, la diversificación de las actividades fuera de la agricultura entre los trabajadores rurales de la India se ha concentrado mayoritariamente en los hombres; pero tiene una variedad de repercusiones en materia de género, y la movilidad que ello implica también ha contribuido a cambiar las estructuras familiares (véase la casilla 6.2). En la actividad no agrícola, parece que los sectores principales de crecimiento son la construcción, transporte, almacenamiento, venta al por



menor, hotelería y restauración, en todos los cuales se prefiere contratar trabajadores masculinos. El empleo femenino ha permanecido confinado más o menos al sector agrícola, incluyendo algunas veces la migración estacional en el mismo medio rural.<sup>44</sup> En algunas áreas y entre algunos grupos sociales, la migración de toda la familia es la norma. Muchas de esas familias carecen de tierra, pertenecen a una casta baja y son analfabetas, y trabajan en empleos que no requieren capacitación, como en hornos de elaboración de ladrillos y en la construcción, en el procesamiento de pescado y en la agricultura de temporada; las mujeres sólo se ocupan en las actividades más serviles y peor pagadas. En dichos casos, las relaciones de género permanecen sin alteración.<sup>45</sup> Después de toda una jornada de trabajo, las mujeres todavía tienen que cocinar para el grupo familiar y acarrear agua y combustible, mientras que los hombres descansan. Además, el control de los salarios de las mujeres permanece en manos de los hombres, como jefes que son del hogar.

Uno de los aspectos más significativos de la segmentación de la fuerza de trabajo es la divergencia entre las actividades que requieren de poca calificación para ingresar y ofrecen una remuneración baja, por un lado, y las ocupaciones a las que pueden acceder las personas con mayor calificación y en las que se percibe una remuneración alta, por otro. No es de sorprender que las mujeres estén abrumadoramente enclaustradas en las actividades de baja calificación y baja remuneración, a las cuales se ven impulsadas por necesidades de supervivencia, al igual que los hombres; pero algunos de estos últimos también logran ocupar puestos de calificación alta con alta remuneración. La cantidad irrisoria que perciben las mujeres con sus nuevas fuentes de ingreso contribuye a que se forme un círculo vicioso de subcapitalización. Los ahorros de los hombres como trabajadores migratorios o con empleo asalariado formal a menudo han sido utilizados para invertir en la agricultura de alto valor o en alguna empresa familiar, permitiéndoles comercializar en el mercado una producción cada vez mayor. Es mucho menos probable que las mujeres obtengan ingresos suficientes fuera de la agricultura para poder acumular ahorros e invertirlos en esta última.<sup>46</sup>

No obstante lo anterior, hay excepciones, especialmente en África Occidental, donde la mujer controla la comercialización de los productos agrícolas. En el sur de Ghana, donde las mujeres

comerciantes son prominentes, es probable encontrar más mujeres que hombres en el tipo de actividades que requieren baja calificación y en las cuales se percibe baja remuneración; pero hay una minoría de mujeres que operan a gran escala, incluido el nivel internacional. Una de las consecuencias de la liberalización comercial para las mujeres comerciantes de Ghana ha sido el tener que participar en una competencia más dura; para ello se requieren más recursos y habilidades, por eso las mujeres que son pobres y están en desventaja pierden ante los operadores más poderosos.

Cuando las mujeres migrantes jóvenes buscan empleo en las ciudades, surgen oportunidades de movilidad económica y las normas y prácticas sociales pueden cambiar notablemente. En países como China y Bangladesh, donde la industria manufacturera que emplea a la mujer se ha expandido en años recientes (véase el capítulo 5), hay cifras significativas de mujeres jóvenes que han logrado acceder por primera vez al empleo asalariado.<sup>47</sup> Muchas de ellas mantienen sus lazos familiares e invierten sus ahorros en tierras, insumos agrícolas, vivienda y formación en capacitación vocacional. Las trabajadoras migrantes casadas gastan mucho en las cuotas escolares de sus hijos, ya que para ellas la educación constituye una ruta potencial de movilidad social.<sup>48</sup> Por desgracia, en algunos países, especialmente del África subsahariana, la liberalización repentina ha ido acompañada del colapso de las industrias nacionales y, en consecuencia, hay escasez de empleo, lo cual dificulta la incorporación de las migrantes rurales que van en búsqueda de nuevas oportunidades de vida.

### **Restricciones a la diversificación de las fuentes de ingreso de la mujer**

Hay varias razones por las cuales los mercados laborales rurales se mantienen tan fuertemente segmentados por sexo en diferentes entornos. Algunas son directa y estrictamente económicas, relacionadas con los costos de entrada (necesidad de capital) y con el valor que quienes buscan empleo dan a su propio trabajo. Muchas de las oportunidades de empleo para la mujer fuera de la agricultura se concentran en empresas a pequeña escala que tienen costos de iniciación muy bajos.

**Cuadro 6.4 Forma de adquisición de la propiedad agraria por sexo (en porcentajes)**

	Herencia	Comunidad	Estado	Mercado	Otra	Total	
Brasil							
Mujeres	54,2	—	0,6	37,4	7,8	100	n = 4 345
Hombres	22,0	—	1,0	73,1	3,9	100	n = 34 593
Chile							
Mujeres	84,1	—	1,9	8,1	5,9	100	n = 271
Hombres	65,4	—	2,7	25,1	6,8	100	n = 411
Ecuador							
Mujeres	42,5	—	5,0	44,9	7,6	100	n = 497
Hombres	34,5	—	6,5	43,3	15,6	100	n = 1 593
México							
Mujeres	81,1	1,8	5,3	8,1	3,7	100	n = 512
Hombres	44,7	14,8	19,6	12,0	8,9	100	n = 2 547
Nicaragua							
Mujeres	57,0	—	10,0	33,0	—	100	n = 125
Hombres	32,0	—	16,0	52,0	—	100	n = 656
Perú							
Mujeres	75,2	1,9	5,2	16,4	1,3	100	n = 310
Hombres	48,7	6,3	12,4	26,6	6,0	100	n = 1 512
Parejas	37,3	1,6	7,7	52,6	0,8	100	n = 247

Fuente: Deere y León 2003: cuadro 3.

Las razones por las que las mujeres están dispuestas a trabajar por salarios muy bajos comparados con los de los hombres son complejas. Entre algunas consideraciones importantes se incluye el bajo potencial de ingresos que tendrían al trabajar por cuenta propia y las necesidades familiares urgentes como, por ejemplo, alimentar a los hijos. A menudo hay pocas oportunidades de ingreso a nivel local para el gran número de mujeres que buscan trabajo a fin de poder satisfacer las necesidades básicas, ya que los varones, que son los jefes de familia, no logran aportar lo necesario. La categoría superior de los hombres como agricultores y su acceso más amplio a la tierra y al crédito les permite tener una posición de repliegue más fuerte y les ofrece oportunidades de mejor remuneración. Las restricciones sociales y culturales que afectan a las mujeres pueden jugar un papel más importante aún que el de los factores económicos. En muchos lugares de Asia, solamente las mujeres de los grupos sociales más bajos trabajan como asalariadas en las granjas de otras personas, en tanto que, al

mismo tiempo, la confianza, la reputación y los contactos sociales preservan para los hombres determinados nichos lucrativos del mercado laboral.

## El acceso a los recursos: Tierra y crédito

### Género y tierra

Una de las lecciones principales que se derivan de la experiencia sobre reforma económica y liberalización es que la escasez de recursos de los agricultores les impide aprovechar las nuevas oportunidades. La tierra sigue siendo un bien clave para la economía rural.<sup>49</sup> En el decenio de 1990, las instituciones de tenencia de tierras de varios países estuvieron sujetas a la reforma. En muchos casos los donantes internacionales han estado sumamente involucrados en el diseño de estas reformas, apoyándose en la visión de que teniendo las “instituciones correctas” (esto es, derechos de propiedad privada mediante registro y titularidad), se fortalecerían los mercados, se facilitaría la

entrada de capital extranjero en el sector agrícola y se fomentaría el desarrollo en general.

En muchos países los activistas en pro de los derechos de la mujer han estado sumamente involucrados en los debates de política agraria, a menudo junto con otros grupos de la sociedad civil, como sindicatos campesinos, ONG y movimientos sociales. Las demandas de las mujeres para tener la titularidad o la propiedad de tierras han suscitado disputas, mostrándose así las profundas divisiones que hay en el seno de la sociedad civil, y generándose acusaciones de que algunas mujeres de manera individual o en grupos están dispuestas a ser cooptadas por el Estado o por los donantes externos. Esto es lo que sucedió durante los debates sobre las recientes reformas agrarias en Tanzania, las cuales culminaron con la aprobación, en 1999, de dos leyes detalladas.<sup>50</sup> Cuando los movimientos sociales rurales y los sindicatos apoyan las demandas de las mujeres sobre tenencia de tierras (como sucede en el Brasil, con el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra) y la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura, esto sólo sucede después de muchos años de activismo feminista dentro y fuera de los movimientos sociales en cuestión.<sup>51</sup>

Dichos esfuerzos dieron como resultado un avance significativo en la aprobación de leyes agrarias más equitativas en materia de género en el decenio de 1990. La reforma de los códigos civiles de América Latina ha permitido expandir gradualmente los derechos de propiedad de las mujeres casadas así como de las que están en unión libre. Las mujeres también han obtenido el acceso a la tierra por vía de los programas estatales de reparto y registro agrario en el último decenio, en gran parte como resultado del aumento y consolidación de las organizaciones nacionales de mujeres campesinas y su éxito en la promoción de sus demandas.<sup>52</sup> En la India, en el Noveno Plan Quinquenal (1997-2002) se dio atención especial a los derechos agrarios de las mujeres y de las poblaciones tribales, estando ambos grupos fuertemente representados en la agricultura a pequeña escala.<sup>53</sup>

En el África subsahariana, el acceso de las mujeres a la tierra ha estado históricamente sancionado por los sistemas autóctonos o “consuetudinarios” de tenencia agraria. Sin embargo, desde principios de los años 50, la posición de las mujeres ha retroce-

dido ante el registro agrario y la introducción de la titularidad y la propiedad agraria individual. Con la asignación de derechos agrarios formales se ha tendido a promover la desigualdad y a realzar la inseguridad: durante los procesos de registro, a menudo se les ha negado a las mujeres, a los pastores y a las tribus minoritarias el reconocimiento de sus derechos consuetudinarios.<sup>54</sup> A menudo se menciona la experiencia de Kenya como emblemática de la forma como los procesos de titularidad y registro agrario dejan fuera a las mujeres. En la ola reciente de legislación y programas de titularidad agraria de Tanzania, Uganda, Malawi, Côte d'Ivoire, Níger, Ghana, Zimbabwe y Sudáfrica, se ha dado un mayor reconocimiento, aunque desigual, a los intereses agrarios de la mujer.

Aun cuando se reconozcan formalmente los derechos de la mujer, continúa habiendo una brecha sustancial entre el reconocimiento legal de sus derechos a la propiedad o tenencia agraria, y el acceso efectivo de las mujeres a la tierra como una fuente de ingreso. Las razones de esta brecha son complejas y varían de un lugar a otro. Pero dos tendencias significativas de las políticas requieren atención, especialmente si se espera que las mujeres pobres tengan acceso a la tierra sobre una base de seguridad: por un lado, la insistencia en desarrollar mercados de tierras; y, por otro, el resurgimiento del interés político respecto a los mecanismos locales e informales de administración de la tierra.

### Instauración de mercados de tierras

Si las mujeres pobres en particular han de tener acceso a la tierra sobre una base segura, se tendrá que dar atención a la excesiva insistencia de las políticas actuales en la instauración de mercados de tierras mediante el registro y concesión de algún título. Dichas políticas están lejos de ser una solución completa a la escasa capitalización, la falta de mejoramiento agrícola y los reducidos ingresos de los pequeños agricultores. La información disponible proveniente de diversos países permite sugerir que los mercados de tierras rara vez favorecen a los campesinos pobres y que no son imparciales en el trato del hombre y la mujer; véase el cuadro 6.4 para información al respecto sobre América Latina.

En un estudio amplio de los datos a nivel del continente sobre los efectos de la privatización de la tierra en el África subsahariana,

se encontró también que los procesos recientes de privatización y concentración de la tierra (en vez de los esquemas de registro agrario nacional por sí mismos), han reducido el derecho de la mujer a la tierra.<sup>55</sup> En el contexto de las reformas habidas en Tanzania señaladas anteriormente, en el cual se estableció un grupo de trabajo sobre tierra y género, algunas feministas consideran que aun cuando los derechos agrarios de las mujeres como esposas están protegidos bajo la nueva Ley Agraria de las Aldeas, sus derechos como miembros de la comunidad están en peligro dados los principios de la liberalización y las estructuras administrativas que ahora han sido establecidas.<sup>56</sup>

Sin embargo, no todos los partidarios de las mujeres comparten esta visión poco favorable de la liberalización. Algunos de los grupos más influyentes del grupo de trabajo sobre tierra y género de Tanzania apoyaron el registro y titularidad agraria y la creación de mercados de tierras, puesto que se les permitiría a las mujeres adquirir tierra y registrarla a su nombre para que pudieran heredarla sus descendientes. Sin embargo, dicho optimismo puede resultar fuera de lugar, especialmente por lo que se refiere a las mujeres de bajos ingresos; en el contexto de la comercialización y el dominio que ejerce el mercado, la tendencia para los grupos más débiles, entre ellos el de las mujeres pobres, es la de perder los derechos consuetudinarios de que antes gozaban, mientras que los contestatarios poderosos que luchan por controlar ese recurso vital consolidan su posición.

En Sudáfrica la reforma agraria constituye un proceso en cierta manera diferente, ya que opera en el marco de referencia histórico del apartheid. Aquí, la reforma ha seguido un modelo de intercambio de “comprador voluntario-vendedor voluntario”; el compromiso con la equidad entre el hombre y la mujer ha operado principalmente al nivel de un principio superior debido a la falta de rendición política de cuentas en torno a los derechos agrarios de las mujeres, así como a las debilidades institucionales y operativas. El interés por el proceso se ha concentrado en la incapacidad del Estado, dentro de la camisa de fuerza de la compatibilidad con el mercado, de adquirir y redistribuir la tierra productiva de forma activa y a gran escala. En junio del 2000, el promedio nacional de transferencia de tierra agrícola a los nuevos propietarios era del uno por ciento (logro insignificante en relación con la necesidad y la demanda). Un

programa dirigido estrictamente hacia la demanda entra en conflicto con la meta de obtener el apoyo político de las mujeres, porque en dicho programa se olvida la forma como las relaciones de poder y las divisiones internas en las comunidades influyen en la manera como se articula la “demanda”.<sup>57</sup> Hasta la fecha, el logro principal ha sido asegurarse de seleccionar a las mujeres para que participen en los comités sobre proyectos junto con los hombres; sin embargo, dadas las dificultades que a menudo sufren las mujeres al expresar públicamente sus puntos de vista en esas circunstancias, dicha participación no garantiza una representación efectiva favorable a los intereses de la mujer en la planificación de proyectos. Tampoco se puede asegurar que vayan a tenerla en el futuro.<sup>58</sup>

La falta de una política agraria en general (en Sudáfrica así como en muchos otros países), limita más aún la efectividad de la reforma agraria y la propiedad privada de la tierra como agentes de desarrollo. Dado este vacío en las políticas, no está del todo claro que el tener acceso seguro a una parcela de tierra sea suficiente para proporcionar las bases de un nivel de vida digno. En el caso de la India, por ejemplo, la disminución de la inversión pública junto con otros signos de estancamiento rural son causas graves de alarma. Que un cambio como el reconocimiento del derecho de la mujer a la tenencia de la tierra con *patta* (título), o el suministro de capacitación y servicios de extensión para las mujeres rurales sea realmente significativo, es algo que está por lo menos en tela de juicio.

### El turno y el retorno de las instituciones locales e informales

En los últimos años ha habido un resurgimiento del interés político en los mecanismos informales, “consuetudinarios”, de administración agraria a nivel local, como parte del interés más amplio en la descentralización y el fortalecimiento del gobierno local.<sup>59</sup> Pero hasta ahora ha habido poca discusión sobre cómo funcionan estos sistemas locales en la práctica, incluyendo su capacidad para asignar los recursos de manera más equitativa entre hombres y mujeres. En la mayoría de los entornos de Asia y África, la mujer tiene poco poder de toma de decisiones en relación con la tenencia agraria a todos los niveles, no sólo dentro de las instituciones formales gubernamentales y legislativas,

sino también, y especialmente, en la toma informal de decisiones a nivel local. En varios países, incluidos Sudáfrica y Ghana, hay preocupaciones serias sobre el lugar que se le asigne a las autoridades “tradicionales” en el gobierno local rural, puesto que su poder no siempre tiene bases democráticas y el “tradicionalismo” al que se adhieren puede ser contrario a los intereses de las mujeres.<sup>60</sup>

Cuando la toma de decisiones relacionada con la tierra se transfiere a las instituciones informales de base comunitaria, como en Uganda, donde se ha ido más lejos en este camino, las mujeres están encontrando que la “justicia” impartida por los consejos locales es sumamente discriminatoria. Un observador lo explica así: “Las mujeres sopesan abiertamente si ellas, como forasteras por quintaesencia en la sociedad patrilineal y patri-local, pueden obtener un juicio imparcial ante un consejo local constituido por los parientes y los amigos de sus esposos.”<sup>61</sup> Se han suscitado preocupaciones semejantes sobre la descentralización de la administración agraria en China. Aquí el giro del poder hacia las autoridades locales, sin instrucciones claras por parte del Gobierno central, ha favorecido el desarrollo de prácticas locales que violan las leyes nacionales cuyo propósito es salvaguardar los derechos de la mujer a la tierra.<sup>62</sup>

### El acceso al crédito

Las restricciones en cuanto al acceso al capital son sumamente importantes tanto para los hombres como para las mujeres dedicados a la agricultura. Toda la agricultura a pequeña escala requiere algo de capital, aun la agricultura de subsistencia, para la cual hay que tener semillas y herramientas; pero la agricultura comercial, ya sea de cultivos alimentarios o para exportación, requiere un desembolso mucho mayor. A menudo, las sumas implicadas están fuera del alcance de muchas mujeres, a cuyas manos desgraciadamente puede llegar muy poco dinero en efectivo durante un año normal.

En el decenio pasado, se prestó considerable atención a las políticas de intervención mediante microcréditos para reducir la pobreza. Frecuentemente, la mujer ha sido el blanco específico de las facilidades de microcrédito, tal como fue ordenado por la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción. Dada la falta de acceso independiente de las mujeres rurales a todo

tipo de recursos, incluido el capital, esta política de atención al crédito ha sido un éxito rotundo.

Asia Meridional ha sido sede de algunas de las campañas más activas para extender el microcrédito a las mujeres. En India, la concesión de créditos adecuados y a tiempo, con tasas razonables de interés, ha sido un objetivo declarado de las políticas públicas desde la independencia. Consecuentemente, las instituciones de crédito del sector formal se han expandido y el crédito subsidiado o regulado se ha puesto a disposición de grupos en desventaja a través del Programa de Desarrollo Rural Integral (IRDP, en sus siglas en inglés), así como por otras vías de préstamo bancario. Sin embargo, hubo muchos problemas burocráticos así como falta de sensibilidad hacia el contexto social y económico en el cual operaban estos programas.

En 1991 empezó un período de reforma bancaria, junto con otras reformas dirigidas a lograr la liberalización. Una investigación reciente sobre la concesión de créditos muestra que el porcentaje que le corresponde a la agricultura en el desembolso total de crédito disminuyó entre 1985 y 2001. Más significativamente, la parte del crédito agrícola para los agricultores marginales, quienes en 1990 recibían el 30 por ciento del crédito agrícola de los bancos comerciales, disminuyó al 24 por ciento en 1999-2000. En el mismo período, el número de beneficiarios que recibían crédito a través del Programa de Desarrollo Rural Integral también disminuyó de 2,9 millones a 1,3 millones.<sup>63</sup> Aunque la información desagregada por sexo no está disponible, es probable que sólo una proporción insignificante de dicho crédito haya sido destinada a las mujeres, debido al requisito del aval de la tierra para obtener crédito agrícola y siendo que la mayoría de ellas carecen de títulos de tierra.<sup>64</sup>

El Gobierno ha tratado de llenar este vacío mediante una expansión rápida de la concesión de microcréditos, formando grupos de ayuda mutua (SHG, en sus siglas en inglés), sobre todo entre mujeres. Estos grupos tienen como objetivo superar los problemas de inaccesibilidad, costos altos de transacción y escasas amortizaciones a los que se encaran las instituciones formales. Del apoyo a 500 grupos que se dio en 1992, el programa se extendió hasta 500.000 grupos en 2002, cubriendo en conjunto a más de 40 millones de personas, de las cuales el 90 por ciento eran mujeres, lo cual es un logro significativo.<sup>65</sup>

Hay, sin embargo, algunas deficiencias en la extensión del crédito a las mujeres de los sectores más pobres de la sociedad. Las ONG son responsables de vincular a las mujeres miembros con las fuentes de crédito en el 70 por ciento de los casos; por ello la presencia de ONG activas en el microfinanciamiento determina la medida en que se pueda extender el crédito a las potenciales usuarias. Dichas ONG están desigualmente distribuidas a través del país, tendiendo a concentrarse en determinados estados y zonas. Es desalentador también que, a pesar de la participación de las mujeres en la cría de ganado en todo el medio rural de la India, del total de crédito a pequeña escala que se ofreció para la agricultura y actividades afines durante 1999-2000, sólo el seis por ciento se destinó a financiar ganadería y productos lácteos. Otro problema es el del relativamente reducido monto de los préstamos en promedio: la cantidad que característicamente se entrega a las mujeres miembro de los grupos de ayuda mutua es de 1.000 rupias. A menudo, en el pasado, este nivel bajo de préstamo hizo que las mujeres cayeran en una trampa de infracapitalización en proyectos para generar ingresos y que no se lograra el despegue económico previsto.

En un estudio sobre los grupos de ayuda mutua de Andhra Pradesh, se señala que aun cuando la organización de las mujeres en grupos es ciertamente una estrategia que avanza en la dirección correcta, ello no contribuye de manera automática a cambiar las normas sociales y lograr la igualdad de género.<sup>66</sup> La información proveniente de Bangladesh (otro país de Asia Meridional donde los esquemas de microcrédito se han multiplicado como setas en décadas recientes), es contradictoria. Algunos estudios muestran que la posición negociadora de la mujer en los hogares se fortalece por el acceso al crédito y por el control sobre los ingresos y los bienes que ello acarrea, en tanto que otros investigadores argumentan que los préstamos y la presión para amortizarlos generan estrés, así como niveles más altos de violencia doméstica.<sup>67</sup>

## DETECCIÓN DEL CAMBIO EN LAS RELACIONES POR GÉNERO

En el decenio de 1990, la disminución del apoyo estatal a la agricultura doméstica y la exposición a mercados mundiales de productos agrícolas sumamente inestables y por lo general deprimidos, han golpeado muy duro a muchos hogares de pequeños agricultores de los países en desarrollo. Si bien pocos investigadores han escogido para su estudio los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres dentro de estos hogares y comunidades, no hay duda de que los apremios económicos graves han generado un entorno propicio a la desintegración de la familia, el intercambio de roles entre hombres y mujeres, y cambios en el control de recursos y en las relaciones entre el hombre y la mujer. En muchos de los países donde la emigración masculina permanente o estacional ha sido muy marcada, las mujeres que se quedan solas han asumido la responsabilidad única del hogar agrícola. En contextos donde la liberalización no ha logrado generar un alza sostenida de los ingresos en la agricultura, las tensiones y los conflictos de género son probablemente un resultado de los cambios en el modo de vida que los hogares se han visto forzados a emprender.

Unos cuantos estudios, incluido el estudio de Tanzania al que ya se hizo referencia, proporcionan ideas específicas sobre los efectos de los procesos desatados por la liberalización en las relaciones entre hombres y mujeres en las sociedades rurales.<sup>68</sup> En Tanzania, la “lucha por el dinero en efectivo” causó un trastorno en la división ancestral del trabajo según el sexo y las generaciones. La distribución anterior del trabajo entre hombres y mujeres se ha desquiciado, y ellos generalmente han aceptado que sus esposas y sus hijas trabajen ahora fuera del hogar. A menudo, las mujeres se refieren a su nuevo papel como perceptoras de ingresos, como algo impuesto por el empeoramiento de las condiciones económicas. Mientras que la gama de actividades remuneradas con dinero en efectivo en que las mujeres tratan de ocuparse se amplía constantemente, algunos hombres también se han encargado de tareas que tradicionalmente estaban asignadas a las mujeres, tales como la elaboración de cerveza. En la medida en que van desapareciendo las barreras de edad y sexo

para la incorporación al mercado, se ha suscitado una división creciente entre quienes tienen capital suficiente para aprovechar las oportunidades que permiten generar altos rendimientos fuera de la agricultura y quienes no lo tienen.

En el estudio de Tanzania se señalan también los efectos profundos que ha habido en las relaciones entre hombres y mujeres y entre las distintas generaciones. No obstante que, por una parte, los hombres parecían estar dispuestos a aceptar que las mujeres aprovecharan las nuevas oportunidades para ganar dinero, por otra estaban mucho menos dispuestos a aceptar una reestructuración de las relaciones en el hogar. Las mujeres se quejaban por tener una jornada diaria de trabajo más intensa, y en las comunidades donde ellas han ganado más dinero en comparación con los hombres, pueden enfrentarse a las quejas de sus desmoralizados maridos, quienes se sienten ofendidos por los esfuerzos de sus esposas para obtener dinero extra mediante el comercio y la elaboración de cerveza. Se mencionó también que la violencia física contra la esposa es un problema creciente.

Las dificultades para renegociar las relaciones y las responsabilidades conyugales se mencionan de nuevo en otro estudio, éste sobre los efectos de la liberalización en las relaciones entre hombres y mujeres y en la seguridad alimentaria en dos aldeas del medio rural de Kenya.<sup>69</sup> Aquí, las oportunidades de ingreso y de empleo de los hombres han sido socavadas por la liberalización, pero las mujeres han buscado oportunidades nuevas tanto dentro como fuera de sus granjas. Consecuentemente ha habido conflictos en las relaciones de género en torno al control de los ingresos, la toma de decisiones y cuestiones de respeto a la familia. Los apremios sobre el hogar y la pérdida del papel del hombre como encargado de ganar el pan de cada día han agudizado los problemas, y la violencia doméstica ha aumentado. El trabajo de las mujeres remunerado con dinero en efectivo les deja poco tiempo para las tareas del hogar y el cuidado de los hijos, y sus opciones de gasto han provocado sospecha y desconfianza por parte de los hombres.

Esto forma parte de una imagen clásica generada por la disminución de ingresos en la agricultura a pequeña escala y por la intensificación de los esfuerzos de mucho tiempo para lograr diversificar los ingresos en los hogares rurales, proceso en el cual la división del trabajo por sexo y por generación, así como

la autoridad, se ven sacudidas. Este fenómeno, al mismo tiempo que provoca tensiones en las relaciones entre hombres y mujeres, también genera espacios nuevos de autonomía personal que las mujeres han aprovechado. El proceso de diversificación ha adoptado varias formas. Es probable que la negociación de las obligaciones en función del sexo a los niveles más bajos de la escala de ingresos suscite conflictos entre hombres y mujeres, y también es probable que éste sea el efecto de la liberalización que más se haya extendido. Tal como se ha mostrado en este capítulo, aunque hay algunas mujeres que están diversificando sus actividades a fin de obtener mejores ingresos, para la vasta mayoría de las mujeres del medio rural la diversificación es más una estrategia de supervivencia que una vía para salir de la pobreza. En determinadas circunstancias, cuando hombres y mujeres por igual, como miembros del hogar, necesitan obtener ingresos no agrícolas para poder sobrevivir, es posible que pueda haber más oportunidades para que sean ellas quienes lo logren; pero entonces pueden surgir tensiones de género en torno a las nuevas oportunidades de ganar dinero de las mujeres, especialmente si los hombres no encuentran empleo o sus ingresos agrícolas están en franca disminución.



## Notas

- 1 Cámara de los Comunes del Reino Unido, International Development Committee 2003:15; Devereux 2002.
- 2 Patnaik 2003.
- 3 UNCTAD 2002; Gore 2003.
- 4 TWN 2003; Raghavan 2004.
- 5 Banco Mundial 1981.
- 6 Para América Latina, véase Spoor 2002.
- 7 David et al. 2001.
- 8 Deere 2004: cuadro 2, basado en FAOSTAT para 43 países y territorios.
- 9 Banco Mundial 1994:171.
- 10 Moyo 2002.
- 11 Abalu y Hassin 1999.
- 12 Bryceson 1999a, 1999b; Deininger y Olinto 2000; MAFF 1999; Oxfam/IDS 1999; Wold 1997.
- 13 Bryceson 2002.
- 14 Para una discusión extensa de los problemas metodológicos y estadísticos, véase Deere 2004 para América Latina, Whitehead 2004 para el África subsahariana, Jackson y Rao 2004 para la India.
- 15 Véase Deere 2004.
- 16 Msimang y Ambert 2004; Mackintosh y Tibandebage 2004; sobre las mujeres ancianas de Tailandia, véase Knodel et al. 2001.
- 17 Heyzer 1996.
- 18 Rao 1999.
- 19 Véase Blackden 1997 para el caso de Zambia, y Dolan 1997 para el de Kenya.
- 20 Whitehead 2001.
- 21 Kabeer 2003: 155.
- 22 Galli y Funk 1995; Bijlmakers et al. 1996.
- 23 Rweyemamu 2003; Mung'ong'o 2000; Sen 2002; Bigsten et al. 2001; Ellis y Mdoe 2002; Baffes 2002a, 2002b.
- 24 Ayuda en Acción 2004.
- 25 Kanji y Vijfhuizen 2003.
- 26 Blackden y Bhanu 1999; véase Whitehead 2001 para una revisión crítica de la literatura empírica.
- 27 Arizpe et al. 1989.
- 28 Chiriboga et al. 1996.
- 29 Agarwal 2003.
- 30 Agarwal 2003; da Corta y Venkateshwarlu 1999.
- 31 Jackson 2003.
- 32 Gill 2001; da Corta y Venkateshwarlu 1999.
- 33 El extenso material del estudio de caso sobre América Latina ha sido analizado por Deere 2004.
- 34 Dolan 1997; Oxfam/IDS 1999; Dolan y Sorby 2003.
- 35 Barrientos y Barrientos 2002.
- 36 Ellis 2000; Reardon 1997.
- 37 Bryceson 1999a, 1999b.
- 38 Lanjouw 2001; Ferreira y Lanjouw 2001; Elbers y Lanjouw 2001.
- 39 Kandiyoti 2003.
- 40 Whiteside 2000.
- 41 Sender 2002; Sender et al. 2004.
- 42 Adams 1991, citado en Whitehead 2004.
- 43 Gangoli 2003.
- 44 Breman 1985; Teerink 1995.
- 45 Mitra 1989-90.
- 46 Moore y Vaughan 1994.
- 47 Kabeer 2000; Gulati 1993.
- 48 Lee 2004.
- 49 Agarwal 1994.
- 50 Tsikata 2003b.
- 51 Deere 2003.
- 52 Deere 2003.
- 53 Jackson y Rao 2004.
- 54 Platteau 1995.
- 55 Lastarria-Cornhiel 1997.
- 56 Mbilinyi 1999:5, citado en Tsikata 2003b.
- 57 Walker 2003.
- 58 Walker 2003.
- 59 Whitehead y Tsikata 2003.
- 60 Tsikata 2003a.
- 61 Khadiagala 2001: 67.
- 62 Zongmin 2004.
- 63 Ramachandran y Swaminathan 2004.
- 64 Jackson y Rao 2004.
- 65 NABARD 2004.
- 66 Deshmukh-Ranadive 2003.
- 67 Schuler et al. 1996; Goetz y Sengupta 1996.
- 68 Bryceson 1999a, 1999b.
- 69 RODI-Kenya 2004.





## Capítulo 7

# Migración de trabajadoras a través de las fronteras

El análisis de los medios de vida rurales y urbanos que se hizo en los dos capítulos anteriores indica que la movilidad (ya sea estacional, circular, temporal o permanente) es un factor integral de las estrategias de supervivencia de la población en muchas regiones del mundo en desarrollo. Para una gran parte de las personas cuyos ingresos están disminuyendo, la migración ofrece la promesa de sobrevivir o mejorar su propia vida y la de sus familias. Esto puede implicar una migración estacional; puede implicar también estancias de larga duración o incluso permanentes en pueblos o ciudades con la esperanza de encontrar trabajo mejor remunerado que el que haya disponible en el medio rural. Sin embargo, otro escenario implica cruzar las fronteras internacionales en busca de oportunidades de ingreso.

A menudo se supone que la migración internacional casi invariablemente implica la movilización de personas de los países pobres a los países de ingresos altos. Sin embargo, la realidad es más compleja; la fuerza de trabajo migratoria de hoy comprende trabajadores con diversas aptitudes que se trasladan a destinos cada vez más diversificados. Hay una migración considerable que tiene lugar entre países industrializados.<sup>1</sup> Esta diversidad de migración de los trabajadores ha dado como resultado el surgimiento en todo el mundo de sistemas complejos de estratificación de la fuerza de trabajo según el origen étnico, la categoría migratoria y la distinción por razón de sexo.<sup>2</sup> Dadas las diferencias crecientes en relación con los ingresos entre países de las diferentes regiones en los últimos dos decenios,<sup>3</sup> es razonable suponer que haya aumentado súbitamente la movilidad de las personas, tanto de corta como de larga distancia.

En años recientes, la migración internacional de trabajadores ha llamado mucho la atención en la formulación de políticas. Las razones surgen en parte de consideraciones políticas xenófobas en los países de destino, y también del proceso de envejecimiento que está teniendo lugar en la mayoría de los países industrializados, con una mayor longevidad que impone demandas nuevas a la economía asistencial. Hay preocupación también por la fuga de cerebros y aptitudes, de los cuales los países en desarrollo difícilmente pueden darse el lujo de prescindir. Los países de origen de los migrantes han empezado también a mostrar un interés creciente por sus diásporas y por los beneficios de las remesas que reciben; esto ha sido fomentado en algunos casos por programas tales como la iniciativa Migración para el Desarrollo en África de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).<sup>4</sup> Se calcula que el total de las remesas de la diáspora por todo el mundo es de cerca de 100 millones de dólares EE.UU. anuales; así es que mantienen a flote economías enteras.<sup>5</sup>

A partir de estas consideraciones y más allá de ellas, los procesos migratorios presentan ramificaciones basadas en el género. El movimiento de población diferenciado según el género refleja a menudo la forma como se incorpora la división del trabajo entre hombres y mujeres en procesos desiguales de desarrollo económico.<sup>6</sup> Los prejuicios relacionados con la inmigración, combinados con las desigualdades raciales y de género, hacen que las mujeres migrantes estén en “triple desventaja” y excesivamente representadas en los empleos marginales, no reglamentados y mal remunerados. Al mismo tiempo, el trastorno por la migración (sea ésta de mujeres solas o junto con

### Casilla 7.1 “Ilegal”, “indocumentado”, “irregular”: Una nota sobre terminología

A los migrantes sin documentación ni permiso de trabajo se suele aludir como “ilegales”, lo cual es engañoso ya que conlleva la idea de delincuencia. En muchos estudios se ha mostrado que los migrantes transitan entre la condición de legalidad y la de ilegalidad por diversas razones, que a menudo están más allá de su control o conocimiento. Es preferible el término “indocumentado”, aunque no cubre a los migrantes que entran legalmente en el país de destino pero que más tarde violan el visado de entrada original. En el Simposio Internacional sobre Migración que tuvo lugar en Bangkok en 1999, 21 países participantes acordaron utilizar el término “migrantes irregulares”, lo cual se ha convertido desde entonces en una práctica común.

hombres), tiene el potencial de reconfigurar las relaciones de género y las desigualdades de poder. Surgen oportunidades para mejorar la vida y escapar de situaciones anteriormente opresivas.

Sin embargo, dichas oportunidades van acompañadas de nuevas debilidades. En ambientes ajenos y desconocidos, los migrantes pueden estar expuestos a explotación y abuso en el entorno donde vivan y en el lugar de trabajo, y al quebrantamiento de las normas dentro de sus propias redes de interacción social. A menudo las familias quedan divididas. La partida de uno o ambos esposos hacia otros países, algunas veces juntos, otras veces por separado, tiene implicaciones negativas para los hijos que se dejan atrás y puede generar un desmembramiento permanente de la familia.<sup>7</sup> Aumenta también el riesgo de adquirir enfermedades de transmisión sexual. Los trabajadores migrantes tienden a tener índices más altos de infección por VIH en comparación con los no migrantes, independientemente de la prevalencia del VIH en los lugares de origen o de destino; esto ha sido documentado en México, Senegal, Ecuador y el sudeste de Ghana.<sup>8</sup>

## FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Todas las regiones participan de la movilización creciente de personas en búsqueda de trabajo y oportunidades de ingreso y, consecuentemente, en los programas de gobierno se da mayor importancia a los asuntos de política relacionados con dicha movilización. No obstante que los trabajadores transnacionales representan todavía un pequeño porcentaje de la fuerza de

trabajo total de los países industrializados (cuatro por ciento), en décadas recientes los flujos migratorios de trabajadores de los países en desarrollo hacia los industrializados han estado aumentando. Los Estados Unidos de América reciben el porcentaje más grande (81 por ciento), seguidos por el Canadá y Australia (11 por ciento) y la Unión Europea.<sup>9</sup> Las mujeres abarcan una proporción cada vez más grande de los migrantes internacionales (49 por ciento en el 2000), reflejándose así su papel creciente como perceptoras primordiales de ingresos. La emigración de mujeres trabajadoras es más evidente en Asia; en su mayoría emigran como domésticas, trabajadoras en la industria del espectáculo y, en menor medida, como enfermeras y maestras.<sup>10</sup>

A pesar de la presencia cada vez más numerosa de la mujer en los flujos migratorios, hay pocas estadísticas sobre migración internacional basadas en el género; la información es también muy desigual entre los países.<sup>11</sup> Las encuestas subestiman inevitablemente a aquellos que entran de manera indocumentada o que trabajan irregularmente, así como la magnitud de la circulación transitoria. La baja posición de la mujer en el mercado laboral, junto con el escaso valor que se le atribuye al trabajo doméstico; la falta de protección en las ocupaciones informales e irregulares, especialmente aquellas que predominan en las industrias del espectáculo y la hostelería; y la participación en el comercio sexual (ilegal), significa que muchas mujeres son susceptibles de ser explotadas. Por lo tanto, las reflexiones sobre las cuestiones de género no pueden quedar confinadas al desglose por sexo de las estadísticas sobre migración de mano de obra formal, sino que deberían incluirse los factores que influyen en los roles sexuales comunes masculino y femenino, y el acceso al empleo y a los recursos.

## CAMBIO DE “REGÍMENES MIGRATORIOS”: ¿QUIÉN LOGRA SER INCLUIDA?

Reglamentaciones y procedimientos (“regímenes de migración”) rigen la entrada y residencia prolongada de los migrantes. A pesar de tener una historia de exclusión de determinados grupos de migrantes, los llamados “países de asentamiento” (Canadá, Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelandia) conceden a la mayoría de los inmigrantes el derecho a establecerse de forma permanente. En la actualidad, los inmigrantes provenientes de Asia (en el Canadá, los Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelandia) y los de América Latina (en los Estados Unidos de América), han desplazado las pautas de migración anteriores de Europa al “Nuevo Mundo”. La pauta en Europa ha sido diferente. La política postcolonial de traer trabajadores temporales y limitar la inmigración de larga duración ha dado como resultado las distinciones entre “asentados”, “trabajadores invitados” y migración “colonial”. Los cuatro países de asentamiento todavía reciben de buen grado la inmigración a gran escala, y el acceso tanto al mercado laboral como a la ciudadanía es directo en comparación con lo que sucede en una gran parte de Europa.

### En América del Norte

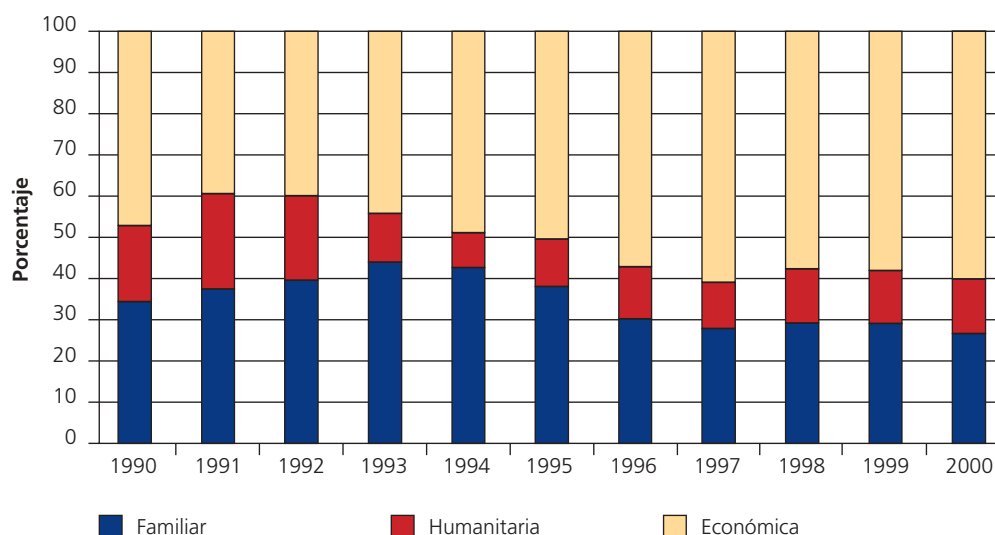
Sin embargo, en América del Norte recientemente ha habido un cambio en las actitudes hacia la inmigración. Tanto el Canadá como los Estados Unidos de América admiten residentes permanentes sobre la base de tres principios establecidos desde hace mucho tiempo: reunificación de la familia, aportación económica y motivos humanitarios. Actualmente se realizan acciones para modificar estos principios de “asentamiento” de manera que se favorezcan las necesidades del mercado laboral. Cada vez más se presiona a los responsables de la formulación de políticas para que adapten la selección de inmigrantes a las necesidades demográficas a largo plazo, sustentando sus decisiones en una evaluación de aquellas características del

capital humano que más probablemente aseguren una ventaja nacional neta para el país receptor. De ahí que esos países parecen estar acercándose más hacia la adopción de un régimen de “trabajador invitado”.

El número de residentes temporales tanto en los Estados Unidos de América como en el Canadá ha aumentado rápidamente en los últimos años. Incluye tanto a los trabajadores capacitados, tales como especialistas en administración y profesionales en tecnología de la información, entre otros profesionales, como a los trabajadores con poca capacitación, tales como los trabajadores asistenciales residentes en casa y los trabajadores agrícolas por temporada. El reclutamiento más activo ha sido en las categorías de mayor capacitación. Existe la creencia de que los trabajadores capacitados e instruidos se integrarán en el país más fácilmente, en tanto que los inmigrantes con niveles bajos de instrucción se consideran una carga para el erario público. En ambos países, recientemente se ha propuesto legalizar a los inmigrantes irregulares concediéndoles la categoría de trabajador temporal.

El interés específico en conceder la residencia permanente a los aspirantes jóvenes, altamente capacitados, es más evidente en el Canadá, donde una serie de cambios reglamentarios en los decenios de 1980 y 1990 restringieron la inmigración basada en la reunificación familiar, y se insistió en la aceptación de aquellos que pudieran contribuir a la economía. Para finales del decenio de 1990, la mayoría de los nuevos inmigrantes del Canadá eran “inmigrantes económicos” con su familia inmediata (véase la gráfica 7.1). Mientras tanto, en los Estados Unidos de América, a pesar de los frecuentes llamamientos de economistas y planificadores a cambiar la política de inmigración de modo de mejorar la “calidad” de los inmigrantes, la mayoría de estos últimos llegan todavía como familiares de los residentes legales (véase la gráfica 7.2). Varios factores políticos y administrativos influyen en contra de la adopción de requisitos de entrada a los Estados Unidos de América que sean más selectivos, entre ellos y de manera importante la índole politizada del debate, en una época en que ambos partidos políticos toman muy en serio la importancia electoral de la enorme población hispana.

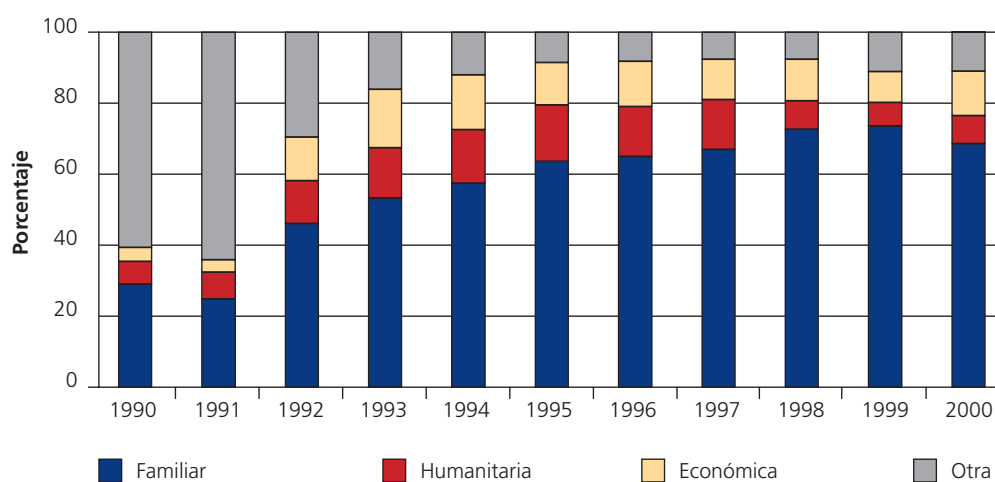
**Gráfica 7.1 Categorías de admisión de los inmigrantes admitidos en el Canadá (1990-2000)**



Nota: Los períodos anuales abarcan del 1 de enero al 31 de diciembre.

Fuentes: Ministerio de Abasto y Servicios de Canadá 1991, 1992, 1996; Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá 1994, 1997, 1998, 1999a, 1999b, 2000, 2001, citados en Boyd y Pikkov 2004.

**Gráfica 7.2 Categorías de admisión de los inmigrantes admitidos en los Estados Unidos de América (1990-2000)**



Nota: Los períodos anuales abarcan del 1 de abril al 31 de marzo.

Fuente: Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos de América 2003, citado en Boyd y Pikkov 2004.

## En Europa

En Europa, los debates en torno a la inmigración también están politizados; las protestas populistas fomentadas por elementos de la extrema derecha exigen vociferadamente que se restrinja el número de inmigrantes, sean éstos por trabajo, por reunificación familiar o por petición de asilo. En los países donde los partidos del ala derecha han logrado el poder en elecciones recientes, como en Dinamarca, Francia, Italia y los Países Bajos, uno de los primeros ámbitos de políticas que han atendido ha sido el del control de la inmigración. Varios países han legislado recientemente normas más estrictas en cuanto a reunificación familiar y otras áreas del régimen migratorio. Inmediatamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre, Dinamarca, Francia y Alemania también han establecido o reforzado programas de integración obligatoria. La presión creciente en pro de la “integración” y “asimilación” ha servido para reforzar la sospecha hacia la población musulmana en particular, a la cual a veces se considera, de manera equivocada y simplista, como hostil a los valores occidentales, especialmente en cuanto a sus puntos de vista sobre las relaciones de género.

Sin embargo, en regímenes más restrictivos y punitivos se ha hecho una distinción entre los inmigrantes calificados, quienes son bienvenidos, y los menos calificados, cuyo número ha de ser controlado. Algunos países ofrecen más facilidades de entrada a los calificados: con el derecho de llegar acompañados por su propia familia, derecho al trabajo para los miembros de esta última, permiso de residencia permanente y ciudadanía. Algunos sistemas nuevos (el de Alemania bajo la nueva ley de inmigración y el del Reino Unido), operan con un sistema de puntuación; en el Reino Unido se concede prioridad a los ingresos, la categoría de empleo y el nivel educativo. Los menos calificados entran generalmente como mano de obra contratada o bajo el sistema de trabajador invitado, sin posibilidad de transición a residencia ni derecho a traer a su familia. Cuando las cuotas son insuficientes para satisfacer las demandas de los empleadores, los trabajadores migrantes entran al país en condición de irregularidad forzosa.

## En los países de Asia

En países de Asia Oriental y del Sudeste de Asia, anfitriones de millones de trabajadores migrantes procedentes de las regiones vecinas más pobres, también prevalece la inmigración de mano de obra por contrato. Desde mediados del decenio de 1970, cuando empezó una migración significativa de trabajadores, se ha establecido de manera gradual una serie de medidas para controlar los flujos de personas y, al mismo tiempo, proporcionar a los empleadores una fuente de fuerza de trabajo flexible. Los trabajadores son clasificados según su grado de capacitación: profesionales registrados y trabajadores altamente calificados; trabajadores no calificados autorizados por contrato; y trabajadores no calificados sin contrato ni permiso de entrada, quienes, por lo tanto, no están autorizados. Es notable que no se incluya en esta clasificación ningún derecho de admisión basado en razones humanitarias. En contraste con Europa y los países de “asentamiento” tradicionales, los países asiáticos impiden oficialmente el establecimiento de los migrantes no calificados y la reunificación familiar.

Aunque sociedades multiétnicas y multirreligiosas tales como Malasia, Singapur y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) se formaron históricamente por migración, el deseo de mantener el equilibrio étnico es una razón que permite explicar la rigidez de sus políticas migratorias actuales. En algunos países (Tailandia, por ejemplo) determinadas minorías nacionales ni siquiera tienen derecho a la ciudadanía plena. La adquisición de la categoría de residencia permanente, y mucho menos la ciudadanía, quedan por lo tanto fuera del alcance de la mayoría de los migrantes entre países asiáticos. En las sociedades multiétnicas, por lo general, los migrantes son admitidos para trabajar por contrato en empleos bien definidos y por un número específico de años. En los países de Asia Oriental que son mayoritariamente monoétnicos, como la República de Corea y el Japón, no se admiten trabajadores no calificados excepto que tengan lazos étnicos (los llamados *nikkeijin*, en el Japón, y los chino-coreanos en Corea). Se admiten extranjeros calificados para ocupaciones seleccionadas. A pesar de la política oficial de prohibir el empleo de extranjeros no calificados, durante muchos años ambos países

han sido el hogar de entre 200.000 y 300.000 inmigrantes no calificados, ya sea legalmente, bajo la cobertura de “programas de capacitación”, o bien irregularmente, como indocumentados.

## LAS FORMAS DE ACCESO DE LAS TRABAJADORAS

### Reunificación familiar

Tanto en América del Norte (véase el cuadro 7.1) como en Europa, las mujeres predominan entre los migrantes que ingresan sobre la base de reunificación familiar, en tanto que son menos de la mitad de quienes ingresan sobre la base de criterios económicos. Esta aseveración se basa en datos de ambos sexos, independientemente de que ingresen como solicitantes principales o como miembros de una familia. En una investigación anterior sobre América del Norte se confirma que cuando las mujeres ingresan sobre la base de criterios de admisión humanitarios o económicos, es más probable que se trate de las

esposas o dependientes del solicitante masculino principal.<sup>12</sup> Sólo cuando los flujos de mano de obra se destinan a los tipos de empleos femeninos, tales como enfermeras y trabajadoras domésticas (véase más adelante), las mujeres predominan como migrantes económicas. Así, para las mujeres, la forma de ingreso tiende a reflejar sus papeles como esposas, hijas y proveedoras de asistencia.

A pesar de su importancia, la migración por razones familiares casi no recibe ninguna atención en las investigaciones sobre migración, debido principalmente a que se relaciona con la “dependencia” femenina. El supuesto es que la mayoría de las mujeres migrantes no ingresan a la fuerza de trabajo y no les interesa trabajar. De hecho, casi no se sabe nada sobre sus aspiraciones de empleo. Con la expansión de la migración masculina calificada y la probabilidad de que las esposas de los hombres de esta categoría migratoria también puedan estar calificadas, es probable que se impida a un número cada vez mayor de mujeres instruidas desarrollar una carrera profesional. Recientemente ha habido cierta atenuación en los reglamentos para las esposas de migrantes calificados; pero es característico que continúen las dificultades para reconocer las calificaciones profesionales adquiridas en algún otro lugar.

**Cuadro 7.1 Porcentaje del total de admisiones de inmigrantes femeninas en las categorías familiar, humanitaria y económica<sup>(1)</sup> (1990-2000)**

	Canadá <sup>(2)</sup>			Estados Unidos de América <sup>(3)</sup>		
	Familiar	Humanitaria	Económica	Familiar	Humanitaria	Económica
1990	54,9	40,3	49,2	54,2	46,7	50,9
1991	56,0	38,5	50,2	54,8	48,1	50,3
1992	57,1	38,7	50,1	56,5	48,2	48,6
1993	58,0	42,6	51,6	56,4	49,0	47,7
1994	57,5	43,7	50,7	56,6	49,1	49,0
1995	58,3	43,1	49,5	56,9	48,5	49,5
1996	58,8	45,7	48,3	57,1	47,6	49,9
1997	59,8	44,6	47,8	57,6	46,8	49,2
1998	60,9	46,0	47,5	56,8	46,6	48,1
1999	61,2	45,9	47,1	57,4	48,7	49,5
2000	61,6	46,4	46,7	58,5	48,0	49,4

Notas: (1) Por ejemplo, de todas las personas admitidas en el Canadá en 1990 como inmigrantes (residentes permanentes) sobre la base de vínculos familiares, el 54,9 por ciento eran del sexo femenino. (2) Años de calendario, del 1 de enero al 31 de diciembre. (3) Años fiscales, del 1 de abril al 31 de marzo.

Fuentes: Ministerio de Abasto y Servicios de Canadá 1991, 1992, 1996; Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá 1994, 1997, 1998, 1999a, 1999b, 2000, 2001; Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos de América, 2003, citado en Boyd y Pikkov 2004.

**Cuadro 7.2 Beneficiarios de la reunificación familiar en la Unión Europea**

País	Cónyuge	Hijos	Padres	Otros
Alemania	Sí	Solteros menores de 16 años; menores de 18 en casos específicos	Por razones humanitarias	
Bélgica	Sí	Dependientes menores de 18 años		
Dinamarca	Sí (también la pareja <i>de facto</i> )	Menores de 18 años que vivan con la persona con responsabilidad por parentesco	Dependientes mayores de 60 años	Por razones especiales
España	Sí	Menores de 18 años	Dependientes	Niños no menores de edad
Francia	Sí	Menores de 18 años; menores de 21 para los Estados miembros de la Carta Europea	No están considerados	
Grecia	Sí	Menores de 18 años	Dependientes	
Irlanda	Sí	Depende de las circunstancias individuales	Depende de las circunstancias	Depende de las circunstancias individuales
Italia	Sí	Dependientes menores de 18 años	Dependientes	Niños no menores de edad
Luxemburgo	Sí	Menores de 18 años	Sí	Niños no menores de edad
Países Bajos	Sí (también la pareja <i>de facto</i> )	Dependientes menores de 18 años	Cuando la falta de reunificación causa dificultades	En circunstancias excepcionales
Portugal	Sí	Dependientes	Dependientes	Pueden ser considerados
Reino Unido	Sí	Dependientes solteros menores de 18 años	Madre viuda dependiente; padre viudo	Por razones extraordinarias

Fuente: Comisión Europea 2003.

En la Unión Europea (UE) y en América del Norte, otra inhibición reguladora es que, a efectos de inmigración, el Estado es el que define a la “familia”, y aunque incluye a cónyuges e hijos menores de 18 años de edad que dependen del padre, normalmente no incluye a los padres del inmigrante, a menos que sean dependientes o tengan graves dificultades. Así, el concepto de familia nuclear, más limitado, toma muy poco en consideración la atención a distancia, las diferencias culturales en las relaciones familiares y el papel de los abuelos u otros parientes para proporcionar alimentación y apoyo a los diferentes miembros de la familia (véase el cuadro 7.2).

## Asilo y migración de refugiados

La otra categoría significativa es la de admisiones sobre una base humanitaria: solicitantes de asilo y refugiados. Aunque las leyes y procedimientos para ese tipo de admisiones son expresadas en lenguaje neutral por lo que se refiere al género, esto no garantiza la paridad entre los sexos en los resultados. Las estadísticas sobre población de los campamentos asistidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) muestran que el número de mujeres de entre 18 y 59 años de edad iguala o sobrepasa al de sus contrapartes masculinos; pero durante el decenio de 1990 las mujeres de todas las edades representaban menos de la mitad de los solicitantes de asilo y refugio en los Estados Unidos de América, así como de los refugiados admitidos por el Canadá (véase el cuadro 7.1).

La brecha entre hombres y mujeres en las admisiones es más amplia cuando se utilizan datos sobre los solicitantes principales, puesto que en ellos se excluyen los cónyuges y dependientes: en el año 2000, el 33 por ciento de los solicitantes principales de refugio en el Canadá eran mujeres. En el Reino Unido, la mayoría de los solicitantes de asilo en el año 2002 eran hombres (78 por ciento), pero los índices de reconocimiento del derecho a reclamar la condición de refugiado no variaba marcadamente entre mujeres y hombres.

Dentro del proceso de concesión de asilo o de reconocimiento como refugiado, puede ser que no se tomen en consideración los factores relacionados con el género, tales como la vulnerabilidad a la violencia sexual y la discriminación basada en la conducta o en la vestimenta. La definición de refugiado debería ser imparcial en cuanto al sexo, pero la exclusión de formas de discriminación o vulnerabilidad ligadas al género viene a ser lo mismo que el sesgo en pro de lo masculino. Las actividades políticas de las mujeres, que a menudo se desarrollan en la esfera privada e incluyen el apoyo a los disidentes en el interior de las unidades domésticas, puede ser que no califiquen como motivo probable de persecución. En Australia, Canadá y Nueva Zelanda, los lineamientos para definir la persecución por razón de sexo en el proceso de tramitación de asilo ya están vigentes, y algunos Estados europeos (Alemania, Dinamarca, Irlanda, Noruega, el Reino Unido y Suecia) están adoptándolos cada vez más. Noruega y Suecia aplican políticas afirmativas, proveyendo a las mujeres que se establezcan en el país de ayudas para el viaje y aplicando criterios de selección que incluyen la vulnerabilidad y la persecución política; en el Reino Unido se están tomando en consideración propuestas semejantes.

Los países que acogen los refugiados a menudo agregan un criterio de admisibilidad a los criterios básicos de elegibilidad. Estos reflejan la preocupación de que los refugiados no deberían representar un riesgo para la salud o la seguridad del país receptor, y que no deberían requerir ayuda social amplia ni de larga duración. En la mayoría de los países, la elegibilidad es un criterio de admisibilidad necesario pero insuficiente, porque depende también de la educación, aptitudes para el empleo y el potencial para ser económicamente autosuficiente. La

estratificación por género típica de la mayoría de las sociedades humanas significa que las mujeres por lo general tienen menos instrucción que los hombres, están menos capacitadas y tienen menos experiencia de trabajo; por lo tanto, es probable que ellas se enfrenten a mayores dificultades para cumplir con los criterios de “autosuficiencia”. El programa pionero del Canadá, Mujeres en Riesgo, que empezara en 1988 en respuesta a un pedido del ACNUR sobre ayuda especial para la protección y el reasentamiento de mujeres refugiadas vulnerables, todavía acoge sólo a un número modesto de solicitantes. Únicamente 2.250 mujeres y sus dependientes se han establecido desde que empezaron las admisiones. Esto se deriva de las dificultades reales de la integración económica y el largo período de tiempo que para ello se requiere, así como del alto costo de la atención que ha de prestarse a estas personas a través de fondos privados y estatales.<sup>13</sup>

## Tendencias en Asia Oriental y en el Sudeste de Asia

Contrariamente al estereotipo norteamericano y europeo de considerar a las mujeres migrantes como dependientes, las mujeres del Sudeste de Asia y de Asia Oriental migran afortunadamente como trabajadoras independientes, ya sea como solteras o bien como casadas sin sus maridos ni sus hijos. Una vía de migración crecientemente utilizada por las mujeres asiáticas es la “migración matrimonial”. El matrimonio puede ser resultado de la migración laboral, por ejemplo cuando una mujer trabaja en la hostelería o en el espectáculo y se casa con un cliente del país anfitrión; o puede ser el propósito de la migración, como en el caso de las novias “por correo”.<sup>14</sup> En Asia Oriental ha habido un incremento tan significativo de matrimonios internacionales en los que la mayoría de las parejas involucran a hombres locales (en el Japón, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán) con mujeres del Sudeste de Asia, que los gobiernos de Asia Oriental están revisando sus reglamentos de residencia y ciudadanía. En Singapur, los matrimonios entre trabajadoras domésticas extranjeras no calificadas y hombres locales están prohibidos por la ley.



**Cuadro 7.3 Número de trabajadoras migrantes por país de origen y sus porcentajes en relación con los flujos totales (1979-96)**

	Sri Lanka		Indonesia		Filipinas		Tailandia	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
1979	12.251	47,3	—	—	—	—	—	—
1980	14.529	50,8	—	—	3.862	18,0	—	—
1981	30.135	52,5	—	—	—	—	—	—
1982	5.400	24,0	—	—	—	—	—	—
1983	7.819	43,2	12.018	48,4	—	—	—	—
1984	5.762	36,7	20.425	48,0	—	—	—	—
1985	11.792	95,1	39.960	49,4	—	—	—	—
1986	5.150	31,4	39.078	47,7	—	—	7.194	6,4
1987	5.474	34,0	44.291	49,0	180.441	47,2	9.752	9,2
1988	10.119	54,9	49.586	48,6	—	—	15.062	12,7
1989	16.044	58,4	—	—	—	—	—	—
1990	27.248	63,9	—	—	—	—	—	—
1991	43.612	67,0	—	—	—	—	—	—
1992	29.159	65,3	—	—	—	—	—	—
1993	31.600	64,8	85.696	66,0	138.242*	54,0	41.830	19,4
1994	43.796	72,8	—	—	153.504*	59,2	—	—
1995	125.988	73,3	—	—	124.822*	58,3	31.586	15,6
1996	119.456	73,5	—	—	111.487*	54,2	28.642	13,3

Nota: \* Cifras de los recién contratados solamente.

Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2003, citado en Yamanaka y Piper 2004.

Tal como ya se señaló, los países de Asia receptores de migración no reconocen la reunificación familiar como un criterio de inmigración. El número de inmigrantes admitidos formalmente por razones humanitarias (refugiados y solicitantes de asilo) también es insignificante. El cuadro 7.3 muestra el flujo de trabajadoras migrantes, la mayoría de ellas trabajadoras domésticas que residen con la familia que las contrata, de los cuatro principales países asiáticos emisores de migrantes de 1979 a 1996. Los datos muestran que la feminización de la migración en estos países empezó a finales del decenio de 1970, cuando Sri Lanka despachó números significativos de trabajadoras domésticas, sobre todo al Oriente Medio. Para mediados de los años 90, otros países estaban contribuyendo a este flujo, en el que las mujeres constituyen hasta el 70 por ciento de los trabajadores migrantes. Esas mujeres estaban empleadas en el Oriente Medio, Europa, América del Norte y Oceanía.

En cuanto a la presencia de mujeres migrantes en los países asiáticos importadores de mano de obra, en el cuadro 7.4 se muestran las cifras absolutas y relativas de mujeres en el total de población migrante con ocupaciones diversas. Hacia 2002 había por lo menos 1,3 millones de mujeres extranjeras trabajando en los siete principales países importadores de mano de obra: Singapur, Malasia, Tailandia, la Provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), la República de Corea y el Japón. En algunos de ellos, dichas mujeres constituyen un porcentaje alto del total de la fuerza de trabajo inmigrante.

## La migración irregular

Tal como sugiere el cuadro 7.4, los migrantes irregulares o sin autorización constituyen un contingente importante en los

**Cuadro 7.4 Ocupación, categoría migratoria, país de origen y número de trabajadoras migrantes no calificadas por país receptor, y porcentaje en relación con la cifra total a principios del decenio de 2000**

País/economía	Ocupación principal	Categoría migratoria	País de origen	Número de mujeres	Porcentaje de mujeres en relación con el total
Singapur	Trabajadora doméstica	Trabajadora contratada	Filipinas, Indonesia, Sri Lanka	140.000	43,8
Malasia	Trabajadora doméstica	Trabajadora contratada	Indonesia, Filipinas	162.000	20,5
		Migrante sin autorización		-	
Tailandia	Trabajadora doméstica	Migrante registrada	Myanmar, RDP Lao, Camboya	244.000	43,0
		Migrante sin autorización		-	-
Hong Kong (China)	Trabajadora doméstica	Trabajadora contratada	Filipinas, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka, Nepal, India y otros	201.000	70,0
Taiwán, Provincia de China	Trabajadora doméstica, Proveedora de asistencia	Trabajadora contratada	Indonesia, Filipinas, Viet Nam	170.000	56,0
República de Corea	Obrera fabril	Aprendiz industrial	China, Filipinas, Viet Nam	35.000	35,1
		Migrante sin autorización	Mongolia, Tailandia y otros		-
	Trabajadora de servicios	Migrante sin autorización	Chino-coreanas, China	43.000	-
	Artista	Artista	Filipinas, Rusia	5.000	-
	Desconocida	Migrante sin autorización	Tailandia, Mongolia y otros	19.000	-
	Esposas extranjeras	Esposa de ciudadano	China, Filipinas, Tailandia	57.000*	-
Japón	Obrera fabril	Residente de larga duración	Brasil, Perú	120.000	45,1
	Artista	Artista	Filipinas, Rusia, Rep. de Corea	40.000	84,1
	Desconocida	Migrante sin autorización	Rep. de Corea, Filipinas, Tailandia, China	106.000	47,3
	Esposas extranjeras	Esposa de ciudadano	China, Filipinas, Rep. de Corea, Tailandia	89.000**	-

Notas: \* Total para 2000 y 2001.

\*\* Total para 1989-1999.

Fuentes: Huang y Yeoh 2003; Chin 2003; Tantiwiranond 2002; Departamento de Censo y Estadísticas de Hong Kong 2002; Lan 2003; Lee 2003; Yamanaka 2003, citado en Yamanaka y Piper 2004.

países de Asia. Esto es resultado del desarrollo económico desigual y del hecho de que países vecinos tengan poblaciones con una historia, idioma y religión compartidos. Las fronteras entre Malasia, Indonesia y Filipinas han sido porosas, al igual que las que hay entre Tailandia y Myanmar, Laos, Viet Nam y Camboya. No se dispone de información confiable, pero se calcula que el número total de trabajadores sin autorización en estas zonas es de entre 1,5 y dos millones. Estudios sobre la migración de personas indocumentadas en el Sudeste de Asia informan de números considerables de mujeres migrantes de

Filipinas, Indonesia, Myanmar y Laos que trabajan en condiciones extenuantes, con escasa protección legal, en una gama amplia de ocupaciones tales como trabajadoras domésticas, vendedoras, jornaleras en plantaciones, obreras fabriles, obreras de la construcción y auxiliares en granjas piscícolas. Las zonas fronterizas entre Tailandia y Myanmar albergan gran número de mujeres, a menudo pertenecientes a minorías étnicas, que se dedican al trabajo sexual.<sup>15</sup> Las numerosas contradicciones legales y sobre derechos humanos inherentes a la categoría de muchas de estas mujeres migrantes han sido la

causa de que aumentara con rapidez el activismo por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG).<sup>16</sup>

En la frontera entre los Estados Unidos y México, por donde ingresa a América del Norte la mano de obra sin autorización, los migrantes se enfrentan a discriminaciones y dificultades semejantes o peores. Se calcula que la población irregular en los Estados Unidos de América es de alrededor de 9,3 millones, lo que representa poco más de una cuarta parte del total de personas del país que nacieron en el extranjero; el 41 por ciento son mujeres. Se considera que una proporción considerable se debe a la lentitud con que se tramitan las solicitudes de entrada legal, ya que los miembros de una familia pueden esperar 10 años por una visa. El 96 por ciento de los hombres está en la fuerza de trabajo, como se calcula que lo está el 62 por ciento de las mujeres. Los seis millones en total que se supone que laboran representan el cinco por ciento de la fuerza de trabajo, y contribuyen con el 10 por ciento a la economía estadounidense.<sup>17</sup> Estos trabajadores ganan menos que los demás; dos terceras partes de ellos obtienen menos del doble del salario mínimo.

Ante este oleaje de trabajadores migrantes que juegan un papel significativo para la economía de los Estados Unidos, se ha formado un consenso político endeble a favor de conferir algún tipo de categoría legal a por lo menos alguna parte de la población indocumentada. La reforma a la política de inmigración propuesta en 2004 por el Presidente George W. Bush, que incluye un programa de legalización, se parece mucho a las políticas europeas de trabajadores invitados, y bien puede ser que conduzca a la institucionalización de un tipo de residente legal de segunda clase.

## La trata de personas

La trata de personas es el rasgo más notorio de la migración irregular, y la trata con propósito de explotación sexual frecuentemente constituye la violación más grave de los derechos humanos. La trata de seres humanos está lejos de ser un fenómeno nuevo, pero, al igual que otros flujos migratorios, parece estar aumentando en alcance y magnitud. Migración y trata a menudo se distinguen una de otra por la noción de que la

migración se caracteriza por ser opcional, mientras que la trata es por coerción, engaño o fuerza. Sin embargo, en el contexto de la economía globalizada de hoy y frente a las duras restricciones a la libertad de movimiento, trata y migración a través de las fronteras existen a lo largo de un continuum. Además, las situaciones bélicas y de conflicto tienden a dar como resultado una mayor incidencia en la trata de personas (véase el capítulo 13).

Un asunto problemático es la definición de trata de personas, puesto que se interpreta de manera distinta según los diferentes intereses, puntos de vista y objetivos de las políticas. Los puntos de vista varían en cuanto a si debería incluirse o no en dicho concepto la prostitución de migrantes adultos sin coerción. Una definición demasiado reducida de trata de personas puede oscurecer las diversas presiones que impulsan a las mujeres a emigrar en busca de trabajo en el negocio del sexo. Hay cada vez más pruebas de que las mujeres migrantes rara vez concuerdan con la imagen estereotipada de víctima perfecta. Antes de emigrar, muchas de ellas entienden muy bien en qué consistirá su trabajo en el lugar de destino, y aun si su poder de elección está limitado por circunstancias económicas y sociales, colaborarán activamente en la realización del trabajo. Lo que ese tipo de mujeres necesita es tener un estatus legal y derechos en el empleo, lo cual les permitiría dejar el comercio sexual por otros tipos de trabajo. Otro problema con la definición común de trata de personas es su concentración en la explotación sexual únicamente, omitiendo los casos de quienes son objeto de otros tipos de trata relacionados con el trabajo.

En el contexto de los movimientos de población a través de las fronteras, los países de destino en general han abordado la trata de seres humanos primero y principalmente como un problema de inmigración ilegal. El peligro de esta manera de abordar la situación es que implica un giro en el enfoque, alejándose del problema de las violaciones de los derechos humanos para concentrarse en el del ingreso y la estancia ilegal, de tal modo que, en última instancia, se percibe como “víctima” el Estado receptor en vez de la persona traficada.

Esto permite explicar también el razonamiento detrás de los sistemas de apoyo a las víctimas establecidos recientemente por parte de algunos de los países de destino, los cuales requieren que las mujeres, a fin de recibir permisos de residencia,

testifiquen en los tribunales contra quienes traficaron con ellas. Sin embargo, la residencia temporal no da como resultado una seguridad a largo plazo para las mujeres implicadas en ello. La práctica de vincular la venta de sexo por parte de las mujeres migrantes con los debates sobre inmigración ilegal, por lo general da como resultado que este último tema se anteponga al otro, por lo que muchas mujeres son deportadas luego de ser detenidas. Esto permite explicar también la razón por la que los gobiernos son renuentes a regularizar la presencia de trabajadoras sexuales extranjeras, dado que esa acción es vista como una exhortación a la inmigración ilegal.<sup>18</sup>

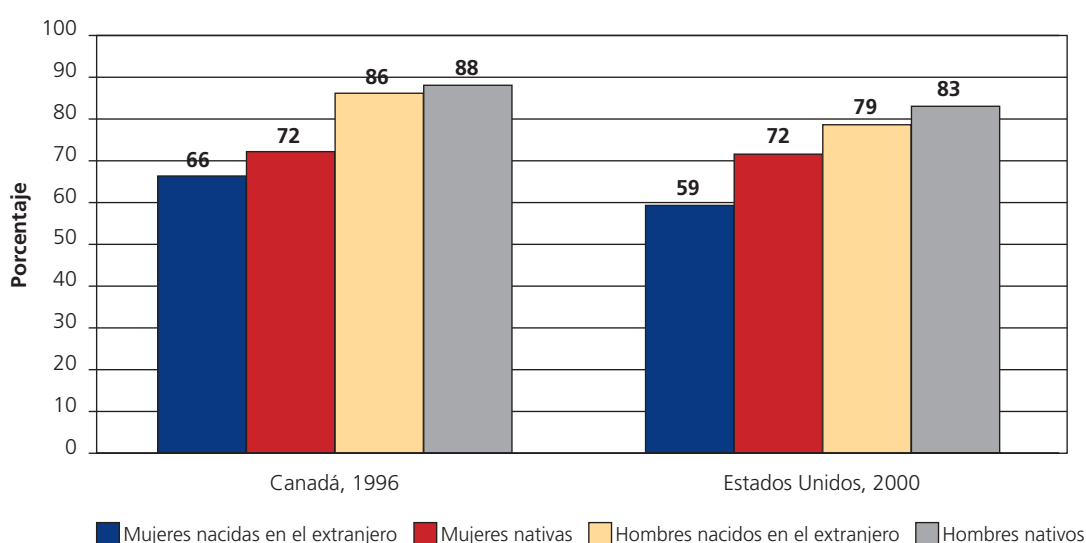
Una realidad muy dura para los migrantes indocumentados es que son susceptibles de ser deportados en cualquier momento en que infrinjan la ley. Aun cuando esto tiene implicaciones para las mujeres que son objeto de trata, las inmigrantes indocumentadas que sufren abusos físicos a manos de los empleadores o de sus esposos también están indefensas. En los Estados Unidos de América, los defensores de las mujeres golpeadas presionaron al Congreso de ese país para que estableciera una disposición en la Ley sobre Violencia contra la Mujer de 1994,

a fin de reservar tarjetas verdes (permisos de trabajo) a las mujeres inmigrantes indocumentadas que hubiesen sido maltratadas físicamente por el esposo residente legal, y permitirles solicitar la residencia permanente sin el conocimiento de sus maridos. Para 2001, 17.907 mujeres habían presentado su solicitud apoyándose en esta disposición. Los países de destino de las mujeres que han sido objeto de trata con fines de explotación sexual han empezado también a establecer programas de apoyo a las víctimas y a proveer categorías de visado que permiten a las víctimas debidamente identificadas posponer o aun evitar la deportación; Italia es un caso pertinente al respecto.

## MERCADOS LABORALES ESTRATIFICADOS

Las mujeres inmigrantes tienen escasa participación en la fuerza de trabajo y ocupan los empleos de baja categoría en condiciones de trabajo deficientes y de bajos ingresos (véase la gráfica 7.3 y el cuadro 7.5). En América del Norte, de todos los

**Gráfica 7.3 Porcentajes de población nacida en el país y en el extranjero en la fuerza de trabajo, por sexo y en el estrato de edad de 25 a 64 años, para el Canadá (1996) y los Estados Unidos de América (2000)**



Fuentes: Calculado con datos de Estadísticas de Canadá 1996 y la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América 2000, citado en Boyd y Pikkov 2004.

**Cuadro 7.5 Índices de participación y de desempleo de nacionales y extranjeros por sexo en países seleccionados de la OCDE, promedio para 2001-2002**

	Índice de participación				Índice de desempleo			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
Alemania	78,9	77,6	65,2	51,5	7,7	13,7	7,7	12,1
Austria	78,7	84,6	63,2	63,1	4,0	9,3	4,0	8,2
Bélgica	72,8	71,2	56,2	42,7	5,1	14,3	6,6	17,8
Rep. Checa	78,5	84,1	62,8	61,6	6,3	9,1	9,1	13,2
España	78,3	88,3	51,2	63,8	7,4	11,4	15,7	17,0
Francia	75,2	76,1	63,4	48,4	6,7	16,6	9,6	21,0
Grecia	75,8	89,4	49,1	57,8	6,6	6,9	15,2	16,1
Hungría (2001)	67,5	77,3	52,4	53,1	6,3	2,2	5,0	7,7
Irlanda	78,8	77,3	56,7	56,4	4,3	4,9	3,6	5,5
Luxemburgo	73,0	81,8	48,4	59,1	1,3	2,4	1,9	4,2
Países Bajos	85,3	68,9	68,1	52,1	2,0	4,4	2,6	5,0
Reino Unido	82,7	76,4	68,7	56,3	5,3	8,4	4,1	7,5
Suecia	80,5	71,0	76,9	60,4	4,9	12,1	4,3	9,3
Suiza	88,8	89,6	74,1	71,2	1,7	4,6	2,6	6,2
Australia (2001) <sup>(1)</sup>	81,7	77,8	67,6	59,3	7,8	8,6	6,2	8,1
Canadá (2001) <sup>(1)</sup>	73,9	68,7	62,3	54,6	7,8	6,8	7,0	8,1
Estados Unidos <sup>(1)</sup>	82,0	86,5	72,2	62,6	6,0	5,6	4,7	6,3

Notas: Se calcula la fuerza laboral con edad de 15 a 64 años, a excepción del Canadá (mayores de 15 años) y los Estados Unidos de América (16 a 64 años).  
 (1) Los datos se refieren a la población nativa y a la nacida en el extranjero.

Fuentes: OCDE 2004b.

grupos definidos por lugar de nacimiento y sexo, las mujeres nacidas en el extranjero eran las que menos probabilidad tenían de ser parte de la fuerza de trabajo formal en el decenio de 1990.<sup>19</sup> Aunque cierto número de mujeres extranjeras, incluidas algunas que provienen del mundo en desarrollo, son trabajadoras calificadas, aquéllas están desproporcionadamente presentes en los peldaños más bajos de los sectores manufacturero, de servicios estratificados y de venta al por menor. Es más probable que las mujeres africanas, latinoamericanas e hispanas sean las que ocupen los empleos de baja calificación.<sup>20</sup>

En el norte de Europa, el índice de participación de las mujeres migrantes en la fuerza de trabajo es más bajo que el de

las nacionales, aunque recientemente se ha estado incrementando. Dentro de cada país hay también variaciones considerables entre nacionalidades. De acuerdo con información sobre Noruega, las mujeres refugiadas descubren que es particularmente difícil ingresar al mercado laboral, y las mujeres participan menos que los hombres en los esquemas diseñados para facilitar su acceso a dicho mercado.<sup>21</sup> En muchos países a los solicitantes de asilo se les prohíbe tener empleo, por lo menos al principio. Conseguir el derecho al trabajo puede ser también más difícil cuando no se es el solicitante principal del asilo. Por lo general, los refugiados se enfrentan a barreras culturales e idiomáticas, al racismo, al prejuicio y a la falta de reconocimiento

a sus calificaciones; pero las mujeres refugiadas tienen, además, la carga del cuidado de los hijos y también pueden enfrentarse a la oposición por parte de los miembros masculinos de la familia a que se ocupen en empleos fuera del hogar.

Mientras una parte de la disparidad entre grupos puede explicarse por factores tales como el mayor número de hijos de las familias inmigrantes y las opciones culturalmente condicionadas de empleo femenino adecuado, esos índices bajos reflejan también dificultades para encontrar empleo, así como la baja calidad del empleo ofrecido.

El incremento del empleo femenino en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), especialmente cuando muchas madres de hijos jóvenes trabajan a tiempo completo, como en Suecia y Francia, ha generado demandas adicionales de guarderías y otros servicios sociales. Aunque los miembros de la familia, especialmente las abuelas, pueden proporcionar apoyo informal significativo,

también hay un incremento en la apelación a la prestación de servicios formales, ya sea del sector público o por vía del mercado, o mediante redes comunitarias menos formales.

Los subsectores de servicios en los cuales se generan los empleos son generadores notables de inseguridad y de empleos de baja remuneración, especialmente cuando el gobierno está cediendo al sector privado, a la comunidad y al voluntariado la responsabilidad de la prestación de servicios sociales. En la nueva economía mundial, hombres y mujeres circulan diferencialmente. Los hombres tienden a ocupar un espacio de élite en un mundo de finanzas mundiales altamente tecnificado: el de las alturas de mando de la “economía basada en el conocimiento”. Se mueven más fácilmente dentro de las corporaciones transnacionales y en los sectores de las tecnologías de la información (TI) y la ciencia, mientras que las mujeres proporcionan los servicios relacionados con el papel tradicional de una esposa: atención de los hijos y ancianos, tareas domésticas

### Casilla 7.2 Manera como las trabajadoras que van y vienen de los países marginales ayudan a la élite a vivir cómodamente

Ewa, una madre soltera del pequeño pueblo polaco de Siemiatycze, cercano a la frontera con Belarús, ha estado yendo y viniendo de Bruselas por períodos limitados de cuatro meses durante los últimos siete años. Madre de un niño de 12 años de edad, Ewa comparte un empleo con su madre. Ambas se turnan para encargarse de las tareas domésticas de sus empleadores en Bruselas (cocinan, hacen la limpieza, cuidan niños y hacen recados), a fin de que disfruten de tiempo libre para dedicar al ocio o a un empleo de nivel profesional.

Miles de personas de Siemiatycze viajan regularmente a Bruselas para proporcionar trabajo irregular y barato, propio del subproletariado, para el estrato social superior de Europa Occidental. La falta de empleos en el lugar de origen y la inmensa brecha de riqueza entre Oriente y Occidente fomentan este flujo de personas en busca de trabajo. No hay cifras oficiales, pero se piensa que en un momento dado cerca de 5.000 personas de un pueblo de sólo 16.000 habitantes están trabajando en Bruselas o en sus cercanías.

Ewa y su madre son un caso típico de muchas familias que comparten un empleo que las lleva lejos y reduce sus oportunidades de vivir una vida de familia integrada. Las recompensas son demasiado importantes para no aprovecharlas. El viaje en autobús dura unas 22 horas, y en cuatro meses de estancia la trabajadora puede ganar 3.000 libras esterlinas, cantidad que tardaría dos años en ganar en un empleo local, si es que lo consiguiera. Las hermanas de Ewa y sus esposos, sus dos hermanos y sus esposas, todos ellos van y vienen, recorriendo mil millas una o dos veces al año, para trabajar en empleos semejantes. Ewa se refiere a sus empleadores con aprobación. “Me tratan realmente muy bien. No soñaría en cambiarlos”, dice ella.

Ha habido algunas proyecciones alarmistas, muchas de ellas mal fundadas, sobre el volumen de migración que se espera que llegue a los países más prósperos de la UE, procedente de los nuevos Estados miembros. Sin embargo, Bruselas prevé que, debido a la disminución demográfica, la población en edad laboral de la nueva Europa se reducirá en 20 millones en una generación, por lo que necesitará una afluencia de fuerza de trabajo inmigrante. Mientras tanto, el fenómeno del subproletariado polaco que atiende a la élite de Europa Occidental ha estado en marcha durante largo tiempo y no es probable que vaya a cambiar pronto.

*Fuente: Traynor 2004.*

y sexo. Aunque las mujeres no están ausentes de las filas de las personas calificadas, es difícil que las migrantes puedan cumplir con lo que les demandan industrias que, como la de las TI, requieren movilidad física constante y flexibilidad entre lugares de trabajo.

Por lo tanto, las mujeres migrantes satisfacen la gran necesidad asistencial de las economías avanzadas, permitiendo que éstas crezcan bajo las condiciones neoliberales de restricción del bienestar y flexibilización de las fuerzas laborales.<sup>22</sup> El papel de las mujeres migrantes en la prestación de asistencia a los ancianos, los hijos, los discapacitados, ya sea como fuerza de trabajo remunerada o no remunerada, formal o informal, es un factor demasiado poco atendido en el contexto de los cambios habidos en la economía asistencial y en el estado del bienestar.<sup>23</sup> En algunos países el trabajo migratorio constituye una parte importante del empleo en escuelas, hospitales, residencias geriátricas y guarderías infantiles. Los países escandinavos y el Reino Unido tienen los porcentajes más altos de mujeres migrantes empleadas en educación y salud. En Suecia estos últimos sectores abarcaban el 27 por ciento del empleo femenino de migrantes en 2001-2002; en Finlandia y el Reino Unido, el 22 por ciento. En otros países europeos los porcentajes son mucho más bajos: ocho por ciento en Francia, 10 por ciento en Alemania y cinco por ciento en España.

En cuanto al trabajo doméstico y de ayuda en el hogar, los problemas más comunes son la baja remuneración y la jornada excesiva de trabajo, la posición inferior de las trabajadoras domésticas y las relaciones personales con los empleadores, lo cual dificulta la negociación de una remuneración adecuada y oportuna o el permiso para disponer de tiempo libre. Las perspectivas de explotación son mayores si la trabajadora es joven, en especial si no tiene la edad oficialmente reconocida para trabajar. Puede ser que las condiciones de salud y seguridad en el hogar no sean satisfactorias y que puedan perderse oportunidades de educación y de desarrollo personal; y, si la trabajadora se enferma, puede ser que no le paguen y que hasta pierda su empleo. También hay riesgos de abuso psicológico, físico y sexual. Las posibilidades de que se enmiende esa situación son escasas dado que generalmente el trabajo doméstico no está cubierto por la legislación laboral. En Asia Oriental y en

el Sudeste de Asia, varios países y territorios (la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; Singapur, Malasia y la Provincia china de Taiwán), reconocen el trabajo doméstico a efectos de concesión de visado, pero excepto en la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), los demás lo excluyen explícitamente de las normas laborales.

Muchas de las mujeres migrantes con educación secundaria completa y aun con titulaciones universitarias padecen descalificación y falta de reconocimiento a sus méritos académicos. Esto se aplica particularmente a las mujeres de Filipinas, Europa Oriental y América Latina. Muchas de ellas ingresan a un país anfitrión como estudiantes o turistas y luego se quedan más tiempo del permitido. Los límites entre lo legal y lo irregular se hacen difusos; esto es particularmente cierto para las trabajadoras de América Latina y del Sudeste de Asia, ya que las de Europa Oriental sí tienen derecho de residencia hasta por tres meses y a menudo rotan en un mismo empleo entre varias de ellas (tal como se vio en la casilla 7.2).<sup>24</sup>

En Alemania, desde febrero de 2002 ha sido posible que los ciudadanos de países en proceso de adhesión a la UE trabajen legalmente hasta por tres años en aquellos hogares que tengan algún familiar bajo su cargo y estén recibiendo alguna prestación del sistema estatal de seguro asistencial. Aunque están legalmente empleados y pagados según los coeficientes salariales alemanes, el Estado estipula que quienes tienen estas ocupaciones no pueden competir con los empleados de asistencia en el hogar capacitados formados en Alemania, y su permiso de trabajo debe ser como “asistente en el hogar”; al sugerir que los “trabajadores extranjeros no capacitados” pueden poner en riesgo a las personas que atiendan, el Estado ha sancionado de hecho la descalificación. Esta forma de resolver problemas de escasez de mano de obra contrasta con la que se refiere a los trabajadores de las TI; estos últimos están empleados al mismo nivel que los alemanes.

Aun cuando pueda ser que no se reconozcan las calificaciones de las mujeres migrantes y éstas tengan que soportar empleos que no corresponden a su alto nivel de capacitación, su posición y la de su familia en su comunidad de origen a menudo mejora. En varios estudios se ha indagado sobre la posición de clase, contradictoria, en la cual se encuentran

algunas migrantes laborales, especialmente las que tienen una instrucción adecuada, provenientes de Filipinas o Europa Oriental. La migración puede significar una experiencia simultánea de movilidad hacia arriba y hacia abajo. La discriminación y la reducción de aptitudes en los sitios de destino pueden contrarrestar la movilidad hacia arriba en el hogar, en la medida en que las remesas se invierten en negocios pequeños, vivienda y educación para los hijos.

## TRABAJADORAS MIGRANTES DEL SECTOR SALUD

Históricamente, las mujeres han tendido a ingresar a las profesiones relacionadas con el bienestar y las prestaciones sociales (educación, salud y trabajo social). Un análisis de los datos del año 2000 sobre los permisos de trabajo en el Reino Unido mostró que los sectores con proporciones elevadas de personal femenino constituían algunos de los sectores de crecimiento más acelerado del empleo de migrantes. Una crisis de enfermería en el Reino Unido e Irlanda, así como en el Canadá y en los Estados Unidos de América, ha generado un verdadero mercado laboral mundial. Globalmente, Filipinas es el país que ha suministrado un número abrumador de enfermeras para trabajo de ultramar, seguido por países de África tales como Ghana y Nigeria. No solamente las atraen hacia el Norte las perspectivas de una mejor remuneración, sino que el estado del sector salud en su propio país constituye un factor importante de impulso (véase el capítulo 8). Irlanda también se ha hecho fuertemente dependiente de las enfermeras extranjeras, con Filipinas como país que proporciona el contingente más grande. A fin de atender lo que se refiere a la fuga de cerebros y aptitudes, el Reino Unido está estableciendo un código de conducta para cubrir el reclutamiento de trabajadoras extranjeras del sector salud, pero continúan las dudas sobre si será aplicado en el sector privado.

En un estudio sobre enfermeras reclutadas internacionalmente en el Reino Unido, sobre todo procedentes de Europa, Australia, África y Filipinas, se comprobó que muchas de ellas

sentían que sus aptitudes no eran apreciadas o respetadas; que se les rebajaba de categoría; y que tenían que enfrentarse al racismo y la xenofobia. Las experiencias variaban considerablemente entre el Servicio de Salud Nacional, juzgado en términos más positivos, y el sector privado independiente, donde frecuentemente eran utilizadas como ayudantes asistenciales.<sup>25</sup>

Estos resultados se repiten en estudios similares realizados sobre la situación en América del Norte de las enfermeras nacidas en el extranjero. Estas pueden recibir salarios más altos que en sus países de origen, pero también hay muchas posibilidades de que sean explotadas. Las enfermeras son empleadas frecuentemente como ayudantes de enfermería en vez de serlo como enfermeras titulares, y se enfrentan a la discriminación al ser objeto de menor remuneración, menos promociones, mayor riesgo de ser despedidas y asignación con mayor frecuencia a unidades de mayor apremio.<sup>26</sup> La conexión de la demanda reciente de enfermeras extranjeras con la reestructuración de los sistemas de atención de salud genera la posibilidad de que se deterioren las condiciones de trabajo, se reduzca la remuneración y haya un ambiente negativo para la atención de los pacientes. Los hospitales de los Estados Unidos de América con escasez de personal de enfermería suelen ser de administración municipal y estar ubicados en zonas céntricas de las ciudades.

En el Canadá, todos los trabajadores inmigrantes altamente capacitados, incluidas las enfermeras, están afectados por el requisito de que los profesionales deben tener licencia y ratificar su certificación. Las ocupaciones reglamentadas, como las correspondientes a determinados oficios, además de Derecho, ingeniería y especialidades sanitarias, requieren certificación o licencia obligatoria, primordialmente a través de las asociaciones de profesionales. Aun cuando el propósito es mantener los niveles de calidad y garantizar la salud y seguridad públicas, estos procedimientos constituyen también características definitorias de los mercados laborales segmentados que generan monopolios mediante el control de la oferta de trabajo. En el Canadá, los requisitos de certificación pueden ser vistos como una forma de discriminación sistemática; los criterios se pueden aplicar por igual a los nacidos en el Canadá y a los nacidos en el extranjero, pero restringen de manera desproporcionada el acceso de los nacidos en el extranjero a los oficios o



profesiones. La devaluación de las credenciales educativas llega a ser parte de esta discriminación sistemática cuando las asociaciones de profesionales no reconocen la equivalencia de las titulaciones académicas extranjeras con las que se obtienen en el propio país.

No obstante ser el más comentado, el sector de la enfermería no es el único en el campo de la salud con escasez de personal profesional. En el Reino Unido, médicos provenientes de ultramar (no pertenecientes al Área Económica Europea, AEE) abarcan un porcentaje grande de la fuerza de trabajo médica hospitalaria: en el año 2000 constituían el 26 por ciento. En una ocupación cada vez más feminizada, las mujeres representan un porcentaje significativo de los médicos migrantes (más de la mitad de los que se registraron en el Consejo General de Médicos en 1998). La mayoría de ellas son asignadas a los grados medio y bajo, mientras tratan de obtener mejor calificación y capacitación.

Aun cuando muchas de las migrantes calificadas no pretendan establecerse en el país receptor, tienen la posibilidad de renovar sus contratos, adquirir la ciudadanía en algún momento dado y traer a su familia—derechos de los que no gozan las trabajadoras menos calificadas. Por lo tanto, aunque, en cifras, las trabajadoras migrantes calificadas sean menos, la expansión de las oportunidades de que disponen permite destacar la diversidad de los circuitos migratorios y sus derechos potenciales.

## Notas

- 1 Véase, por ejemplo, Hugo et al. 2003.
- 2 Castles 2003; Kofman 2004.
- 3 Milanovic 2003; véase también IDEAS 2002.
- 4 OIM 2004.
- 5 Newland 2003.
- 6 Chant y Radcliffe 1992.
- 7 Asis, Huang y Yeoh 2004.
- 8 Collins y Rau 2000.
- 9 OIT 2004f:5.
- 10 OIT 2004f:10-11; Yamanaka y Piper 2004.
- 11 Zlotnik 2003.
- 12 Boyd 1992; Freedman 2003a.
- 13 Boyd y Pikkov 2004.
- 14 Piper y Rocas 2003.
- 15 Battistella y Asis 2003; Asia Watch y Women's Right Project 1993.
- 16 Piper 2003, 2004.
- 17 Jiménez 2003.
- 18 Gallagher 2001; Freedman 2003b; Piper 2004.
- 19 Bean y Stevens 2003; Schoeni 1998.
- 20 Boyd 2001; Shumway y Cooke 1998; Wright y Ellis 2000.
- 21 Hauge Byberg 2002.
- 22 Ehrenreich y Hochschild 2003; Hochschild 2000; Sassen 2000.
- 23 Williams 2003.
- 24 Morokvasic 1996.
- 25 Allan y Aggergaard Larsen 2003.
- 26 Stasiulis y Bakan 2003.



## Capítulo 8

# La búsqueda de un programa nuevo de política social

Los niveles de bienestar del mundo actual están sujetos a una gama de inseguridades. Estas últimas se agudizan en contextos donde pocas personas trabajan por contrato y con derecho a beneficios derivados del trabajo, y donde los procesos de producción local están cada vez más expuestos a las fluctuaciones y recesiones de los mercados mundiales. Cuando las remuneraciones y los ingresos han caído en picada y los empleos han desaparecido, a las personas les queda poco espacio hacia donde replegarse. En muchos de los países en desarrollo no sólo se pierden los mecanismos formales de protección social para millones de mujeres y hombres que laboran en la economía informal, sino que contingencias tales como enfermedades, partos y la vejez son en sí mismas fuerzas poderosas de empobrecimiento, en la medida en que las remuneraciones caen y los bienes para adquirir atención médica merman en contextos cada vez más comercializados.

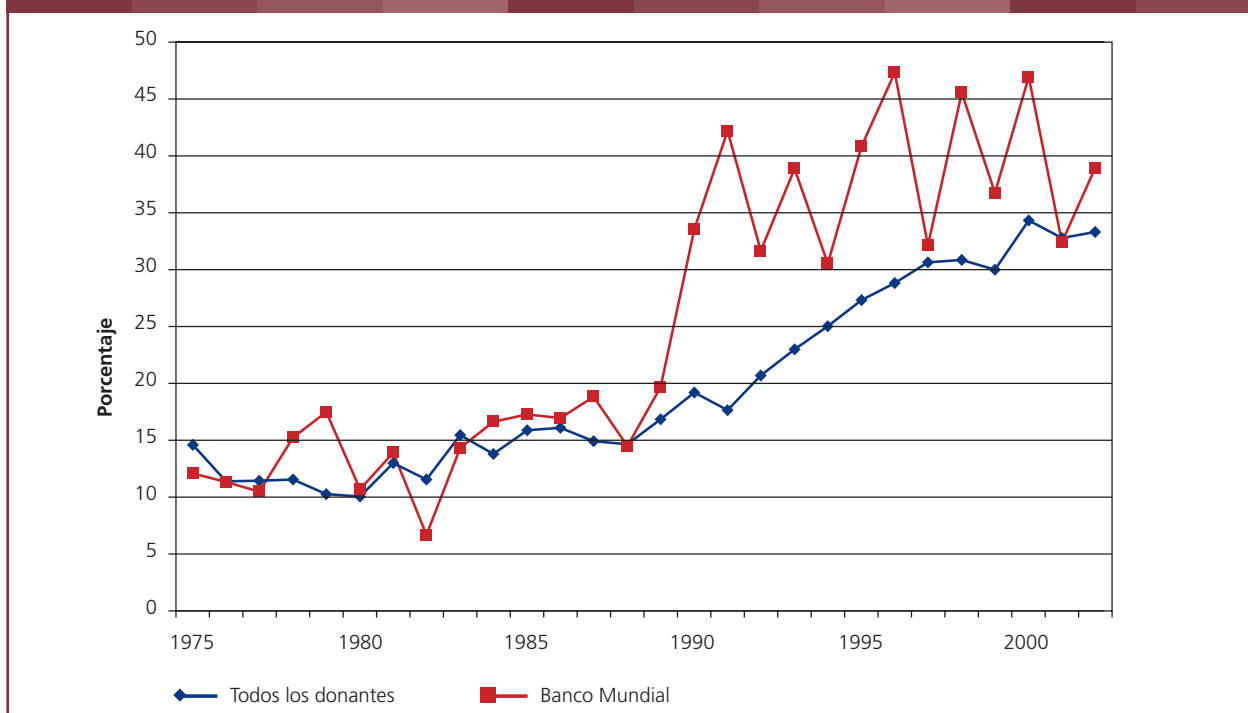
Recientemente se ha reconocido más esta realidad. El decenio de 1990 fue testigo de un viraje importante en las declaraciones de política a nivel mundial, reconociéndose el papel vital de la política social para el proceso de desarrollo. Este no fue solamente un giro retórico, como se advierte en la gráfica 8.1, que muestra cómo ahora los sectores sociales reciben casi una tercera parte del total del financiamiento otorgado por los donantes a los países en desarrollo.<sup>1</sup> Esto dista mucho del “fundamentalismo del mercado” que se pregonaba a principios del decenio de 1980, el cual se centraba de manera reducida en “corregir los precios” sin tomar en cuenta para nada las consecuencias sociales.

El período de austeridad de los sectores sociales fue resultado directo de la imposición de una pauta de reforma virtualmente

universal, como condición previa a la aplicación de paquetes de ajuste y préstamos. Se redujo drásticamente el gasto social, y se cobraron “cuotas” a los usuarios por los servicios de salud, educación y otros de orden social. Para finales del decenio de 1980 se hizo cada vez más evidente que la pobreza y las perturbaciones sociales causadas por la estabilización y el ajuste no constituían un “fenómeno de transición” o “dificultades por fricción” que las instituciones financieras internacionales (IFI) habían supuesto inicialmente; dichos perjuicios penetraban por todas partes, eran de largo plazo y sistémicos. Los estudios sobre las repercusiones del ajuste y la oposición popular a las medidas clave relacionadas con dicho ajuste se combinaban para poner en tela de juicio las prescripciones de política ortodoxa del momento.<sup>2</sup>

Para 1990 el Banco Mundial había aceptado que en los paquetes de ajuste se daba muy poca atención a las carencias sociales, y que sería sensato evitar la “depreciación del capital humano” durante el proceso de ajuste. El dilema de cómo lograr el apoyo de la sociedad a dicho proceso a la vez que se mantienen las restricciones relacionadas con la estabilización y un estricto control fiscal, se resolvió tratando de “focalizar” el gasto social en aquellos sectores de la población que más lo necesitaran. Determinados gastos ya existentes fueron reasignados, por ejemplo, de la educación secundaria a la primaria; y se crearon programas complementarios o “redes de seguridad” para atender las necesidades apremiantes de los pobres. La tesis fundamental en la que se apoyaba la reestructuración del sector social era residualista: las instituciones públicas de bienestar social sólo deberían intervenir cuando las estructuras

**Gráfica 8.1 Porción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a infraestructuras y servicios sociales de países en desarrollo (1975-2002)**



Nota: En infraestructuras y servicios sociales se incluye educación, salud, programas de población, abastecimiento de agua y sanidad, gobierno y sociedad civil, y otras infraestructuras y servicios sociales.

Fuente: Calculado con datos de OCDE 2004a.

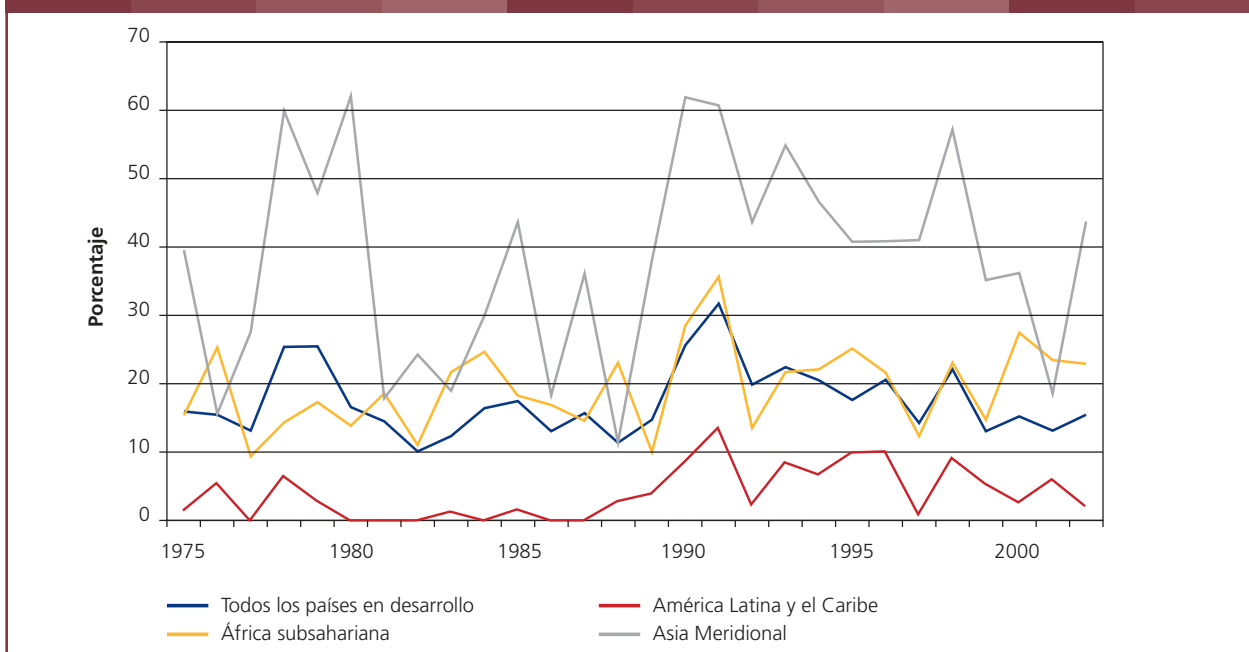
“normales” de suministro (familia y mercado) fracasaron.<sup>3</sup> A menudo, las redes de seguridad instauradas llegaban demasiado tarde: se esperaba a que las personas “cayeran” en vez de tratar en primer lugar de evitar que cayeran; la focalización era muy restringida y aun equivocada; y no estaban en consonancia con el grado e índole de la pobreza y carencias que había en el contexto del ajuste.<sup>4</sup>

Para finales del decenio de 1990, la noción de que las vulnerabilidades padecidas por muchos de los países en desarrollo implicaban la necesidad de contar con sistemas institucionalizados de protección social (visión sustentada en la historia del Estado de bienestar europeo), empezó a llegar a oídos más receptivos. Una ola de críticas y activismo por parte de la sociedad civil ayudó a restaurar niveles de gasto social público en varios países, tales como Chile, Sri Lanka, Túnez y México (véase el

cuadro 3.3). Una preocupación por “lo social” resurgió en los ámbitos menos esperados; aun el Fondo Monetario Internacional (FMI) se vio obligado a hacer un reconocimiento explícito sobre la importancia de las políticas sociales.<sup>5</sup> El cambio en la predisposición del Banco Mundial quedó demostrado con el tema elegido para su informe de 2001, **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza**; en él se identificó el “manejo del riesgo social” como la base óptima de sustentación para reducir la pobreza.<sup>6</sup> Apoyándose en críticas a la filantropía y adoptando nociones de “participación”, se propuso evitar una “cultura de la dependencia”, ayudando a los pobres a fin de que desarrollaran la capacidad “para enfrentar, mitigar o reducir” los riesgos a que se enfrentaran.

Se llegó a aplicar ampliamente una terminología compartida de conceptos como “pobreza”, “protección social”,

**Gráfica 8.2 Fracción del total de AOD para infraestructuras y servicios sociales que corresponde al Banco Mundial, por regiones seleccionadas (1975-2002)**



**Nota:** Esta variable ha sido calculada para cada región como la AOD del Banco Mundial para infraestructuras y servicios sociales, dividida por la AOD proporcionada por todos los donantes para infraestructuras y servicios sociales. Estos últimos son educación, salud, programas de población, abastecimiento de agua y sanidad, gobierno y sociedad civil, y otras infraestructuras y servicios sociales.

**Fuente:** Calculado con datos de OCDE 2004a.

“participación” y “ciudadanía”; pero el consenso que ello indicaba era más aparente que real. Diversas interpretaciones de las causas de la desventaja social, e igualmente diversos puntos de vista sobre las respuestas adecuadas de política social, continúan compitiendo para que se les tome en cuenta. El Banco Mundial tiene poder y prominencia en la arena política, debido a su peso como prestamista para financiar políticas sociales en regiones en desarrollo, especialmente en Asia Meridional y en el África subsahariana (véase la gráfica 8.2), y por su liderazgo en la elaboración de sus “documentos de estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP), proceso que empezó a promover en 1999. Sin embargo, al nivel de políticas, su enfoque residualista hacia la política social, basado en la noción del Estado como “último reducto”, está en conflicto con un concepto de política social en el que se sostiene que el propósito de ésta es redistributivo y que el Estado tiene que ser un

protagonista principal. Esta posición es defendida por muchas organizaciones, activistas y redes de académicos.<sup>7</sup>

En el marco de referencia de la “gestión del riesgo social”, se espera que el Estado proporcione solamente “redes de seguridad para enfrentar el riesgo”, además de “instrumentos para gestionar el riesgo” a aplicar donde o cuando el sector privado falle; se trata aquí de una firme continuación de políticas anteriores de redes de seguridad mínima. En otro documento del Banco Mundial, titulado **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres**, se reconoce la necesidad de que “los gobiernos inviertan en la adquisición de servicios clave para proteger a los hogares pobres”; se acepta también que “lograr que los servicios funcionen para la gente pobre significa lograr que funcionen para todos, a la vez que se garantiza que los pobres tengan acceso a dichos servicios.”<sup>8</sup> Pero en este informe se expresan diferentes tipos de

opiniones, y su repercusión en los lineamientos operacionales para que el Banco asigne préstamos a los sectores sociales no está muy claro todavía.

En cambio, el enfoque redistributivo sobre la política social subraya la importancia de la equidad y la prestación social universal. En el contexto de una sociedad en desarrollo, se considera que el Estado tiene un papel central que jugar no solamente como regulador de instituciones y estructuras, sino también como un proveedor significativo. En situaciones de expansión de la pobreza, cuando los mecanismos de protección a los pobres no son efectivos, y es probable que haya grave escasez de suministro por parte de los proveedores privados, la justificación para que el Estado intervenga públicamente es muy fuerte.<sup>9</sup>

El supuesto implícito en una gran parte de la literatura reciente sobre política social de las IFI es que la provisión pública por medio de la focalización es la forma de lograr que la sociedad sea más incluyente. Sin embargo, este supuesto está abierto a la crítica. La comprobación de elegibilidad para recibir prestaciones sociales y la focalización a menudo constituyen el último recurso de las sociedades desiguales. Pueden hacer que las personas queden atrapadas en la pobreza y que aumente la desigualdad, en vez de resolverla a través de la redistribución. Para poder aplicar dichas técnicas se requiere que el Estado cuente con una capacidad administrativa considerable. Al mismo tiempo, los sistemas que son más incluyentes, donde el acceso es un asunto que se debate públicamente, se aplican subsidios cruzados y las diferentes clases sociales se relacionan entre sí en las mismas instituciones, corresponden a un Estado que es más progresista.<sup>10</sup>

La experiencia europea permite sugerir que los países con los coeficientes de pobreza más bajos tienen sistemas de transferencia de ingresos en los que se incluyen prestaciones básicas universales financiadas con los ingresos fiscales generales; prestaciones manejadas por el sector público, cuyo monto se calcula según el nivel de ingresos de cada beneficiario y se financia con aportaciones tanto del empleador como del empleado; así como suplementos de ayuda social para aquellas personas que todavía los necesitan. Las prestaciones universalistas de pensión básica y asignaciones de ayuda para los hijos contribuyen eficazmente sobre todo para sacar de la pobreza a los grupos de desamparados (ancianos, familias con muchos hijos y madres solteras). El

segundo pilar principal de un enfoque amplio para mejorar las oportunidades de vida de la mayoría de la población es la prestación de servicios de educación y atención de salud de calidad y de acceso universal.

El principio fundamental que está detrás de la política social es que las indefensiones y los riesgos requieren respuestas colectivas. La razón de ello es que muchas personas, especialmente las de bajos ingresos, no pueden sufragar los servicios proporcionados por el sector privado moderno, ya sea que se trate de servicios de salud o educación, o de las primas de seguros de diversos tipos. Los intentos de generar ahorros formales e informales a largo plazo (por parte de las propias personas de bajos ingresos y por agencias externas), a menudo fracasan debido a lo perentorio de las necesidades del presente. Los esfuerzos para que sólo las personas pobres compartan un seguro, sin una dispersión más amplia del riesgo colectivo, que es el resultado de incluir a quienes viven mejor, fracasarán forzosamente, porque carecen del principio fundamental del seguro social: aportación en función de los ingresos y prestación en función de la necesidad. Por eso es que las políticas sociales que se sustentan en principios de universalismo y solidaridad (o sea, de riesgo compartido), con subsidios cruzados sustanciales por parte de quienes gozan de mejores condiciones de vida, tienden a ser más sustentables, tanto financiera como políticamente.<sup>11</sup>

Este debate sobre principios fundamentales constituye un telón de fondo para las consideraciones de género en el contexto de la política social. Por razones que parecen inexplicables, las premisas e implicaciones en materia de género del programa de reforma de la política social han sido generalmente ignoradas.

## GÉNERO: EL "TÉRMINO ACALLADO"

Tanto el proceso de reforma de la política social como sus resultados están inevitablemente ligados a la distinción por razón de sexo. Y ambos tienden a operar en detrimento de la mujer, especialmente de las que se encuentran en los sectores menos beneficiados de la sociedad. Sin embargo, en los debates predominantes

sobre política social no se ha mostrado interés por ese tipo de preocupaciones; el género ha sido en verdad un “término acallado”.<sup>12</sup> Esta omisión ha caracterizado a ambos lados del debate, ya sea por parte de las personas que se alinean con la perspectiva residualista y focalista sobre política social, adoptada por el Banco Mundial, ya sea por quienes se adhieren a la escuela de pensamiento universalista y redistributiva.

¿Qué es lo que agregaría entonces una perspectiva de género a los debates actuales sobre política social? El primer punto a subrayar es que, si bien las reformas al sector social en general han sido perjudiciales para la mujer, sería un error suponer que ellas eran beneficiarias de la política social, como ciudadanas con derechos sociales, antes del giro neoliberal en las políticas. En verdad, vistos desde una perspectiva de género, los años 60 y 70 no fueron una “Edad de Oro”. El hecho de que la economía formal permaneciera reducida en la mayoría de los países en desarrollo significó que la seguridad en el empleo y los beneficios relacionados con el trabajo en dichos países eran privilegios disponibles sólo para un estrato reducido de trabajadores, del cual la mayor parte era masculina.

En América Latina, los sindicatos dominados por los hombres eran los beneficiarios principales de los contratos sociales corporativistas a través de los cuales se negociaban salarios, condiciones de trabajo y seguridad social.<sup>13</sup> Aun cuando las mujeres podían haberse beneficiado como esposas o hijas de los hombres que eran “el sostén del hogar”, conseguir una pensión de vejez o el derecho al permiso por maternidad seguían siendo sueños lejanos para la mayoría de ellas. La poca seguridad que había provenía del trabajo remunerado, cuando se podía conseguirlo; del matrimonio, del parentesco y la comunidad; de la iglesia y también a través de “protección y patronazgo” por parte de los empleadores informales.<sup>14</sup> En el África subsahariana, los pequeños grupos informales de mujeres para crédito y ayuda mutua también fueron populares, sobre todo entre mujeres locatarias de mercados y las comerciantes en general. Pero la eficacia de muchos de estos sistemas para proveer protección social a menudo está limitada por su reducida disponibilidad de capital.

Sin embargo, mientras que en muchos países en desarrollo se pudo haber reformado, extendido y fortalecido el esfuerzo inicial de protección social formal a fin de abarcar una cantidad más

amplia de personas, de hecho, lo que ha habido en los últimos dos decenios es un retroceso; en varias regiones se ha dado un fuerte impulso a la mercantilización de los servicios y protección sociales. De ahí que el modelo del hombre como sostén del hogar esté erosionándose no por una reforma de los derechos establecidos por el Estado para promover la equidad entre el hombre y la mujer, sino debido a que esos derechos han sido reducidos drásticamente. Estos últimos han sido remplazados por derechos individualizados, basados en el mercado, para aquellas personas que puedan sufragarlos: pensiones privadas, seguro de salud privado, hospitales privados, escuelas privadas, residencias geriátricas privadas, asistencia remunerada privada para niños y ancianos.<sup>15</sup>

Es probable que las repercusiones de la mercantilización afecten más fuertemente a las mujeres. Los factores que permiten explicar por qué las presiones tienen impactos diferenciados basados en el género son los siguientes:

- Sesgo de género en la asignación de recursos en el interior del hogar: en muchas partes del mundo, especialmente en Asia Meridional y Asia Oriental, las normas sociales de asignación de recursos dentro del hogar favorecen a los niños y los hombres en vez de a las niñas y las mujeres. Cuando las familias de bajos ingresos tienen que pagar por el acceso a servicios tales como atención médica urgente, es probable que se dé una prioridad más alta a las necesidades de niños y hombres que a las de niñas y mujeres.
- Estratificación por género en los mercados: Las mujeres tienden a estar más restringidas de dinero en efectivo que los hombres, dadas sus desventajas en los mercados laborales y de crédito; es probable que esto reduzca su facultad para acceder por sí mismas y con sus hijos a servicios y protección sociales basados en el mercado. Cuando las mujeres han sido tradicionalmente responsables de una parte significativa de sus propios gastos de salud y educación, tanto para ellas como para sus hijos, como es el caso en muchas partes de África, sus problemas son más agudos. Cuando las mujeres trabajan es más probable también que acumulen menos prestaciones sociales relacionadas con el empleo que los hombres, dado que ellas tienden a trabajar durante un número menor de años, ganan menos y es más probable que estén empleadas informalmente.

- Ordenamiento por género de la economía asistencial no remunerada: Cuando la prestación formal de servicios resulta inaccesible, las asistentes informales (madres, hermanas, abuelas, hijas), tienen que suministrar ayuda no remunerada. En las reformas al sector social a menudo se supone injustificadamente que mujeres y niñas disponen de tiempo “libre” para el trabajo asistencial.
- Estratificación por género en el sector social público: Las presiones de trabajo generadas por la aplicación de la reforma, incluyendo la pérdida de salarios en los servicios del sector público, es probable que afecten más duramente a las mujeres trabajadoras, dado que son quienes predominan en los estratos más bajos de capacitación, autoridad y remuneración.

Estos son los asuntos que se desarrollan en las secciones que siguen.

## ORDENAMIENTO Y ESTRATIFICACIÓN POR GÉNERO EN RELACIÓN CON EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Dadas las limitaciones de espacio, en este capítulo se han escogido algunas reformas y programas a fin de concentrarse en ellas, a saber: reformas del sector salud (relevantes para muchos países en desarrollo de bajos ingresos); reformas del sistema de pensiones (más relevantes para países de ingresos medios); reformas e innovaciones en los esquemas de protección social para incluir a los trabajadores informales (para países de ingresos medios y bajos); y programas contra la pobreza focalizados en las mujeres de bajos ingresos. Se omite el sector educación, puesto que al respecto ya existe una literatura extensa y hay análisis en marcha.<sup>16</sup>

En el análisis siguiente sobre los cambios sistémicos en los sectores sociales se demuestra cómo las reformas institucionales están afectando a hombres y mujeres de manera diferenciada. Una de las aportaciones principales de las obras sobre el “régimen de bienestar” era alejarse de una medición simple del

gasto público y ver el contenido institucional de los Estados de bienestar en términos de temas tales como condiciones de elegibilidad, cobertura e índole de las prestaciones.<sup>17</sup> Ahora se reconoce ampliamente la importancia de las instituciones como administradoras del gasto público cuyos resultados afectan el bienestar. Tal como se señala insistentemente en el mencionado **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004**, no existe una relación simple entre el gasto público en salud y educación y los resultados de su aplicación; son las instituciones las que cuentan, consideradas en dicho informe sobre todo en términos de rendición de cuentas de los prestadores de servicios a los usuarios pobres. En este capítulo se ponderan algunos de los cambios institucionales generados por las reformas del sector social, utilizando para ello un enfoque de género (perspectiva que ni el **Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004** ni la primera generación de teóricos del “régimen de bienestar” han adoptado seriamente). El capítulo no aporta un análisis desagregado por sexo del gasto público y de los donantes en los sectores sociales.

### Reformas del sector salud y género<sup>18</sup>

La salud ha sido un elemento clave en la reforma del sector social. Desde una perspectiva de género, la salud es especialmente importante, no sólo debido a que hombres y mujeres necesitan tipos diferentes de apoyo a la salud para sostener el bienestar, siendo el ejemplo más obvio la asistencia a la mujer en materia de salud reproductiva, sino porque los sistemas institucionalizados de salud están estructurados según la distinción por razón de sexo y reflejan las desigualdades basadas en el género de la sociedad en general. En las jerarquías del servicio de salud por lo común los hombres ocupan las posiciones superiores, como las de médicos, responsables de la formulación de políticas y administradores; en tanto que las mujeres predominan en profesiones y empleos de categorías más bajas, tales como las de enfermeras, personal paramédico y ayudantes.

A menudo, en los servicios que se ofrecen a las mujeres no se logra reconocer las normas sociales y culturales que niegan a éstas la facultad de tomar decisiones sobre comportamientos relacionados con la salud, por ejemplo, acerca de las relaciones

sexuales y el uso de anticonceptivos para espaciar los embarazos. En cambio, cuando los servicios y el personal tienen en cuenta las necesidades de las mujeres, especialmente de aquellas que están en seria desventaja, eso puede ayudar a rectificar algunas de las discriminaciones y dificultades a las que ellas se enfrentan. Lo anterior puede reforzarse por el hecho de que la mayoría de las relaciones cotidianas de trabajo entre el personal de atención de salud y los usuarios tienden a ser relaciones entre mujeres; por lo general se realizan en el contexto de las preocupaciones por la salud de la madre y el hijo. La confianza entre mujer y mujer que pueda establecerse durante las interacciones de rutina proporciona oportunidades para promover cambios en la conducta relacionada con la salud.

Los donantes de recursos han estado firmemente involucrados en el diseño de las reformas del sector salud en muchos de los países con crisis económicas. El paquete normal se sustenta esencialmente en varias acciones: liberalización de la asistencia clínica y suministro de medicamentos, insistiéndose en la comercialización y uso de los mecanismos de mercado; reducción de la intervención gubernamental; descentralización de los sistemas de prestación de servicios; y más atención a la eficiencia en el gasto gubernamental. Por lo general, el modelo incluye algunos de los rasgos siguientes o todos ellos:

- Repliegue del gobierno para limitarse a ejercer una función principalmente reguladora y de fijación de prioridades, con responsabilidad en cuanto a la prestación directa de servicios de salud pública y el acceso asegurado de los más pobres a la atención primaria.
- Liberalización de la prestación clínica privada y las ventas farmacéuticas, y promoción de una “combinación” de proveedores públicos, privados y voluntarios.
- Incremento de la contratación, por parte del gobierno, de grupos y compañías independientes para que presten los servicios.
- Más autonomía administrativa y de financiamiento hospitalario; un cierto grado de privatización de hospitales.
- Substitución de los mecanismos de financiamiento de la salud basados en los impuestos, por el sistema de seguros privados, incluidos los esquemas de seguro por mutualidad.
- Descentralización de los sistemas de salud a fin de que sea el gobierno local el que los controle.
- Cargos al usuario por los servicios de salud administrados por el gobierno, por los medicamentos e insumos suministrados por el gobierno, y por los servicios de salud de base comunitaria.

En esta sección se analizan las repercusiones de las reformas a los servicios de salud, en el acceso de la mujer (y sus dependientes) a dichos servicios para su aprovechamiento; en las condiciones de trabajo de las mujeres como trabajadoras del sector salud; y en las mujeres como proveedoras de asistencia no remunerada, especialmente cuando los mecanismos formales no logran satisfacer la necesidad de asistencia.

### **Pago de cuotas por la atención de salud: El impacto para los usuarios**

En muchos países, las reformas del sector salud se han aplicado en un contexto de pobreza generalizada y severa y, a menudo, inmediatamente después de una crisis económica marcada por el deterioro de la dieta alimentaria y el aumento de las cargas de trabajo.<sup>19</sup> El período de reforma ha coincidido también con la expansión del VIH/SIDA y los severos esfuerzos físicos, económicos y sociales que la epidemia ha infligido a las familias, sobre todo en África. Así, necesidades y demandas han aumentado, al mismo tiempo que se ha hecho más difícil el acceso gratuito o a un costo razonable a los servicios de salud. Las cuotas a pagar por parte de los usuarios, establecidas primero en los hospitales a principios del decenio de 1980, se han extendido desde entonces a los niveles más bajos de las instalaciones gubernamentales de salud, tales como los centros y subcentros que prestan asistencia médica básica y tratamiento de urgencia. Varios estudios han confirmado que el cobro de cuotas a los usuarios, así como los sistemas ineficientes de exención, dan por resultado la exclusión de aquellas personas que no pueden pagar por los servicios. Aun cuando en unos pocos estudios se han analizado específicamente las diferentes repercusiones en materia de género, las investigaciones sobre tendencias de la salud reproductiva en Zimbabue, Tanzania y Nigeria muestran que la fijación de cuotas a pagar por parte de los usuarios en las instalaciones de salud para la madre y los hijos, está relacionada con una disminución de la admisión de mujeres embarazadas y un aumento de las tasas de morbilidad



durante o después del parto, tanto de las madres como de los recién nacidos.<sup>20</sup>

En la India, los años 90 fueron testigos de un incremento significativo de la prestación de servicios de salud por parte del sector privado, a costa de los servicios de atención de salud que proporciona el sector público.<sup>21</sup> La creciente privatización de los servicios parece haber excluido o marginado a la población rural, particularmente a las mujeres en el grupo de edad de 15-29 años, así como a los pueblos tribales. Esto refleja la falta relativa de valor que se asigna a las niñas y las mujeres en comparación con los niños y los hombres: aun cuando ambos sexos se ven afectados por la falta de servicios a precios asequibles, los escasos recursos familiares pueden ser utilizados al máximo para proporcionar tratamiento a los niños, mientras que las enfermedades de las niñas se consideran menos significativas y por lo tanto se descuidan. Casos de enfermedades no tratadas eran comunes entre los pobres, y más comunes aún entre mujeres y niñas.<sup>22</sup> Mientras tanto, también es cierto que en el transcurso del tiempo un mejoramiento más amplio de las instalaciones de salud reproductiva ha tenido un efecto positivo importante en las tasas de mortalidad y morbilidad materna e infantil.

Cuando se cobran cuotas por cualquier tipo de atención profesional de salud, las mujeres sufren desproporcionadamente, dadas sus necesidades en cuestión de salud para ellas como madres y para sus hijos pequeños, y por su menor acceso al dinero en efectivo y a las oportunidades de obtener algún ingreso. Cuando es costumbre que las mujeres sean consideradas responsables de la mayor parte de los gastos de mantenimiento de sus hijos, tales como alimentos, tratamiento médico, gastos en ropa y escuela, como es el caso en gran parte del África subsahariana, el pago de cuotas y cargos es particularmente oneroso para las mujeres. En las comunidades pobres existen muchas formas de apoyo mutuo para el cuidado de la salud: por ejemplo, pago en especie a las parteras, asistencia gratuita a madres indigentes, compartir labores domésticas para permitir a otras mujeres que trabajen por dinero en efectivo, y préstamos y regalos mutuos. Las sociedades africanas, en particular, cuentan con abundantes esquemas de ahorro mutuo puestos en marcha por y para mujeres. Sin embargo, también hay pruebas de que la caída de los ingresos y la crisis económica socavan la

participación de la mujer en esas redes de apoyo financiero mutuo.<sup>23</sup>

### **El incremento del interés por el seguro de salud**

Ante la fuerte oposición popular a que se cobren cuotas al usuario, las reformas del financiamiento de la salud han empezado a concentrarse recientemente en los esquemas de seguros de salud. En el contexto del seguro social de salud de las personas que tienen empleo formal, la cuestión clave en materia de género es la equidad. Puesto que una proporción pequeña de la población goza de empleo formal, y puesto que estos trabajadores están entre los más capacitados y educados de la sociedad, dichos esquemas cubren principalmente a los miembros masculinos de la fuerza de trabajo, que son el sostén del hogar y tienen más ventajas. Aunque, por lo general, estos esquemas cubren a los dependientes, el número de mujeres con cobertura es de todos modos reducido.

Dado el alcance limitado de dichos esquemas, un mecanismo alternativo de financiamiento de la atención de salud con el que se trate de promover la inclusión de los grupos de pobres y desamparados es la mutualidad de seguro para la salud. Estos esquemas se han multiplicado como hongos en los últimos años y en el África subsahariana han adoptado la forma de esquemas de pago voluntario por adelantado, de base comunitaria. Las primas se pueden pagar a plazos; los comités locales pueden eximir del pago a los miembros que no sean solventes; y es posible hacer convenios con las personas cuyos ingresos son estacionales o variables, posponiendo el pago hasta la temporada de cosecha o alguna otra fecha acordada.

Aunque ese esfuerzo es promisorio, tales esquemas muestran los mismos defectos de otros tipos de programas comunitarios de ahorros y préstamos. Después de un inicio rápido puede seguir una disminución de la membresía, aportaciones inasequibles y problemas de recaudación de los pagos.<sup>24</sup> Tal parece que apoyarse en esquemas ya existentes de ahorros y préstamos por cooperación tiene más éxito, puesto que las pautas de solidaridad están vigentes y se pueden absorber algunos de los costos administrativos. Este es el caso del esquema integrado de seguros impulsado por la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, en sus siglas en inglés) de Gujarat,

India, el cual se analiza más adelante. Sin embargo, los donantes prefieren apoyar los esquemas nuevos de financiamiento por cuenta propia.

### Las reformas del sector salud y las trabajadoras sanitarias

La investigación sobre privatización de los servicios de salud y sus repercusiones en la fuerza de trabajo médica parecen ignorar la distinción por razón de sexo, al menos explícitamente. Sin embargo, puesto que en la mayoría de los países esta fuerza de trabajo es predominantemente femenina y las mujeres son las que predominan en las ocupaciones de categoría inferior, es probable que la presión para rebajar los salarios haya golpeado de manera especialmente dura a las mujeres trabajadoras. Aun cuando, en el extremo más alto, es frecuente que en apariencia las clínicas privadas proporcionen a las enfermeras mejores condiciones de trabajo que el sector público, eso no es aplicable en los estratos inferiores, donde los empleadores privados tratan de mantener bajos los costos reduciendo salarios y olvidándose de la formación. Quienes emplean personal capacitado, con goce de salarios dignos, se encuentran en inferioridad de condiciones en comparación con quienes no lo hacen.<sup>25</sup> Como resultado de ello, las usuarias más pobres pagan al personal médico femenino mal remunerado y de baja calificación, cuotas que no pueden permitirse: se cierra así un círculo vicioso de desventaja por razón de sexo.

La liberalización, privatización y mercantilización han contribuido a la crisis de la atención de salud, y a la difícil situación y desmoralización que sufren las enfermeras que trabajan en los servicios públicos. Hay acusaciones de conducta abusiva, especialmente con los pacientes y las personas de bajos ingresos y baja categoría, quienes son considerados socialmente reprochables.<sup>26</sup> Hay problemas también a los que las enfermeras tienen que enfrentarse diariamente. En la casilla 8.1, una enfermera de un hospital materno-infantil de Tanzania explica algunos de ellos.

La liberalización del sector salud parece haber ampliado las diferencias salariales y de condiciones de trabajo entre médicos y enfermeras. Muchos médicos se benefician con la práctica privada adicional, y la “tasa vigente” de pagos informales a los

médicos tiende a ser significativamente más alta que la de las enfermeras. Más aún, éstas tienen un contacto con los pacientes más frecuente que los médicos (uno de los puntos principales que se señalan en la casilla 8.1) y, cuando el servicio se derrumba, ellas son las que sufren la mayor parte de las consecuencias. Esto ayuda a explicar el éxodo de muchas enfermeras al exterior, por factores de “atracción” en el Norte que convergen con los factores de “expulsión” en el Sur (véase el capítulo 7). En general, el grueso de los incentivos propuestos para retener al personal de atención de salud en el país de origen se concentra en los médicos. Dado que las enfermeras y trabajadoras auxiliares aportan la columna vertebral de los servicios de salud casi en todas partes, el aumento de la emigración afecta gravemente a los centros y clínicas de salud que proporcionan la atención primaria de la cual dependen muchas mujeres de bajos ingresos.<sup>27</sup>

La reforma del sector salud en ambos contextos, de altos ingresos y de bajos ingresos, ha sido presentada por sus promotores como una fuerza de cambio, que se aleja de los servicios prestados en interés del personal, para proporcionar servicios en respuesta a la demanda de los pacientes. Pero esto puede llevar a pérdidas en los salarios y la dignidad de las condiciones de trabajo, tal como se ha demostrado en una investigación reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Europa Oriental.<sup>28</sup> Una forma diferente de encuadrar estos problemas es la sugerida por un enfoque que debe mucho a las consideraciones de género. Los proyectos *Health Workers for Change* (HWFC), desarrollados por trabajadoras de la salud en África y en otras regiones, han hecho esfuerzos para mejorar la calidad de la atención de salud basándose en la observación de que los aspectos interpersonales (tales como el respeto y la aptitud para escuchar a un paciente), son importantes para la calidad de la asistencia, y que estos aspectos de relación humana están ligados a la distinción por razón de sexo. Las trabajadoras de la salud tienen un estilo de trabajo diferente al de los hombres; las pacientes tienen también necesidades especiales y, en determinadas circunstancias (en cuanto a enfermedades de transmisión sexual, por ejemplo), tienen temor de ser discriminadas y maltratadas. Por lo tanto, los proyectos HWFC han establecido la colaboración entre personal y pacientes, y han

### Casilla 8.1 Trabajadoras del sector salud en una sala de hospital: Una instantánea tomada en Tanzania

Este tipo de cuestión [comportamiento incorrecto] sucede, y se debe a una moral baja, escaso compromiso, sobrecarga de trabajo grave y salarios bajos. Imagínate que eres una enfermera con un turno de trabajo de 12 horas. Empiezas a las seis de la mañana y puede que no salgas hasta 19:30. Puedes tener a tu cargo un pabellón del hospital con 40 ó 60 pacientes gravemente enfermos. En ginecología, es probable que tengas varios casos urgentes, algunas operaciones, pacientes en condición postoperatoria, pacientes muy enfermas. En el mejor de los casos realizas las labores de dos personas capacitadas. ¿Cómo puedes dividir tu persona? Estás constantemente sobrecargada de trabajo y sometida a apremios. Estás preocupada por los problemas y compromisos familiares. Durante 12 horas no sabes qué está sucediéndoles a tus hijos. Y puede ser que no tomes más que una taza de té. Luego está el problema de los compromisos de otros miembros del personal. Tú eres una enfermera profesional. El médico, quien se supone que es responsable, cumple sus horas oficiales y se va, él espera que lo llamen. Tú estás ahí, alguien está sangrando, otra necesita que la operen y tú no puedes ayudar. No hay instalaciones. Hay personas sufriendo y los otros miembros del personal no están de turno. Los medios para salvar a esa señora no están disponibles. Si se supone que alguien debe estar de turno y no está, ¿qué puedes hacer como enfermera? No hay infusiones, ni medicamentos para emergencias. Los parientes de una persona enferma se apresuran a enviarla al hospital, pero luego nosotras no estamos en condiciones de salvar a la paciente.

*Fuente: Mackintosh y Tibandebage 2004b (notas de trabajo de campo, 1998).*

tratado de imprimir un giro en los comportamientos en una dirección que tenga en cuenta las cuestiones de género.

### Atención no remunerada y la crisis asistencial

En la mayoría de los países, las mujeres continúan encargándose de una parte desproporcionada del trabajo no remunerado y de la atención a las personas. Se ha calculado que hay una actividad por valor de 16 billones de dólares EE.UU. que se lleva a cabo cada año sin que se registre como parte de la economía mundial, y que el 69 por ciento de ella (11 billones de dólares EE.UU.) es la aportación no advertida de las mujeres por su trabajo en el hogar y en el sector informal.<sup>29</sup> A medida que las mujeres luchan contra el hecho de tener que soportar la carga creciente de ambos, el trabajo remunerado y la asistencia no remunerada, en un clima económico implacable y, en las zonas rurales, a través de una base menguante de recursos naturales, su condición física puede deteriorarse. Puesto que el trabajo remunerado en el que ellas se involucran constituye por lo general una estrategia de supervivencia más que un acto de libre albedrío, la ironía de su ingreso al puesto de trabajo es que

pueden obtener ingresos ínfimos que no les permitan satisfacer siquiera sus necesidades físicas adicionales. Mientras tanto, en las reformas del sector social se propone devolver a la comunidad un cierto grado de la actividad asistencial, para que se haga cargo de la misma.<sup>30</sup> Con esta estrategia no se reconoce que eso significa imponer una carga más grande, no remunerada, a las voluntarias, quienes invariablemente serán mujeres. Por lo tanto, sobre las mujeres están recayendo involuntariamente las consecuencias sociales del desmantelamiento de los servicios, generado por las reformas, además de tener que soportar también una carga económica adicional no reconocida por el resto de la sociedad.

La epidemia de VIH/SIDA que ha alcanzado a muchos países de África ha hecho que se destaque marcadamente la crisis actual de la atención de salud. En 2001, de los 40 millones de personas que se calcula tenían VIH, 28 millones, es decir, el 70 por ciento, estaba en África. África cuenta también con el 90 por ciento de los 58.000 niños y niñas menores de 15 años que han fallecido por causa del SIDA. El peso enorme de la carga que significan estas cifras para proporcionar ayuda de enfermería a la población afectada ha caído abrumadoramente sobre

mujeres y niñas. Puesto que el grupo de edad económicamente activo (15 a 49 años) es el que sufre los niveles más altos de infección, una gran parte de la carga recae en los ancianos. En esta última se incluye el cuidado de los nietos huérfanos y su sostenimiento económico, huérfanos de los que el SIDA ha generado más de 12 millones en África. En lugares donde los recursos para la salud y los servicios de bienestar son ya extremadamente escasos, la respuesta de las políticas se repliega hacia la asistencia basada en el hogar y en “la comunidad”. Fundamentalmente, las estructuras formales de servicios asistenciales han devuelto la responsabilidad a las estructuras informales, sancionadas por el programa de política neoliberal, de manera similar a lo que ha sucedido en el lugar de trabajo (véase el capítulo 5). Así, las decisiones de política sobre prestación de servicios y prescripción de medicamentos para hacer frente al VIH tienen implicaciones particulares para las mujeres. La noción de “atención comunitaria” parece ser imparcial en el trato del hombre y de la mujer; pero dentro de las comunidades, el gasto de tiempo y trabajo, así como la asignación de las responsabilidades relacionadas con dicha asistencia, recaen invariablemente en las mujeres.<sup>31</sup>

Por lo tanto, parece que la reforma del sector salud ha sido forjada sobre varios supuestos ocultos o no explícitos relacionados con cuestiones de género. Entre ellos se incluye el supuesto de que el acceso de la mujer a los recursos del hogar o sus redes externas de apoyo mutuo son suficientemente firmes como para permitirles conseguir el dinero necesario para pagar las cuotas; que a las mujeres se les puede aumentar la carga de trabajo, incluyendo una responsabilidad más grande por atender a los demás; y que las necesidades del personal sanitario (especialmente el de más bajo nivel) y las de quienes requieren esa asistencia son inherentemente contradictorias. Entre otros supuestos dudosos está la noción de que las estructuras de gestión de gobierno establecidas para la administración del sistema descentralizado de salud, inevitablemente reflejará mejor las necesidades de la mujer que los sistemas centralizados anteriores. Un problema clave adicional es el del financiamiento: si la descentralización de las responsabilidades va acompañada de una redistribución adecuada de los recursos del gobierno central. Cuando la descentralización es primordialmente un medio

para que el gobierno central reduzca el gasto, es probable que el resultado sea una disparidad creciente de la calidad de los servicios entre las comunidades locales más pobres y las más ricas. Por la información disponible, no está claro de ninguna manera que cualquiera de estos supuestos estuviera sustentado en la realidad, aun antes del impacto devastador del VIH/SIDA.

### **Las implicaciones de la reforma del sistema de pensiones desde la perspectiva de género**

Las reformas a los programas públicos de pensiones se han aplicado en un gran número de países por todo el mundo durante el último decenio. En muchos de los países en desarrollo y en transición, los esquemas de pensiones han estado enfrentando problemas graves desde antes de las crisis económicas de los años 80 y 90. En América Latina, por ejemplo, al final del decenio de 1970, la maduración de los sistemas de pensiones había tenido ya como resultado un deterioro en la relación entre las personas que contribuyen y las que reciben. Ambos, empleadores y empleados, especialmente los empleados por cuenta propia, no pagaban sus contribuciones; los esquemas de pensiones también estaban siendo drenados por los costos muy superiores de pensionados privilegiados, por ejemplo, los del sector militar, y los elevados costos administrativos pagados a incontables burócratas que tenían a su cargo la aplicación de dichos esquemas. Estos problemas se agravaron cuando la crisis económica golpeó a esas sociedades. La reducción del empleo en el sector formal generó una disminución repentina en el número de contribuyentes. Al mismo tiempo, la elevada inflación significó la disminución del salario real, así como el valor real de las aportaciones. Todos esos factores hicieron que se advirtiera el hecho de que había una crisis en los sistemas de pensiones.<sup>32</sup> Así, su reforma se convirtió en una parte integral de los programas de ajuste estructural, con sugerencias significativas por parte de las IFI.

Aun cuando había un consenso general en cuanto a que los sistemas existentes estaban en bancarrota y requerían de una reforma urgente, no había un consenso correspondiente sobre

un modelo deseable para remplazarlo. En muchos países, las IFI y los reformadores locales sostenían que la privatización era la vía hacia adelante. Sus fundamentos eran que la privatización aseguraría más viabilidad financiera, vínculos más estrechos entre contribuyentes y beneficiarios, costos reducidos de administración y la promoción de los mercados de capitales. Significativamente, los problemas de equidad y redistribución (entre generaciones, entre clases sociales y entre hombres y mujeres), quedaban excluidos de las posiciones adoptadas en el debate por los partidarios de la privatización.

Un análisis comparativo reciente de las reformas del sistema de pensiones en ocho países latinoamericanos muestra que los reformadores neoliberales no eran lo suficientemente fuertes para imponer sus modelos preferidos en todos los países.<sup>33</sup> En vez de ello, la índole de las reformas estaba influida por el equilibrio de poder entre la coalición reformista neoliberal, por un lado, y sus opositores (sindicatos, pensionados y partidos de la oposición), por el otro. El modelo de privatización plena se arraigó solamente en dos de los ocho países: Chile (considerado como el prototipo) y México; en otros cuatro países (Perú, Argentina, Colombia y Uruguay) su implantación fue moderada, y en Costa Rica y el Brasil fue fuertemente resistida. Las reformas del sistema de pensiones en tres países de Europa Central y Oriental tuvieron una experiencia semejante.<sup>34</sup> Sólo uno de ellos (la República Checa), fue capaz de resistir la presión que ejercían las IFI en pro de la privatización, mientras que los otros dos (Polonia y Hungría) han escogido la privatización parcial y son los que están más adelantados en la reforma radical del sistema de pensiones en esa región.

En ninguno de los debates sobre la adopción de reformas de cualquiera de las dos regiones parece que se haya suscitado el interés por la equidad entre el hombre y la mujer. Sin embargo, el giro hacia la privatización tiene implicaciones importantes en materia de género. El hecho de que las prestaciones del régimen de pensiones en los sistemas privatizados están estrictamente determinados por la cantidad total de dinero aportada por la persona asegurada y, siendo típico que las mujeres ganen menos dinero y trabajen menos años que los hombres, significa que éstas reciben prestaciones considerablemente más bajas. Puesto que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la

de los hombres y es algo que se toma en cuenta en la mayoría de los sistemas privados, las prestaciones para la mujer resultan ser más reducidas en términos relativos.

En los sistemas públicos con prestaciones definidas, generalmente hay discrepancias semejantes en el trato del hombre y la mujer. Empero, las desventajas de la mujer por lo general se mitigan con pensiones mínimas generosas, por el hecho de que la esperanza de vida no afecta los niveles de prestación, y por los créditos que se les otorgan a las mujeres por los años dedicados al cuidado de los hijos. Este último rasgo era particularmente fuerte en los antiguos países socialistas, donde los “créditos asistenciales” estaban financiados con subsidios cruzados dentro del sistema de pensiones. Tanto en Polonia como en Hungría, las normas por lo que se refiere a los “créditos asistenciales” han cambiado, con el resultado de que aquellas personas que solicitan permiso de ausencia reciben pensiones más bajas que las que recibirían si se hubieran quedado en el empleo. Este es un paso hacia atrás: los créditos otorgados a las personas por haber proporcionado asistencia no son obras de caridad sino un reconocimiento de que las “aportaciones” sociales y económicas pueden adquirir formas diferentes durante el ciclo de vida de una persona.

Las implicaciones de esas reformas no son las mismas para todas las mujeres. El viraje hacia la privatización y la individualización funciona en favor de aquellas que están activas en el mercado laboral, ganan salarios altos y no se toman “permisos” por razones relacionadas con la prestación de asistencia. Pero para la mayoría de las mujeres que tienen una posición más débil en el mercado laboral o tienen carreras intermitentes debido a la obligación de atender a sus hijos o familiares ancianos, las reformas constituyen una regresión grave.

Un aspecto más amplio relacionado con los valores que apuntalan la política social o, en este caso, la política de pensiones, es que en los esquemas de pensiones financiados totalmente por el sector privado casi no se admiten ni la redistribución ni la solidaridad social. Tampoco se compensa el fracaso del sistema privado para proporcionar equidad e inclusión, con un incremento en la eficacia. De hecho, hay pruebas suficientes para mostrar que el sistema privado es menos eficiente que el sistema público al que ha remplazado. Aun cuando se ha asegurado que la privatización del sistema de pensiones reduciría los costos

administrativos innecesarios, eso no es lo que ha sucedido en realidad. Por el contrario, las presiones que genera la competencia obligan a que haya una gran cantidad de personal de ventas trabajando a comisión, además de grandes presupuestos para publicidad, lo cual parece ser la causa de que los costos administrativos vayan en aumento.<sup>35</sup>

No obstante que el giro hacia la privatización de las pensiones ha sido muy marcado en años recientes, es importante insistir en la diversidad de vías por las cuales los países proporcionan seguridad a la población de más edad. El sistema estatal de asistencia social para los ancianos de Sudáfrica, que se analiza más adelante, es un ejemplo de un plan de pensiones sin contribuyentes. En Brasil, la extensión de la seguridad social a los trabajadores en el empleo informal y rural ha dado como resultado un gran aumento de la cobertura. En estos esquemas se demuestra la innovación que hay en los modelos de prestación en materia de pensiones en el mundo en desarrollo.<sup>36</sup>

## Innovaciones en la protección social para los trabajadores informales

Los esquemas formales de seguro quedan fuera del alcance de las personas que trabajan en la economía informal. Los obstáculos para ingresar incluyen primas elevadas, tener que presentar una papeleta de pago, y procedimientos inflexibles tales como el requisito de contribuir exactamente con la misma cantidad mensual durante todo el año. Sin embargo, hay una variedad de maneras de forjar sistemas de protección social para trabajadores informales. La OIT está combinando esfuerzos para extender las prestaciones de la seguridad social existente a nuevas categorías de trabajadores. En el campo del microseguro, el énfasis está en forjar esquemas desde la base. Se ha experimentado mucho con la seguridad social en general y con el seguro de salud en particular. En muchos de estos se ha tratado de incluir a las mujeres, especialmente a las más pobres.

Los ejemplos siguientes permiten mostrar que es posible forjar esquemas que cubran a muchas de las trabajadoras informales. Aun cuando en la práctica hay gran variabilidad en cuanto al grado en que los esquemas de protección social logran

una redistribución efectiva entre generaciones, clases sociales y sexos, la idea principal que subyace en estos esquemas es que el Estado es responsable de la prestación de protección social, y que esto debe permitir que haya al menos algún grado de redistribución. Al ampliar la cobertura de los programas de protección social existentes para incluir nuevos grupos de trabajadores informales, y al facilitar subsidios cruzados, se han hecho algunos esfuerzos valiosos para aumentar el grado de inclusión que caracteriza a los mecanismos existentes de protección social. No es de sorprender que se estén forjando sistemas sociales más incluyentes en contextos donde ha habido una larga lucha social y un examen de conciencia acerca de la responsabilidad social (Chile, Brasil, Sudáfrica), y donde hay un compromiso ideológico hacia la equidad social (Costa Rica).

## El seguro social integrado de la SEWA para las trabajadoras informales<sup>37</sup>

El esquema integrado de seguros (IIS, en sus siglas en inglés) ha sido elaborado exitosamente durante 20 años por la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, en sus siglas en inglés) de Gujarat, India. El Gobierno de la India aporta un subsidio a dos grandes corporaciones de seguros para que ofrezcan algunos de sus servicios a los grupos de personas en desventaja, incluidas aquellas que pertenecen a la SEWA. Así, esta organización ha logrado asociarse con el Gobierno y con la industria de seguros en términos favorables y también se ha inspirado en su propia habilidad para responder continuamente a las necesidades de sus miembros. Actualmente, el IIS proporciona un paquete amplio de prestaciones de seguridad social a más de 100.000 trabajadoras informales.

La SEWA atribuye una parte del éxito del IIS a la interacción entre sus diversos programas: el Banco SEWA, al cual se pagan las primas anuales; educación sobre salud, lo cual aumenta la conciencia de las mujeres miembro sobre los problemas relacionados con la salud; y alfabetización. La SEWA recibe apoyo de donantes de fondos para cubrir los gastos administrativos del esquema, pero la solidaridad y la unidad de la SEWA también la distinguen de manera clave, con una gran parte del trabajo administrativo realizado por las propias mujeres que son miembros de la asociación.

Uno de los desafíos es que aun cuando el esquema está orientado hacia las mujeres pobres, algunas de las miembros más pobres de la SEWA carecen de recursos para pagar las primas, las cuales tienen que fijarse a una tasa que asegure su viabilidad en el tiempo. Hay la preocupación también de que las instalaciones de salud a las cuales el seguro respectivo permite el acceso, distan mucho de ser adecuadas.

### Beneficios sanitarios de las mujeres temporeras de Chile<sup>38</sup>

Tal como ya se advirtió en el capítulo 6, en años recientes ha habido un crecimiento notable en la exportación de productos hortícolas de América Latina, con un aumento del empleo estacional de mujeres que trabajan como temporeras. En Chile, los beneficios de la protección social que originalmente estaban restringidos a los trabajadores a tiempo completo han sido extendidos recientemente para incluir a las temporeras.

La mayoría de los hombres y las mujeres temporeras trabajan por debajo del salario mínimo legal; unas cuantas mujeres

perciben salarios altos durante un corto período del año, pero el ingreso promedio de la mujer es más bajo que el del hombre, con una presencia significativamente más grande de las mujeres en el grupo de ingresos más bajos. Los trabajadores chilenos pueden escoger entre el seguro de salud privado o el público, pero la afiliación tanto a uno como a otro requiere el pago de aportaciones durante todo el año. Dado este requisito, los trabajadores temporales no estaban motivados para afiliarse a ninguno de esos esquemas. El resultado fue que las temporeras sólo podían conseguir asistencia médica solicitándola a los servicios de salud como “indigentes”.

Con el tiempo, la presión ejercida por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile ha dado como resultado varios cambios en los términos y condiciones de trabajo de las temporeras. Entre ellos se incluyen la provisión de guarderías para cuidar a los hijos de las trabajadoras hortícolas y de otros tipos de trabajadoras agrícolas, y el establecimiento de cuatro comisiones nacionales sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, Guarderías para los Hijos, Pesticidas y Capacitación, a fin de tratar al nivel de políticas las condiciones de las trabajadoras

## Casilla 8.2 Ampliación de cobertura para incluir a las trabajadoras domésticas

Los países difieren en cuanto a la clasificación del trabajo doméstico como formal o informal. En muchos de ellos, las trabajadoras domésticas son clasificadas como trabajadoras “por cuenta propia”, a pesar de que en realidad haya una relación de empleo. La vasta mayoría de las empleadas domésticas son mujeres, a menudo todavía en la adolescencia o más jóvenes aún, que viven lejos de su hogar; las condiciones de trabajo se caracterizan por lo extenso de las jornadas, la baja remuneración y la falta de libertad de acción.

La relación entre la persona empleadora y la trabajadora doméstica es una mezcla compleja de dependencia mutua y autoridad matriarcal. Aunque la trabajadora doméstica tiene poco que decir sobre su modo de vida, pueden adoptarse algunas medidas voluntarias de ayuda como las que atañen a los costos de atención de salud, pago de cuotas escolares o de formación, si es joven, o para la escuela de sus hijos. Estas no son obligaciones contractuales y dependen del capricho del empleador. No hay seguridad a largo plazo.

Puesto que se hallan dispersas en los hogares de las personas, es muy difícil llegar a las trabajadoras domésticas u organizarlas, y es difícil proporcionarles protección social. Sin embargo, en determinados países, especialmente de América Latina, tanto las organizaciones informales como las formales han asumido su causa. En 2002, las trabajadoras domésticas sudafricanas (y las trabajadoras agrícolas estacionales) quedaron bajo la jurisdicción de la Caja de Seguro de Desempleo. Gozar de este seguro depende tanto de que las trabajadoras hagan valer sus derechos como de que se aseguren de que los empleadores no evadan los pagos destinados a dicho fondo.

*Fuente: Lund 2004.*



temporales. En el año 2000 se enmendaron las normas sobre el seguro de salud. El período requerido de aportaciones para la cobertura anual se redujo primero a tres meses y luego a 60 días, a fin de permitir que participaran en él las temporeras.

Otros ejemplos de mecanismos de protección laboral que han sido ampliados para cubrir a las trabajadoras atípicas e informales incluyen disposiciones aplicables a las trabajadoras domésticas, un grupo extremadamente indefenso y difícil de incluir (véase la casilla 8.2).

### **Sistema innovador de prestación de salud y pensiones para las trabajadoras informales de Costa Rica**<sup>39</sup>

Un ejemplo inusitado de un esquema iniciado por el gobierno a fin de incorporar en la prestación formal de seguridad social a las trabajadoras informales que no califican para ello, proviene de Costa Rica. A diferencia del esquema estatutario para las trabajadoras temporales de Chile, este otro es en la actualidad un esquema voluntario, que cubre el acceso a los servicios de atención de salud y a un esquema de ahorro para pensiones.

Costa Rica cuenta con una larga historia de seguridad social con amplia cobertura para su población relativamente reducida y homogénea, pero los cambios demográficos y en el mercado laboral están generando desafíos nuevos en cuanto a la protección social. Estos cambios incluyen un crecimiento rápido de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y el empleo, ocupadas la mayoría de ellas en el sector servicios y en condiciones de desventaja en comparación con los hombres. La expansión de la economía informal, en la cual se incluye una fuerte participación de la mujer, ha dado por resultado una falta de cobertura de seguridad social para un porcentaje cada vez más grande de la fuerza de trabajo costarricense. A mediados de los años 90, los grupos de la sociedad civil reunidos bajo el auspicio del Foro de Concertación Nacional, se opusieron firmemente a la privatización de las pensiones. El resultado fue una Ley de Protección a los Trabajadores en la cual se incluyó un esquema de seguro voluntario.

Este esquema está abierto a la inclusión de los trabajadores independientes, de aquellos que son empleados por cuenta propia y aquellos que no reciben ni sueldo ni salario, tales como

trabajadores familiares, esposas que son amas de casa, y estudiantes. Está dirigido a quienes nunca han contribuido a ningún plan de salud o pensiones o que lo han hecho sólo durante un período de tiempo demasiado corto para poder obtener prestaciones adecuadas. Todos aquellos que pertenecen a familias con ingresos por habitante inferiores a los requeridos para obtener la canasta básica de productos alimentarios determinada por el Instituto de Estadística, tienen derecho a afiliarse a dicho esquema de seguro voluntario. El Estado contribuye con un 0,25 por ciento de los ingresos de referencia, mientras que el trabajador independiente lo hace con un 7,25 por ciento; la contribución de una persona es variable y puede descender hasta el 4,75 por ciento.

Actualmente el esquema es voluntario, pero para el año 2005 se hará obligatorio y se requerirá que todos los trabajadores independientes se afilien a él. Con ello se pretende incrementar las cifras de quienes están incluidos en esquemas contributivos: en la actualidad es notable que un 74 por ciento de los trabajadores independientes ya contribuyen al esquema del seguro de salud, en tanto que sólo el 24 por ciento contribuyen al seguro de pensiones. Esto se debe en parte a que los costarricenses pobres disponen de una pensión no contributiva. De este modo, un país con una historia correcta de prestaciones sociales está tratando de ajustarse a los cambios en el mercado laboral de manera flexible, incluyendo la conexión entre esquemas contributivos y no contributivos.

### **Las pensiones de vejez en Sudáfrica**<sup>40</sup>

Este esquema surgió de un sistema de red de seguridad de pensiones para blancos pobres, que posteriormente se extendió a las personas de color en 1928 y a la población negra africana en 1944. Sin embargo, en la era del *apartheid*, esta población africana nativa tuvo que someterse a exámenes aplicados de manera muy estricta y las prestaciones en materia de pensiones fueron más reducidas que las de los blancos. El final del *apartheid* condujo a la paridad plena en los derechos y a un aumento rápido en las tasas de membresía entre los africanos nativos. Las mujeres a la edad de 60 y los hombres a la de 65 adquieren el derecho a recibir del Estado una pensión mensual de vejez (OAP, en sus siglas en inglés), siempre y cuando califiquen para ello mediante un examen de su nivel de ingresos.



Se ha reconocido que estas pensiones constituyen una aportación indudable para disminuir la pobreza, tanto para los pensionados mismos como para las otras personas que son miembros de sus hogares. En Sudáfrica, una gran proporción de las personas de mayor edad, especialmente en las zonas rurales de bajos ingresos, forman parte de familias extensas que incluyen hasta tres generaciones. La pensión es un derecho individual del pensionado, pero la costumbre de compartir los ingresos está muy arraigada y una gran parte de ella se transfiere a la bolsa común del hogar. Así, cuando las mujeres trabajadoras en la economía informal envejecen, al igual que otras mujeres de mayor edad que están en desventaja, incluyendo a las domésticas y viudas jubiladas, todas ellas disponen de una garantía de seguridad económica parcial para sus últimos años de vida. Esto las protege por derecho propio contra el desamparo asociado a la vejez y les proporciona un lugar digno en el hogar. En la actualidad, el sistema llega al 80 por ciento de la población africana de mayor edad y a un número insignificante de blancos.

Aunque el esquema no es contributivo y se sostiene con los ingresos generales del Estado, se considera que la pensión de vejez es sustentable y asequible. En términos fiscales, el Gobierno asigna un incremento anual, el cual en los últimos años ha significado un incremento en términos reales. Demográficamente, el número de personas que envejecen constituye una fracción pequeña del total de población. La epidemia de VIH/SIDA ha reducido la longevidad y, proporcionalmente, es probable que menos personas lleguen a la edad elegible. Sin embargo, entre aquellas que ya lo han hecho, muchas de ellas ya están haciéndose cargo del cuidado y apoyo económico de los hijos cuyos padres han fallecido por el SIDA. Así, para muchas personas la pensión de vejez se ha convertido en una aportación vital para la seguridad del hogar.

## Aprender de los esquemas innovadores

Los esquemas integrados de seguros de la SEWA aportan pruebas convincentes de que la seguridad social para trabajadoras informales puede tener éxito y ser sustentable. Sin embargo, es difícil encontrar otros ejemplos tan convincentes. En África,

un raro ejemplo es el de Umoja wa Matibabu katika Sekta Isiyo Rasmi Dar es Salaam (UMASIDA), que es un esquema de seguridad específico para trabajadores informales, hombres y mujeres vendedores callejeros de Dar es Salaam, capital de Tanzania. El UMASIDA empezó en 1995 a consecuencia de una intervención de la OIT, y creció rápidamente hasta alcanzar unos 1.500 trabajadores con 4.500 de sus familiares. A estos últimos se les proporcionó el acceso a servicios de atención de salud primaria en instalaciones privadas seleccionadas, así como por derivación en hospitales gubernamentales. Aun cuando el UMASIDA está enfrentando algunas dificultades en cuanto a la solvencia para pagar las cuotas, ha tenido mayor éxito para mantener su nivel de membresía que muchos otros esquemas de salud por mutualidad.<sup>41</sup>

Uno de los secretos del éxito, notablemente en el caso de los esquemas integrados de seguros de la SEWA, es su capacidad de respuesta a las necesidades de los miembros. La flexibilidad es también una característica marcada de los enfoques gubernamentales chileno y costarricense. En Chile, se extendió el acceso a la seguridad social para incluir a un grupo de trabajadores anteriormente no cubierto, las trabajadoras asalariadas estacionales. En Costa Rica se elaboró un esquema voluntario de seguro de salud así como una pensión de vejez para trabajadoras independientes y no remuneradas. Sin embargo, ambos esquemas han sido incorporados en época relativamente reciente y es demasiado pronto para evaluar su resultado.

La ampliación de la protección social a fin de incluir a trabajadoras informales y dispersas, necesariamente implica costos administrativos adicionales. Tanto Chile como Costa Rica insertaron sus innovaciones en un sistema administrativo existente de prestación de seguridad social, además de que ambos países tienen poblaciones relativamente reducidas. La SEWA se apoya en la solidaridad y unidad que durante muchos años ha promovido esta asociación, con una gran parte de los costos de administración cubiertos por las socias mismas. En ninguno de los estudios de casos se analizó la forma como puede asegurarse que el empleador cumpla con el pago de sus contribuciones. A falta de condiciones organizativas favorables, puede ser que la sustentabilidad financiera requiera de un subsidio a largo plazo.

El caso de Costa Rica muestra que para los trabajadores informales es más fácil asegurarse contra las enfermedades que afectan su salud que ahorrar para la vejez. En la SEWA se encontró también que su seguro de salud tiende a atraer a las socias de más edad, quienes es más probable que lleguen a enfermarse que el promedio de las mujeres miembros, problema éste que es común a los esquemas de seguro. Otra lección de la SEWA es que debe tomarse en consideración la calidad de la atención de salud a la que logran acceder las mujeres cuando se invita a las personas a afiliarse a alguno de los esquemas propuestos.

Estos ejemplos de enfoques innovadores demuestran también el papel clave que suele tener el Estado cuando se trata de suministrar servicios a un gran número de personas a través de las instituciones ya existentes, junto con las nuevas. Esto está claro en los casos de la pensión de vejez sudafricana y de los esquemas chileno y costarricense. Por lo tanto, es necesario revisar el llamamiento para que el Estado “regrese”, reconociendo cómo “ya está” en funciones, y ver las formas de hacer que estas intervenciones sean aun más eficaces. Finalmente, el suministro de algún tipo de ingreso básico, ya sea como asignación universal o casi universal, de pensión fija, o para los niños, puede evitar el estigma a la vez que reduce las posibilidades de que se hagan favores burocráticos discrecionales. Puede tener también la ventaja adicional de ser relativamente simple y barato de administrar.

## PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA: ¿“FOCALIZACIÓN” HACIA LA MUJER PERO CEGUERA DE GÉNERO?

En los últimos decenios, varios gobiernos y organizaciones no gubernamentales han aplicado programas contra la pobreza dirigidos específicamente a las mujeres pobres. Los programas de microcrédito son los mejor conocidos. Pero se ha dado menos atención internacional a un tipo de programas de disminución de la pobreza dirigidos específicamente a las mujeres pobres en su facultad de ser miembros de una comunidad,

madres y proveedoras de asistencia. En América Latina, por ejemplo, la grave crisis social relacionada con el ajuste estructural impulsó a muchas mujeres de bajos ingresos a la participación en diversos proyectos comunitarios encaminados a satisfacer las necesidades cotidianas de las familias pobres urbanas y rurales. Estos proyectos tenían sus raíces en una larga historia de promoción del bienestar comunal relacionada con la filantropía cristiana.<sup>42</sup> El éxito de algunos de estos programas durante los años 80 atrajo la atención y el financiamiento, tanto por parte de los donantes como de los gobiernos.

En el pasado reciente, al igual que en la actualidad, se han hecho esfuerzos para incorporar en algunos de estos programas el nuevo énfasis en la “participación” y la “autonomía” o empoderamiento actualmente de moda en los círculos nacionales e internacionales de políticas. En relación con muchos de esos esquemas, vale la pena preguntarse si estos rasgos de democratización son adiciones retóricas meramente, o si han sido institucionalizados con éxito y qué implicaciones tienen para la igualdad de género. Sin embargo, aquí sólo se examina brevemente un programa estatal que es adecuado al tema que aquí se trata: el programa Oportunidades o Progres/Oportunidades, como se le refiere a menudo, que fuera establecido en 1997, reorganizado y ampliado después, bajo la administración del Presidente Vicente Fox, quien asumió el poder en México en el año 2000.

Progres/Oportunidades es el programa de más amplitud de su tipo en América Latina. Proporciona transferencias de dinero en efectivo y alimentos gratuitos a aproximadamente cinco millones de hogares rurales pobres, pero a condición de que envíen a sus hijos a la escuela y visiten los centros de salud con regularidad. Este programa focalizado trata por lo tanto de combinar objetivos de reducción de la pobreza a largo y a corto plazo, siguiendo los lineamientos del enfoque promovido por el Banco Mundial sobre “gestión del riesgo social”. El énfasis está puesto en la “responsabilidad compartida”: a cambio de los derechos proporcionados por el programa, quienes participan asumen determinadas obligaciones. Las participantes son madres de familias pobres de quienes se espera que cumplan con las obligaciones de enviar a sus hijos a la escuela y acudir con frecuencia a los centros locales de atención de salud.

Algunas personas han recibido con agrado este programa, considerándolo como algo positivo, ya que se les entrega dinero en efectivo a las mujeres, porque se confía más en ellas que en los hombres a fin de que lo utilicen para mejorar el bienestar de la familia. Pero a pesar de este esfuerzo para otorgar autonomía a las mujeres, en las evaluaciones del programa se han identificado varios problemas relacionados con el género.<sup>43</sup> Estos últimos surgen además de los problemas bien conocidos relacionados con la focalización, tales como: exclusión de algunas familias que deberían formar parte del grupo focalizado, estigmatización de aquellas que son identificadas para recibir la ayuda, y generación de divisiones internas en la comunidad. Además, preocupa que el programa haya intensificado la carga de trabajo no remunerado de las mujeres participantes y que se haya hecho poco para fortalecer sus aptitudes para ingresar al mercado laboral. Debido a que “estaban pagadas por el Gobierno”, se esperaba que las mujeres llevaran a cabo labores comunitarias, tales como limpieza de escuelas y centros de salud, a diferencia de aquellas que no estaban incluidas en el esquema.<sup>44</sup>

A pesar de concentrarse en las mujeres, se ha hecho poco esfuerzo para incluir en el programa algún elemento de igualdad de género, por ejemplo involucrar a los padres de familia en algunas de las labores no remuneradas o hacer que lleven a los niños a la escuela y a las clínicas de salud locales. De ahí que el programa se sustente y refuerce en la distinción tradicional por razón de sexo, al hacer que sus transferencias estén condicionadas por la “maternidad correcta”-postura política que es una reminiscencia de los movimientos de “higiene social” de los años 20 e indicativa de una continuidad considerable en la política social.<sup>45</sup> No se ha tratado de que las mujeres se involucren activamente en el diseño y la gestión del programa, ni se han dado a las participantes oportunidades para realizar una acción colectiva, iniciativas de organización que habrían permitido sustentar una reclamación para que se promoviera verdaderamente la “autonomía” de las mujeres.

Hay lecciones que aprender de la experiencia de Progres/Oportunidades. Aun cuando en los programas gubernamentales de mitigación de la pobreza se reconocen cada vez más las aportaciones que las mujeres pueden hacer al desarrollo, se

siguen esquivando los beneficios que dicho reconocimiento pueda tener para las propias mujeres. A pesar de que se finja estar de acuerdo con la igualdad de género, en las evaluaciones de los donantes se da poca atención a la forma como se pueden impulsar los intereses de los niños a expensas de los de sus madres. Por ejemplo, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004 se sostiene que Progres/Oportunidades es un programa ejemplar contra la pobreza.<sup>46</sup> Por todo lo que Progres/Oportunidades ha logrado en cuanto a mejoramientos en nutrición infantil y en asistencia a la escuela primaria, especialmente por parte de las niñas (objetivos sociales que sin duda son sumamente valiosos para muchas de las mujeres involucradas en este programa), ha tenido también sus sesgos y sus lagunas. No hay en dicho Informe ni siquiera una ligera referencia a la manera como el programa se ha sustentado en un modelo de familia sumamente inequitativo, en donde la mujer se convierte de hecho en un “instrumento de la política”<sup>47</sup>, al asegurar que los recursos encauzados a través de ella se traduzcan en más prestaciones para el bienestar de los hijos y la familia.

Dichos programas no solamente están subsidiados con el trabajo no remunerado de las mujeres, sino que casi no se reconoce el hecho de que muchas de ellas, pertenecientes a comunidades de bajos ingresos, a menudo trabajan como empleadas o por cuenta propia por necesidad de contar con dinero en efectivo. Programas como Progres/Oportunidades pierden la oportunidad de ser transformadores, al no responder a las necesidades expresadas de muchas mujeres de escasos ingresos de contar con guarderías confiables y a precios asequibles para atender a sus hijos, así como capacitación para el empleo a fin de lograr su autonomía y seguridad en los ingresos. A falta de ese tipo de medidas, hay un peligro real de que los programas centrados en la asistencia y en los niños agudizarán más aún las desigualdades existentes basadas en el género, y harán que sea más difícil para la mujer participar en el trabajo remunerado y buscar otras opciones que ella misma escoja.

En la evaluación de los programas contra la pobreza, de los esquemas de protección social o de la prestación de servicios por parte del gobierno, una pregunta clave a plantear es si se cumplen las expectativas suscitadas por la insistencia en la participación, los derechos y la ciudadanía. ¿Son las mujeres en

particular capaces de adquirir la presencia y voz necesarias para asegurarse de que sus intereses estén plenamente integrados en la formulación de las políticas? Las políticas de liberalización y el ataque al Estado permiten explicar algunas de las razones de la persistencia de los sesgos contra la mujer. Pero también hay cuestiones de política más amplias relacionadas con los puntos de vista e intereses que triunfan en el proceso político, y en la formulación de políticas y el diseño de servicios: se traducen en debates acerca de qué es una sociedad sana y el lugar de la mujer en ella, qué obligaciones tienen las personas entre sí y cuáles son las obligaciones del Estado en su relación con los ciudadanos. Estos son los temas que se tratan en la sección 3 de este informe.

## Notas

- 1 Para una explicación de los rubros que se incluyen bajo la categoría “sectores sociales”, véase la nota de la gráfica 8.1.
- 2 Cornia et al. 1987.
- 3 MacPherson y Midgley, 1987:134, citado en Vivian 1995:21.
- 4 Vivian 1995.
- 5 FMI 1998 y 2000, citado en Mkandawire 2001.
- 6 Banco Mundial 2001c; Holzman y Jorgensen 2000:28.
- 7 PNUD 2003; Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica de la OIT; Programa de UNRISD sobre Política Social en el Contexto de Desarrollo; Programa sobre Globalización y Política Social (GASPP, en sus siglas en inglés).
- 8 Banco Mundial 2003a:133,60.
- 9 Devereux y Sabates-Wheeler 2004.
- 10 Mackintosh y Tibandebage 2004b:167; Huber 2002.
- 11 Baldwin 1990; Barr 1998; Mkandawire 2001; Lund 2004.
- 12 Mackintosh y Tibandebage 2004a.
- 13 Molyneux 2004.
- 14 Molyneux 2004.
- 15 Elson y Cagatay 2000.
- 16 Véase UNESCO 2003; es probable que en otros informes previstos para 2005 se cubra ampliamente este tema.
- 17 Esping-Andersen 1990.
- 18 Esta subsección se sustenta en Mackintosh y Tibandebage 2004a.
- 19 Jackson y Rao 2004 aportan datos para el caso de la India.
- 20 Kutzin 1994; Walraven 1996; Ekwempu et al. 1990; Abdullah 2000.
- 21 Baru 2003.
- 22 Sen 2003.
- 23 Fuentes citadas en Mackintosh y Tibandebage 2004b.
- 24 Tibandebage 2004.
- 25 Tibandebage y Mackintosh 2002.
- 26 Jewkes et al. 1998, citado en Mackintosh y Tibandebage 2004b.
- 27 Mensah 2004.
- 28 Afford 2003.
- 29 Banco Mundial 1995, citado en Mackintosh y Tibandebage 2004b.
- 30 Banco Mundial 2003a:144-5.
- 31 Lund 2004.
- 32 Huber y Stephens 2000.
- 33 Huber y Stephens 2000.
- 34 Steinhilber 2004.
- 35 Diamond y Valdes-Prieto 1994:309.
- 36 Barrientos 2004.
- 37 Chatterjee y Ranson 2003; OIT 2001, citado en Lund 2004.
- 38 Barrientos y Barrientos 2002.
- 39 Martínez Franzoni y Mesa-Lago 2003, citado en Lund 2004.
- 40 Ardington y Lund 1995; Case y Deaton 1998; Case 2001; Lund 2002.
- 41 Tibandebage 2004.
- 42 Jelín 1990; Molyneux 2004.
- 43 En Molyneux 2004 hay un resumen de las evaluaciones.
- 44 Molyneux 2004:29.
- 45 Molyneux 2004:36.
- 46 Banco Mundial 2003a:30-1.
- 47 Molyneux 2004.



## Sección 3

# Las mujeres en la política y en la vida pública



LAS MUJERES HACEN  
FILA CON SUS BOLETAS  
DE SUFRAGIO EN  
UN DÍA DE ELECCIONES.  
JAVA (INDONESIA).





La capacidad de los Estados para cumplir sus promesas sobre políticas (en relación con la igualdad de género o con algún otro asunto), así como los resultados de las reformas económicas y de gestión de gobierno, están condicionados fundamentalmente por la política. En la medida en que esta condición se ha hecho cada vez más evidente, el interés de los estudiosos del desarrollo en la dinámica política ha aumentado; pero todavía no se estudia ni se entiende bien la forma como los procesos políticos afectan la igualdad de género, con todas sus implicaciones, y los esfuerzos desplegados para lograrla.

En esta sección se explora la conexión entre la esfera política más amplia y los esfuerzos para promover los derechos e intereses de la mujer en las políticas públicas. En particular, se examina el supuesto de que una mayor presencia de mujeres en los órganos públicos de toma de decisiones tiene como resultado el que se dé más atención a la cuestiones de género por parte de las instituciones de gobierno, y que se destinen más recursos financieros al gasto público para poder satisfacer las necesidades de las mujeres.

En el primer capítulo, “Mujeres en cargos públicos: Una oleada creciente”, se analiza la tendencia alentadora en la cual se advierte la presencia de más mujeres que nunca en asambleas nacionales por elección, y se examinan los mecanismos y repercusiones relacionadas con dicha tendencia. En el segundo capítulo, “Las mujeres se movilizan para reorganizar la democracia”, se explora la repercusión que han tenido los movimientos sociales de mujeres en todo el mundo en relación con la toma de decisiones públicas, junto con cuestiones en torno a otras identidades políticas de las mujeres, especialmente como miembros de grupos religiosos o étnicos. El programa de reforma actual para la “gestión de buen gobierno” de las instituciones públicas a nivel nacional y local tiene implicaciones cruciales para las mujeres y la igualdad de género, pero cabe preguntarse si ha sido diseñado con un grado adecuado de sensibilidad en cuanto a la distinción por razón de sexo. En los capítulos tercero y cuarto (“Género y el «buen gobierno»” y “La descentralización y la igualdad de género”), se toman en consideración las repercusiones que ha tenido para la mujer una gama de reformas del sector público diseñadas con el fin de mejorar la rendición de cuentas por parte del Estado y promover la participación popular en la toma de decisiones.







## Capítulo 9

# Mujeres en cargos públicos: Una oleada creciente

Una resolución de la Plataforma de Acción de Beijing que ha sido aplicada de manera significativa es la de hacer un llamamiento para que las mujeres tengan más acceso a los cargos públicos. Aun cuando los gobiernos han respondido de manera desigual y hay mucho que hacer todavía, el ingreso de un número más grande de mujeres a cargos de representación es un logro que merece celebrarse como una aportación al fortalecimiento de la democracia en todo el mundo.

Aunque el porcentaje promedio de mujeres en parlamentos nacionales sólo ha aumentado del nueve por ciento en 1995 a casi el 16 por ciento en 2004, nivel mucho menor del que se propuso en Beijing para lograr la igualdad, 16 países han podido colocar un 30 por ciento o más de mujeres en sus legislaturas nacionales (cuadro 9.1). En el año 2003, Rwanda logró un récord mundial con un Parlamento en el que casi la mitad de los miembros eran mujeres, un porcentaje más alto que el del país con más alto rango de la OCDE. En el mismo año, en Finlandia se logró que una mujer tuviera simultáneamente el cargo de jefa del Estado (presidenta) y el de jefa de Gobierno (primera ministra)—otro “primer puesto” logrado por mujeres electas en la vida política. Sin embargo, esos logros siguen siendo excepcionales. A falta de medidas tales como acción afirmativa para aumentar el número de candidatas, el nivel que ocupa la mujer en política sigue siendo bajo, creciendo al ritmo dolorosamente lento de sólo el 0,5 por ciento anual.

Tal como se vio en el capítulo 1 (gráfica 1.3), en cada región del mundo, excepto Europa Oriental y Asia Central, se ha advertido que hay un crecimiento lento en el número de mujeres que ocupan algún cargo público. En los antiguos Estados

socialistas de esas dos regiones, la parte de escaños ocupados por mujeres en las legislaturas nacionales se desplomó en un 50 por ciento después de 1989, cuando se redujeron las cuotas anteriores reservadas para mujeres del partido comunista; pero al final del decenio de 1990 hubo alguna recuperación. Esta experiencia es una indicación útil de la manera tan fácil como se puede hacer que retrocedan los esfuerzos para aumentar la participación de la mujer en política.

El número de mujeres que se encuentran en la política formal no constituye el mejor indicador ni de la intensidad de su participación en ese tipo de actividad, ni de su eficacia para orientar la formulación de políticas hacia las cuestiones de género. Tampoco refleja necesariamente el nivel de activismo de la sociedad civil sobre los asuntos de la mujer. En los países con un Estado socialista previo a 1989, el gran número de mujeres en la política formal no guardaba relación con la fortaleza de los movimientos de mujeres; de hecho, la actividad independiente de la mujer de la sociedad civil bajo dichos regímenes fue suprimida.<sup>1</sup> Las experiencias de la India y los Estados Unidos de América contrastan con la mencionada de los antiguos países socialistas; tanto la India como los Estados Unidos de América tienen los movimientos de mujeres más grandes del mundo en términos numéricos, diversidad de organizaciones y dimensión de la membresía. Sin embargo, la presencia de la mujer en cargos nacionales en estos dos países está entre las más bajas del mundo.<sup>2</sup>

Las cifras de mujeres activas en organizaciones de mujeres, o aun el número de organizaciones de mujeres que funcionan en un país, podría ser un indicador de la participación política

**Cuadro 9.1 Países que logran una “masa crítica” (30 por ciento o más) de mujeres en parlamentos nacionales, abril de 2004**

País	Sistema electoral	Con cuotas <sup>(2)</sup>	Porcentaje de mujeres parlamentarias 2004
Rwanda	Pluralidad: Quien recibe el mayor número de votos gana las elecciones	SÍ Tipo 1: La Constitución establece una cuota de mujeres. Tipo 2: En el Parlamento se reservan 24 escaños para mujeres, de un total de 80. Tipo 3: El 20 por ciento de las concejalías de distrito se reservan para mujeres.	48,8
Suecia	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: Cuota del 50 por ciento de mujeres en el Partido Socialdemócrata de los Trabajadores, el Partido de la Izquierda y el Partido de los Verdes de Suecia.	45,3
Dinamarca	Representación proporcional: sistema de lista	NO Solía tener el Tipo 4. Se abandonaron las cuotas hacia 1996.	38,0
Finlandia	Representación proporcional: sistema de lista	NO N/D	37,5
Países Bajos	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: El Partido Laborista tiene una cuota del 50 por ciento de mujeres; Izquierda Verde tiene también una cuota de mujeres (porcentaje sin confirmar).	36,7
Noruega	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: Cuotas del 40 por ciento de mujeres en el Partido Socialista de Izquierdas, el Partido Laborista, el Partido de Centro, y el Partido Popular Cristiano.	36,4
Cuba	Por mayoría: sistema de dos vueltas	NO N/D	36,0
España	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: El Partido Socialista Obrero Español tiene una cuota del 40 por ciento para uno u otro sexo.	36,0
Bélgica	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 2: Cuota mínima de un tercio para uno u otro sexo; los dos primeros puestos de la lista del partido no pueden estar ocupados por miembros del mismo sexo. Tipo 4: Cuota del 50 por ciento de mujeres en el Partido Socialista Flamenco y el Partido Socialista Francés.	35,3
Costa Rica	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 2: Cuota del 40 por ciento de mujeres en todas las elecciones públicas. Tipo 4: Cuota del 40 por ciento de mujeres en el Partido de Liberación Nacional y el Partido Unidad Social-Cristiana; 50 por ciento en el Partido Acción Ciudadana.	35,1
Argentina	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 1: La Constitución establece una cuota de mujeres. Tipo 2: Las listas de los partidos deben incluir un 30 por ciento de mujeres en posiciones que puedan ganar. Tipo 3: En las leyes de la capital y de las provincias se incluye la estipulación de cuotas. Tipo 4: La mayoría de los partidos adoptaron una cuota del 30 por ciento de mujeres.	34,0
Austria	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: Alternativa Verde tiene una cuota del 50 por ciento de mujeres; el Partido Popular Austríaco tiene el 33,3 por ciento y el Partido Socialdemócrata de Austria tiene el 40 por ciento.	33,9
Alemania	Representación proporcional: sistema de membresía mixta	SÍ Tipo 4: El Partido del Socialismo Democrático y Los Verdes tienen una cuota del 50 por ciento de mujeres; la Unión Demócrata, del 33,3 por ciento; y el Partido de la Socialdemocracia Alemana, del 40 por ciento.	32,2
Islandia	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: La Alianza Popular y el Partido Socialdemócrata tienen una cuota del 40 por ciento de mujeres.	30,2
Mozambique	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: El Frente de Liberación de Mozambique tiene una cuota del 30 por ciento de mujeres.	30,0
Sudáfrica <sup>(1)</sup>	Representación proporcional: sistema de lista	SÍ Tipo 4: El Congreso Nacional Africano tiene una cuota del 30 por ciento de mujeres. Cuota del 50 por ciento de mujeres en las listas del partido a nivel local.	30,0

Notas: El resto de los países del mundo tienen porcentajes de mujeres en los parlamentos nacionales por abajo del 30 por ciento.

(1) A diciembre de 2003 (la información hasta 2004 no estaba disponible).

(2) Se consideran los tipos de cuota siguientes:

Tipo 1 = Cuota constitucional para el parlamento nacional.

Tipo 2 = Cuota o reglamento establecido por la ley electoral para el parlamento nacional.

Tipo 3 = Cuota constitucional o legislativa para el gobierno subnacional.

Tipo 4 = Cuota de partidos políticos para candidaturas electorales.

Fuentes: IDEA 2002; IDEA y Universidad de Estocolmo 2004; UIP 2004.

de la mujer mucho más útil que el nivel de representación femenina formal en los órganos por elección. Sin embargo, no hay información disponible, a nivel nacional, que permita comparar de manera consistente la cantidad y fortaleza de las asociaciones y movimientos de mujeres de distintos países. Hay que entender la participación política de la mujer con mayor amplitud de lo que dichas cifras indicarían aun si estuvieran disponibles; muchas mujeres expresan sus intereses y puntos de vista participando en una gran variedad de asociaciones cívicas y políticas.

## HACIA UNA “MASA CRÍTICA”

A pesar de los riesgos que implica darle demasiada importancia al incremento del número de mujeres en la política representativa, las cifras y la presencia de aquéllas son importantes. La participación más amplia de la mujer en la competición electoral formal pone de manifiesto asuntos fundamentales de la estructura política, a saber: las reformas de los sistemas electorales pueden ser diseñadas para avanzar hacia la representación igualitaria de hombres y mujeres; puede desafiarse a los partidos políticos dominados por hombres; y la inclusión de más mujeres, participando más entre los principales responsables de la formulación de políticas, puede mejorar la capacidad para satisfacer las necesidades de la mujer tanto en la política como en la práctica.

Esta idea es la que está implícita en la noción de que la existencia de una “masa crítica” de mujeres puede cambiar la cultura, práctica y resultados de la política. La metáfora de una masa crítica fue planteada primero en los años 80 para explicar el impacto que había tenido la presencia de un gran número de mujeres en los órganos gubernamentales locales y nacionales de los países escandinavos, así como su repercusión en la formulación de políticas y en la asignación de prioridades del gasto público; la proporción que se considera necesaria para lograr esa masa crítica es cercana al 30 por ciento.<sup>3</sup> En Noruega, por ejemplo, el resultado de contar con una “masa crítica” fue que se aprobaron medidas para incrementar los servicios subsidiados de guardería, ampliar los permisos de maternidad y paternidad, incorporar opciones de flexibilidad en el horario laboral y mejorar el derecho a una pensión por el trabajo asistencial no

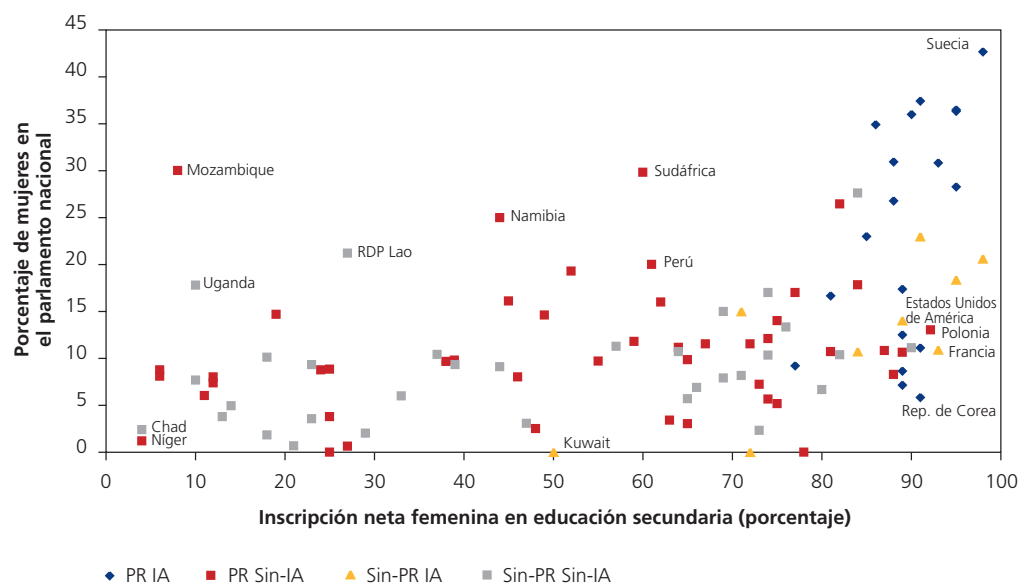
remunerado.<sup>4</sup> En Sudáfrica, se estableció por primera vez una legislación nueva e importante sobre violación, violencia doméstica y derecho al aborto, como resultado de haber sido propuesta por mujeres con cargos oficiales: ellas constituían el 25 por ciento del total en el Gobierno de 1994.<sup>5</sup>

Aunque efectiva como lema movilizador, la noción de masa crítica implica una secuencia causal automática, y aun irreversible, entre el número creciente de mujeres en política y los resultados mejores de políticas para la mujer. Pero hay muchos obstáculos entre un mayor acceso de esta última a la política (proyecto bastante difícil en sí mismo) y su facultad para influir en la toma de decisiones en cualquier dirección, y mucho menos para lograr la equidad entre el hombre y la mujer. Entre estos obstáculos está el sesgo masculino atrincherado en los partidos políticos e, igualmente importante, en las instituciones formales de gobierno, que se manifiesta en aspectos que van desde la política fiscal y el sistema presupuestario en los que se fijan prioridades al gasto, hasta los mecanismos de aplicación de la ley, la justicia y la rendición de cuentas por parte del sector público. Para eliminar este tipo de obstáculos se requerirá algo más que un aumento en las cifras de mujeres en política.

## ¿POR QUÉ ESTÁN AUSENTES LAS MUJERES?

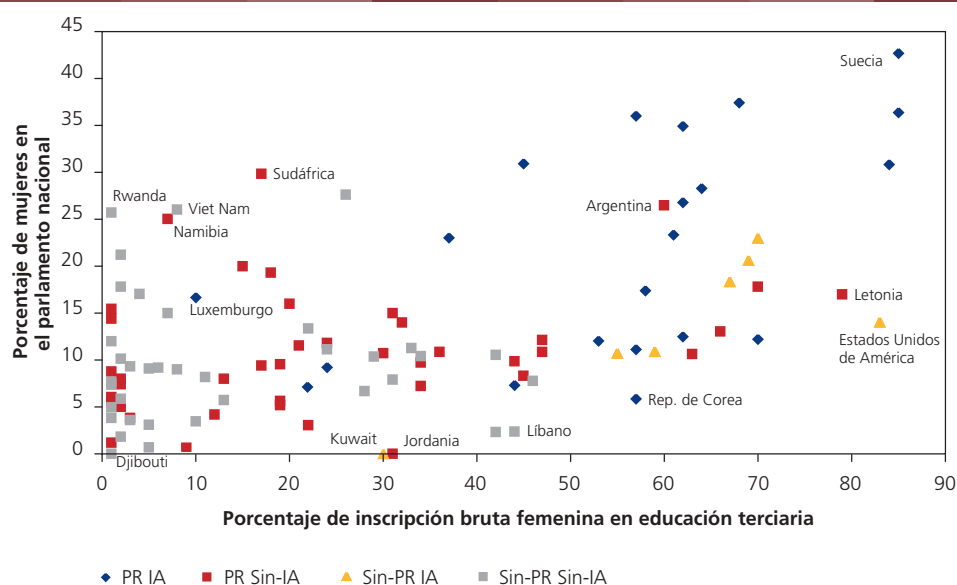
Una explicación basada en el sentido común sobre el escaso número de mujeres en política es que su dotación de recursos para participar en la vida pública (nivel de instrucción, tiempo disponible, empleo, ingresos y conexiones), es más reducida que la de los hombres. Sin embargo, tal como muestran las gráficas 9.1, 9.2 y 9.3, es difícil establecer una correspondencia absoluta entre los niveles de instrucción o de actividad económica de la mujer y su participación en política. Países y regiones con niveles semejantes de inscripción neta en educación secundaria y terciaria tienen niveles diferentes de representación femenina en la política formal. Y la relación entre el índice de actividad económica de la mujer y el número de las que ocupan cargos es semejante a la anterior en su desigualdad. Los datos disponibles no permiten sugerir que la participación de la mujer

**Gráfica 9.1 Mujeres en parlamentos nacionales e inscripción neta femenina en educación secundaria, 2001**

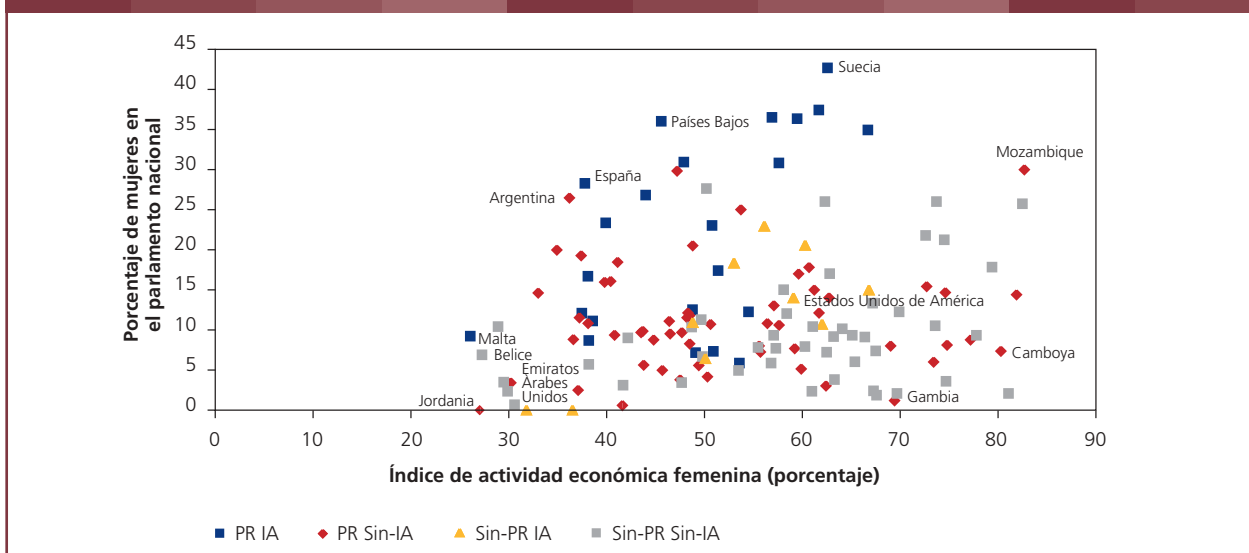


Notas: PR = Países con un sistema electoral proporcional o semiproporcional; IA = Países de ingresos altos.  
Fuentes: División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; PNUD 2003.

**Gráfica 9.2 Mujeres en parlamentos nacionales e inscripción bruta femenina en educación terciaria, 2001**



Notas: PR = Países con un sistema electoral proporcional o semiproporcional; IA = Países de ingresos altos.  
Fuentes: División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; PNUD 2003.

**Gráfica 9.3 Mujeres en parlamentos nacionales e índice de actividad económica femenina, 2001**

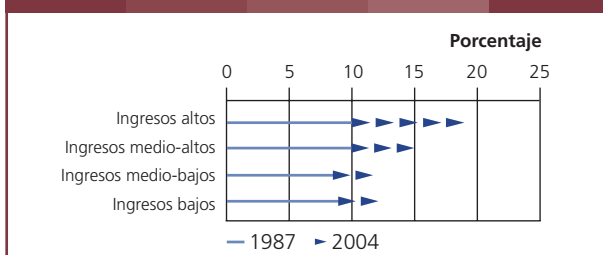
Notas: PR = Países con un sistema electoral proporcional o semiproporcional; IA = Países de ingresos altos.  
Fuentes: División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; PNUD 2003.

en la política formal aumenta simplemente al ritmo de sus avances en educación o categoría de empleo en comparación con la participación de los hombres.

En un estudio sobre 23 países asiáticos de ingresos medios y bajos se confirma con pruebas todo lo anterior. Los resultados muestran que hay una diferencia poco significativa en los niveles de participación de las mujeres en la política formal, inde-

pendientemente de que haya educación casi universal, como en la República de Corea; participación femenina bastante amplia en educación (como en Sri Lanka); o alfabetismo femenino extremadamente bajo (como en el Pakistán y Nepal).<sup>6</sup> Esto implica que hay otros elementos específicos de la distinción por razón de sexo que influyen para desalentar la participación política femenina, entre los cuales bien se pueden incluir los sesgos de las instituciones políticas en cuanto a selección y trato de la mujer.

El ingreso nacional influye en el acceso de la mujer a la política formal, tal como se muestra en la gráfica 9.4. Las mujeres de los países con ingresos más altos tenderán a beneficiarse de un capital humano superior, así del hecho de que las instituciones democráticas y la rendición de cuentas están más arraigadas que en los países en desarrollo o en transición, además de contar con sistemas políticos más abiertos. Pero promedios como estos disfrazan una variación considerable. Por ejemplo, el país más opulento del mundo, los Estados Unidos de América, adolece de niveles persistentemente bajos de representación política femenina; mientras que algunos de los países más

**Gráfica 9.4 Presencia de mujeres en parlamentos nacionales: cambio en promedios por nivel de ingresos, 1987-2004**

Fuente: Calculado con datos de la UIP 2004; División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; ONU 2003.

pobres del mundo, tales como Rwanda y Mozambique, tienen niveles altos de mujeres en política.

Las diferencias de cultura juegan un papel importante en la determinación de los niveles de participación de la mujer, como se demuestra con los datos de los estados indios de Kerala y Rajasthan. Kerala tiene una tradición matrilineal, por la cual se dota a las mujeres de más autonomía y movilidad que en otras partes de la India, y ellas se casan mucho más tardíamente que en otros estados del país. En contraste, las comunidades de Rajasthan tienden a ser agresivamente patriarcales y continúan con prácticas tradicionales tales como el matrimonio infantil. Los índices de alfabetismo femenino en estos dos estados se encuentran en los extremos opuestos del espectro: 86 por ciento en Kerala, en contraste con el 20 por ciento en Rajasthan, donde el índice cae al 12 por ciento en las zonas rurales del estado. Sin embargo, la ventaja cultural y educativa de las mujeres de Kerala no las ha impulsado hacia la política en mayor número que las de Rajasthan. En ninguno de dichos estados la proporción

de mujeres en las asambleas legislativas ha llegado siquiera al 10 por ciento, culminando en un nueve por ciento en Kerala en 1993-97, y un ocho por ciento en Rajasthan en 1985-90.<sup>7</sup>

## EL INGRESO DE LA MUJER A LOS SISTEMAS ELECTORALES

Kerala y Rajasthan pueden ser culturalmente divergentes, pero comparten un sistema electoral común. La información disponible muestra que los sistemas electorales (la manera como se asignan los votos de los ciudadanos a los escaños de los órganos representativos), constituyen el mejor pronosticador del número de mujeres que participan en política.<sup>8</sup> Los análisis de regresión que utilizan datos tanto regionales como mundiales generan consistentemente los mismos resultados. De un total de 174 países para los cuales había estadísticas disponibles en 2003,

### Casilla 9.1 Implicaciones en materia de género de las variaciones en los sistemas electorales

Los sistemas electorales varían principalmente en la fórmula electoral utilizada para traducir los votos en escaños de una asamblea representativa, en la estructura del sufragio y en la *magnitud del distrito electoral*.

Hay dos tipos amplios de sistemas electorales: sistemas de pluralidad/mayoría y de representación proporcional.

En los sistemas de *pluralidad/mayoría* se tiende a utilizar distritos de miembro único, donde los votantes escogen a un candidato de su preferencia, y el candidato que obtiene más votos que nadie es el que gana. En algunos sistemas se trata de establecer una preferencia mayoritaria por medio de, por ejemplo, desempates entre los candidatos con mayor número de votos. Pero la fórmula más común, que se ha encontrado por lo menos en 70 países, es la del sistema Westminster de miembro único con pluralidad simple.

En los sistemas de representación proporcional, los votantes seleccionan a su partido preferido, y los escaños en el órgano de la asamblea pertinente se asignan en proporción al porcentaje de votos conseguidos por el partido. Los distritos parlamentarios de los sistemas de representación proporcional tienden a definirse por la multimembresía, con más de un representante electo. La estructura del sufragio en los sistemas de representación proporcional presenta a los votantes una lista de candidatos; ésta puede ser una lista “abierta”, que permite a los votantes escoger a sus candidatos preferidos, o una lista “cerrada”. En este último caso, el partido envía candidatos a los cargos en proporción al porcentaje de votos obtenidos; por ejemplo, si el partido obtiene el 40 por ciento de los votos, el 40 por ciento de los candidatos que aparezcan primeros en su lista son los que tienen éxito.

En los sistemas *semiproporcionales* se pueden combinar listas de representación proporcional con sistemas de pluralidad/mayoría; por ejemplo, dando a los votantes la posibilidad de escoger tanto un partido (el cual asignará candidatos según el porcentaje de votos que obtenga) como un candidato individual para un distrito dado. Utilizan alternativamente el principio de pluralidad pero tienen distritos de membresía múltiple.

aquellos con sistemas electorales sustentados en la representación proporcional tienen asambleas con un promedio del 16 por ciento de mujeres dedicadas a la política, en tanto que aquellos sin sistemas proporcionales (sistemas de pluralidad/mayoría o semiproportionales; véase la casilla 9.1) tienen asambleas con un 11 por ciento de mujeres. El contraste es de lo más sorprendente en determinadas regiones: en el África subsahariana, países con sistemas de representación proporcional tienen legislaturas en las cuales las mujeres constituyen un promedio del 12 por ciento del total de representantes, en contraste con el cinco por ciento de otros sistemas.

La experiencia en cuestión de representación proporcional ilustra la forma como las variaciones en las normas institucionales pueden tener repercusiones específicas relacionadas con la distinción por razón de sexo, intencionales o de otro tipo. Los sistemas de representación proporcional están diseñados para impulsar la representación de intereses diversos, y han probado ser más abiertos a la participación de la mujer que los sistemas de pluralidad/mayoría. En estos últimos, la índole de todo o nada de la competición electoral proporciona un incentivo a los partidos para poner al frente al candidato más seguro, generalmente un representante del “hombre común”. En los sistemas de representación proporcional de membresía múltiple en los cuales un partido en particular es fuerte y se puede esperar que varios de sus candidatos sean electos, más mujeres candidatas tienden a ocupar posiciones prominentes.

Sin embargo, aun bajo los sistemas de representación proporcional hay todavía una variación considerable en las proporciones de mujeres electas para las asambleas. Algunos países con representación proporcional eligen persistentemente proporciones reducidas de mujeres para sus legislaturas; Israel y Grecia son ejemplos de ello. Igual de inconsistentes, unos cuantos países con sistemas de miembro único y pluralidad simple eligen proporciones considerables de mujeres: por ejemplo, Nueva Zelandia y el Canadá. Así, el tipo de sistema electoral por sí solo no permite explicar suficientemente las diferentes experiencias de los distintos países. Esto confirma el hecho de que es un conjunto de variables lo que influye en las perspectivas electorales de las mujeres, incluida la cultura política y la índole de los partidos políticos.

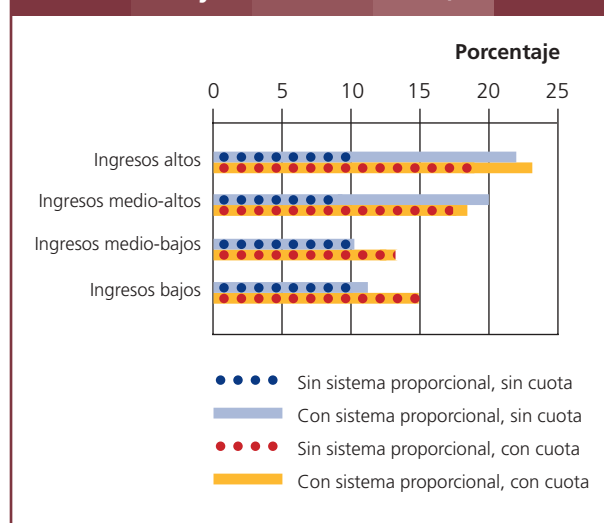
## ACCIÓN AFIRMATIVA: ELEVAR LAS CIFRAS

### Sistema de cuotas de mujeres

En los últimos diez años, ha habido una experimentación considerable con la aplicación de la acción afirmativa o el sistema de cuotas de mujeres a fin de cumplir la meta de la paridad de género en la política representativa. Las cuotas que se aplican a las listas electorales por partido constituyen el medio más común para promover la participación de la mujer en política; actualmente se aplican en más de 80 países. Tal como se muestra en la gráfica 9.5, dichas cuotas permiten resaltar la repercusión positiva de los sistemas de representación proporcional en las posibilidades electorales de las mujeres, y en los sistemas sin representación proporcional ayudan también a elegir más mujeres para los cargos públicos.

Los partidos pueden adoptar el sistema de cuotas a consecuencia de la presión que ejercen sobre ellos las mujeres afiliadas, o como resultado de un requerimiento ordenado por la ley. En los sistemas de miembro único con pluralidad simple, la

**Gráfica 9.5 Mujeres en parlamentos nacionales, promedios según nivel de ingresos, sistemas electorales y existencia de cuotas, 2004**



Fuentes: Calculado con datos de la UIP 2004; División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; ONU 2003; IDEA 2002; IDEA y Universidad de Estocolmo 2004.

aplicación de cuotas puede ser difícil cuando las ramas locales del partido están firmemente involucradas en la selección de su candidato: pueden resistirse a la presión para excluir a los hombres. En estos sistemas, algunos partidos han tratado de alentar a aquellos de sus miembros que son responsables de la selección de candidatos para que escojan mujeres, estableciendo “metas” internas en vez de cuotas estrictas.

Las cuotas solas no son garantía de una mejor representación femenina: se requiere también el compromiso del partido. Se evade la dotación de cuotas cuando las candidatas mujeres son desplazadas a las últimas posiciones de una lista cerrada, donde no es probable que obtengan escaños en el Parlamento a menos que la mayoría ganadora del partido sea abrumadora. A nivel local, es común que los partidos eviten aplicar las cuotas si no hay castigos por no hacerlo (véase la casilla 9.2). El resultado es que, en algunos países, las cuotas no han generado el incremento que se esperaba en el número de mujeres electas. Por ejemplo, Brasil, Venezuela y Panamá han tenido todos una cuota oficial del 30 por ciento de mujeres en sus respectivas asambleas nacionales, pero durante sus elecciones lograron el nueve, el 10 y el 10 por ciento, respectivamente.

Las cuotas son lo más efectivo cuando los distritos electorales son grandes y existe el requisito de que las mujeres estén

distribuidas en las listas de manera uniforme: una lista “por franjas”, conocida como lista “cebra” en el sur de África, contiene mujeres y hombres alternados. Cuando también hay castigos por no cumplir lo convenido, como retener los subsidios gubernamentales para las campañas, es más probable que haya colaboración. Estas condiciones rigen en Argentina, Bolivia, Uruguay y Costa Rica. Argentina tiene una cuota del 30 por ciento y en las últimas elecciones nacionales las mujeres consiguieron el 31 por ciento de los escaños. Con una cuota electoral del 40 por ciento, en Costa Rica las mujeres consiguieron el 35 por ciento de los escaños de la asamblea. En ambos países, el mandato legal del sistema requiere que las mujeres estén ubicadas en posiciones con posibilidades de triunfo.

## Escaños reservados y los electorados

En los sistemas de miembro único con pluralidad simple, se ha preferido aplicar medidas para reservar escaños para mujeres en vez de las cuotas de mujeres candidatas. Estos sistemas de reserva varían según los escaños sean ocupados mediante un proceso de elección directa o indirecta. Durante varios decenios, Tanzania, el Pakistán y Bangladesh han llenado los escaños para mujeres del

### Casilla 9.2 Desafíos legales a las violaciones de la ley de cuotas en Argentina

En 1991, en Argentina se aprobó una ley de cuotas en virtud de la cual por lo menos el 30 por ciento de los candidatos electorales debían ser mujeres. Durante las elecciones de 1993 para la Cámara de Diputados, los líderes de todos los partidos y en todas las provincias fracasaron en la aplicación de la ley. Debido a que en esa época los jueces electorales no consideraban la ley de cuotas como una “ley pública”, solamente a las candidatas que habían sido perjudicadas se les permitía desafiar el manejo de las listas. Grupos de mujeres sumamente organizadas, con el apoyo del Consejo Nacional de la Mujer promovido por el Estado, se movilaron rápidamente para ayudar a presentar demandas legales a las mujeres de todo el espectro político en los 24 distritos electorales. Estos litigios generaron mandatos por parte de la cámara electoral nacional y de la Suprema Corte certificando que la ley de cuotas era una ley pública y que tenía que cumplirse. Se aprobó también una enmienda constitucional por la que se otorgó a la mujer “igualdad de oportunidades... para el acceso a cargos por elección y dentro de su partido político... por acción afirmativa”. Hoy, las mujeres legisladoras ocupan más de una tercera parte de los escaños en ambas cámaras del Congreso de Argentina, y las listas de los partidos que no cumplen con las leyes de la cuota mínima del 30 por ciento son rechazadas.

*Fuente: Bouvier 2004.*



Parlamento asignándoselos a las propias candidatas de los partidos en proporción al número de escaños que hubiera conseguido cada partido. Estos escaños reservados han sido simplemente una forma de impulsar más aún al sector mayoritario gubernamental y han socavado la imagen de legitimidad de las mujeres que los ocupan.

Otro ejemplo de escaños ocupados mediante un proceso indirecto proviene de Uganda, donde hay una categoría especial de escaños que están reservados para la “mujer representante” de cada distrito del país. La mayoría de las mujeres del Parlamento ocupan este tipo de escaños; son seleccionadas por los colegios electorales de distrito, que están compuestos por los representantes del gobierno local, de los cuales casi todos eran hombres hasta muy recientemente.

Un método alternativo de acción afirmativa es el de reservar un porcentaje de los distritos electorales en los cuales todas las candidaturas han de ser femeninas; esto permite a las mujeres competir por el voto popular en vez de cabildear con la élite del partido para lograr ser designadas candidatas. Gracias a una enmienda constitucional de 1992, una tercera parte de los escaños del gobierno local en la India están reservados para las mujeres, y los distritos electorales en donde hay que elegir a una de ellas cambian en cada ronda electoral, permitiendo (u obligando) que los distritos electorales que deban elegir una mujer representante sean distintos en cada instancia.

## Repercusiones de las medidas de acción afirmativa

La manera como se diseñan y aplican los sistemas electorales de cuotas y de reserva de escaños influye en la imagen de legitimidad de las mujeres que se benefician de ello. Pueden influir también en las relaciones de las mujeres que se dedican a la política con las organizaciones y movimientos de mujeres, así como en el deseo o la habilidad de “los políticos” para promover las metas de equidad entre el hombre y la mujer en la arena política.

Como sucede en cualquier sistema de acción afirmativa, las beneficiarias pueden ser estigmatizadas. Se puede considerar que una candidata carece de credibilidad como representante,

especialmente si ella no cuenta con electorado geográfico. Cuando los ejecutivos del partido determinan cuáles son las mujeres que serán incluidas en una lista o asignadas a escaños reservados, las candidatas aspirantes rendirán cuentas primordialmente al liderazgo del partido en vez de hacerlo a un electorado potencialmente equitativo de hombres y mujeres. En Uganda, ha habido casos en que la selección de escaños reservados para la asamblea por un colegio electoral a nivel de distrito, ha servido para impedir que las candidatas propongan un programa feminista o confiesen sus vínculos con algún movimiento de mujeres: cuando el colegio electoral es socialmente conservador, esto equivale a un suicidio electoral.

Entre las medidas de acción afirmativa, la que ha sido probablemente más eficaz para normalizar la participación de la mujer en política es la adopción voluntaria, por parte de los partidos, de cuotas de mujeres candidatas. Algunas veces la pugna por establecer estas cuotas ha ayudado a fortalecer el compromiso de un partido en pro de la equidad entre el hombre y la mujer, y a establecer vínculos entre las mujeres que se dedican a la política y las organizaciones de mujeres en la sociedad más amplia. Cuando los partidos siguen el ejemplo de otros (como ha sucedido entre los partidos conservadores de la Europa continental cuando tratan de lograr el mismo éxito que los partidos de izquierda para poner en primera fila a las mujeres candidatas), el resultado puede ser un “contagio entre partidos”<sup>9</sup> en cuanto al asunto de la representación de las mujeres, contribuyendo así a los debates más amplios sobre las cuestiones de equidad entre el hombre y la mujer. Las cuotas funcionan muy bien en los sistemas de lista cerrada, pero éstos tienen déficits democráticos. En los sistemas de lista cerrada se tiende a separar a los representantes de su electorado, haciendo que rindan cuentas no tanto a los votantes como a los jefes del partido. Este problema se agudiza en los partidos sumamente centralizados, los cuales, como suele suceder, tienden también a ser los más eficaces para promover la participación de la mujer. Las estructuras de mando del partido pueden superar la resistencia hacia la acción afirmativa, así como hacia la propia equidad entre el hombre y la mujer.

Por lo tanto, es claro que difícilmente se pueden reducir los arraigados obstáculos culturales en contra del liderazgo político

de la mujer tan sólo con medidas de acción afirmativa. Sin el apoyo de los movimientos de mujeres de ámbito nacional, las medidas afirmativas pueden terminar poblando los foros de representantes con élites de mujeres que difieren poco de sus colegas masculinos en cuanto a sus antecedentes sociales o enfoque político.

## EL MITO DE LA HOSTILIDAD DEL ELECTOR

Un obstáculo persistente para la promoción eficaz de mujeres candidatas a ocupar cargos públicos surge cuando los partidos advierten la posibilidad de que las mujeres no salgan elegidas. Sin embargo, aparentemente entre los votantes hay menos resistencia hacia las mujeres candidatas que la que hay entre las burocracias de los partidos. La encuesta de opinión de Vox Populis efectuada en el Brasil en enero del 2000 mostró que los votantes consideraban que las mujeres eran más honestas, confiables, competentes y capaces que los candidatos masculinos; el 84 por ciento del electorado sostuvo que votaría por una mujer para alcalde; el 80 por ciento votaría por una mujer para gobernadora estatal; y el 72 por ciento votaría por una mujer para presidenta.<sup>10</sup>

Esta actitud favorable tuvo eco por toda la región latinoamericana. El 57 por ciento de quienes contestaron una encuesta Gallup del año 2001 en cinco ciudades principales de la región creían que el hecho de que hubiera más mujeres en política conduciría hacia un gobierno mejor; el 69 por ciento creía que en su país se elegiría una mujer como presidenta en los próximos 20 años.<sup>11</sup> Antes de las elecciones locales de 1988 en Bélgica, se cambió la ley a fin de que fuera obligatorio que se imprimiera en las boletas del sufragio el nombre de pila de los candidatos, de modo que los votantes pudieran identificar más fácilmente su sexo. El resultado fue un sorprendente 26 por ciento de incremento en el número de mujeres electas.<sup>12</sup>

En la India, las cifras muestran que no obstante lo anterior, el número de mujeres electas para la Lok Sabha (la cámara baja del Parlamento) ha sido siempre lamentablemente reducido, lo cual se debe mucho más a la poca disposición de los partidos a

que las mujeres entren en campaña que a la falta de interés de los votantes para elegir mujeres como sus representantes. Desde 1957, las candidatas femeninas han gozado de un índice de éxito consistentemente más alto que los candidatos masculinos; en promedio, es dos veces más probable que se elija a una mujer que a un hombre.<sup>13</sup> Sin embargo, en otros lugares las actitudes de los votantes, siguen siendo ambivalentes o contrarias a que la mujer ejerza un poder igual al del hombre. En una encuesta del año 2001 realizada entre el electorado de Zimbabwe, se encontró que el 29 por ciento de quienes contestaron estaba a favor de una representación igualitaria, y sólo el 25 por ciento estaba a favor de contar con más mujeres dedicadas a la política.<sup>14</sup> Los votantes de Europa Oriental también han sido lentos para aceptar que las mujeres ocupen cargos de liderazgo público y todavía hoy es más probable que estén más de acuerdo que los europeos occidentales en que “los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres”.<sup>15</sup>

## PRESENCIA Y DESEMPEÑO DE LA MUJER EN CARGOS PÚBLICOS

En los últimos diez años, ha habido cambios significativos en los sistemas políticos para permitir que haya niveles de participación femenina más altos. Aunque esto no ha ocurrido sin un esfuerzo considerable de campaña por parte de las organizaciones y movimientos de mujeres, la rapidez con la que han sucedido algunos de estos cambios permite sugerir que las instituciones públicas pueden ser sumamente susceptibles a la “ingeniería” social. La experimentación con sistemas electorales y acción afirmativa ha demostrado que el diseño institucional puede repercutir profundamente en la facultad que tengan las mujeres para ejercer su autoridad en los ámbitos de toma de decisiones. Pero facilitar el acceso de la mujer a los cargos públicos es apenas el principio de la lucha para lograr que se incluya la equidad entre el hombre y la mujer en la formulación de la política estatal. Su eficacia para generar apoyo a los intereses de la mujer, para asegurar que las políticas nuevas se traduzcan en pautas nuevas de prestación de servicios, y para establecer principios

nuevos para poder juzgar las acciones de burócratas y funcionarios, depende de varios factores, a saber:

- el ambiente ideológico y su apertura a las cuestiones de género
- las posiciones de liderazgo institucional para las cuales las mujeres sean elegidas o nombradas una vez que ocupen un cargo
- los comités permanentes a los cuales las mujeres legisladoras son asignadas para debatir la legislación o revisar la política gubernamental
- la sensibilidad de los partidos políticos por la problemática de la equidad entre el hombre y la mujer
- la relación entre los políticos y los movimientos de mujeres
- la capacidad de las instituciones públicas para aplicar políticas o reglamentar a los proveedores privados de manera tal que respeten las metas nacionales de equidad entre el hombre y la mujer
- la existencia de una base institucional efectiva para promover la equidad entre el hombre y la mujer en la planificación gubernamental dentro de la burocracia; la “maquinaria nacional” en materia de género puede consistir en un Ministerio de la Mujer, una oficina de igualdad de oportunidades o una oficina sobre la condición de la mujer
- la sensibilidad de los sistemas de rendición de cuentas en cuanto a la distinción por razón de sexo

## El ambiente ideológico cambiante

La multiplicidad e importancia creciente de los papeles que juegan las mujeres en la vida política dependen hasta cierto punto de las ideologías, especialmente de la aceptación de los puntos de vista feministas o antifeministas por parte de los partidos políticos. Los partidos de izquierda, más que los de derecha, han estado más firmemente relacionados con los problemas de justicia social y redistribución que interesan a los movimientos de mujeres. Tradicionalmente, han sido también más sensibles a los problemas de la mujer y más dispuestos a apoyar las candidaturas de mujeres para cargos públicos. Este ha sido el caso, por ejemplo, en América Latina, donde los partidos de

centro-izquierda han promovido ideas de igualdad de género y han apoyado los derechos de la mujer como ciudadana. Grupos revolucionarios tales como el Frente Sandinista de Liberación Nacional, de Nicaragua; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, de El Salvador; o la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, han apoyado particularmente y con firmeza acciones en favor de la mujer.<sup>16</sup>

Sin embargo, históricamente, los partidos de izquierda sólo han mostrado más presteza en el apoyo a mujeres candidatas o para atender la problemática específica de género después de que las mujeres miembro hubieron concertado alguna movilización. Los partidos sustentados en los trabajadores y que adquieren membresía y recursos de los sindicatos, a menudo han dado apoyo retórico a la equidad entre el hombre y la mujer, pero han sido reacios a promover a las mujeres a posiciones de liderazgo. Las mujeres se han quejado por este tipo de actitud en el caso del gobernante *Partido dos Trabalhadores* (PT o Partido de los Trabajadores) del Brasil. En los países de Europa Oriental, los antiguos partidos comunistas y socialistas han sido sólo marginalmente más eficaces que los partidos del ala derecha para promover candidaturas de mujeres; algunos de los partidos conservadores nuevos, todavía pequeños, de países tales como Polonia, tienen numerosas y prominentes candidatas femeninas.<sup>17</sup>

En años recientes, las distinciones ideológicas entre “izquierda y derecha” se han hecho menos significativas dada la expansión mundial de las políticas económicas neoliberales, así como la simultánea politización de las identidades culturales y étnicas. Por lo general, en los países industrializados, los partidos políticos han hecho campaña sobre temas de política macroeconómica reflejando los intereses de sus electorados principales por clase social. Los partidos de izquierda han apelado a la clase trabajadora, han insistido en el empleo por encima de la inflación y han promovido los impuestos al capital, así como que se garantice el suministro de servicios públicos de manera socialmente incluyente. Los partidos de derecha se han asociado a los intereses de corporaciones y terratenientes, y promueven políticas de sello opuesto. Pero en las economías en desarrollo y en transición, los intereses de las personas pueden quedar menos asegurados si se apoya una posición de clase en vez de explotar los vínculos familiares o las redes de interacción e identidad

determinadas por etnicidad, región, religión y raza. Así, los partidos políticos se pueden formar en torno a los intereses particulares de grupos étnicos, religiosos o, en el caso de la India, por casta. Los partidos de izquierda de estilo antiguo, con sus tradiciones seculares y de inclusión, han tenido que responder a este fenómeno. Al mismo tiempo, han tenido que enfrentar el descrédito del socialismo estatal que acompañó la disolución del bloque soviético, y el violento ataque al trabajo organizado que representan la liberalización y el ajuste económico.

### Vínculos entre los partidos y los movimientos de mujeres

En estas circunstancias, los partidos de izquierda se han propuesto establecer alianzas con movimientos sociales y populares, incluidos los de mujeres. Aquellos que tratan de apelar a las mujeres votantes son lo más común en contextos donde los movimientos de mujeres han sido fuertes y han jugado un papel crítico en la democratización; los ejemplos más destacados están en América Latina y África Meridional. Pero estos no son los únicos tipos de partidos que tratan de aprovechar la capacidad que tienen las mujeres organizadas para generar votos. En Asia Meridional ésta ha sido una tendencia notable entre los partidos hindúes chovinistas, los partidos islámicos fundamentalistas y los partidos regionales basados en la casta o la etnicidad. Aquellos que representan a las castas más bajas, tales como el Partido Bahujan Samaj de Uttar Pradesh, han considerado a las mujeres no sólo como miembros clave de alguna casta o portadoras de identidad cultural, sino como fuentes importantes de apoyo electoral. En partidos regionales, como el Partido Telugu Desam (TDP) de Andhra Pradesh, se ha apelado directamente a las votantes mediante acciones populistas, tales como la distribución de recipientes para combustible, o la ampliación rápida de los programas de autoayuda y microcrédito para las mujeres en época de elecciones. Se han antepuesto las dádivas para las mujeres a los esfuerzos dirigidos a aumentar su número en posiciones de liderazgo o a revisar la política del partido a fin de favorecerlas. Este factor puede ser la causa de la deserción repentina y marcada de mujeres del TDP en las elecciones estatales del año 2004.

La influencia de las mujeres que tienen un programa feminista dentro de los partidos y en la administración gubernamental, depende de que puedan mantener la presión que ejercen sobre el liderazgo político. El apoyo del partido a una ley clave puede ser retirado en el último minuto si intervienen prioridades más apremiantes. En el Congreso Nacional Africano (CNA) de Sudáfrica, donde las feministas tienen una presencia significativa tanto en el liderazgo del partido parlamentario como entre los miembros de base, el compromiso del partido para lograr la igualdad de género nunca se puede dar por sentado. A las líderes del CNA les quedó grabada esta lección cuando, en 1998, la asignación financiera a la Ley sobre Violencia Doméstica que ellas habían propuesto fue descartada por el CNA a fin de favorecer un acuerdo nuevo sobre armamento.<sup>18</sup>

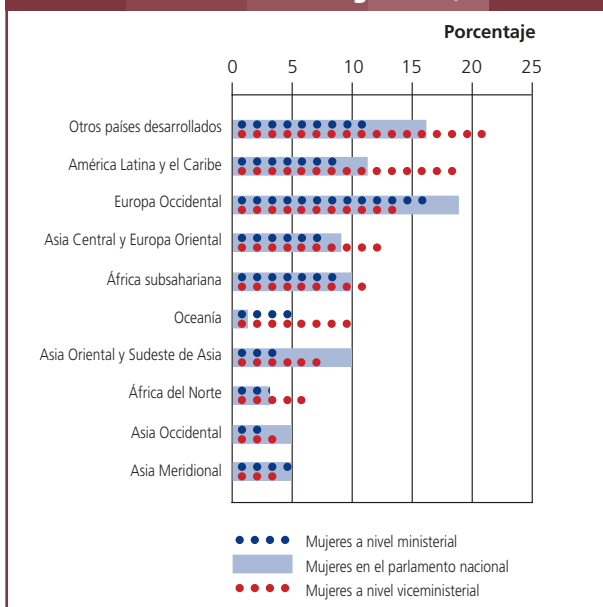
## EL PAPEL POLÍTICO CRECIENTE Y CAMBIANTE DE LA MUJER

### Mujeres en posiciones de liderazgo

En la medida en que el número de mujeres legisladoras empieza a aumentar, su participación en los procesos de toma de decisiones se ve restringido por su ingreso reducido a posiciones de liderazgo. La gráfica 9.6 muestra cómo se tiende a asignar a las mujeres posiciones ejecutivas a nivel ministerial y viceministerial aproximadamente en proporción al número de escaños que ocupen en el Parlamento. Esto significa que ellas constituyen una minoría del conjunto de quienes toman las decisiones ejecutivas.

Las mujeres rara vez llegan a ser jefas de Estado o de gobierno. Hay un número más grande de mujeres que fungen como jefas del grupo parlamentario o como funcionarias que presiden el Parlamento (portavoces, por ejemplo) en las cámaras baja y alta, especialmente en esta última, puesto que tiene menos poder directo que la cámara baja. Más allá de esto, los tipos de asignaciones ministeriales y viceministeriales que ocupan las mujeres legisladoras tienden a estar claramente definidos según la distinción por razón de sexo. Ministerios poderosos tales

**Gráfica 9.6 Mujeres en puestos ministeriales y viceministeriales, y en los parlamentos nacionales. Promedios regionales, 1998**



Fuentes: Calculado con datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; ONU 2000a.

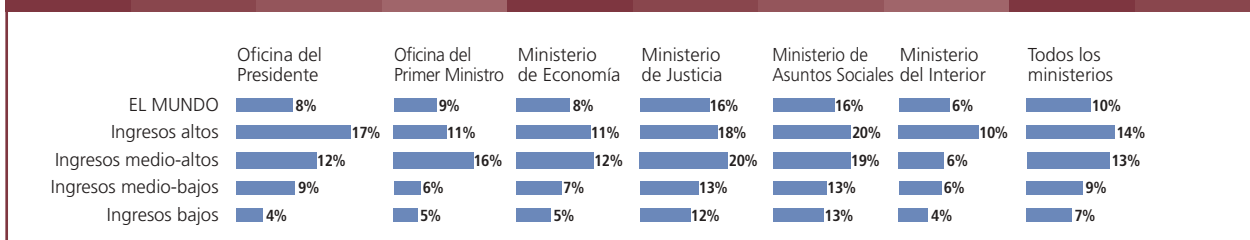
como el de relaciones exteriores, defensa, interior, finanzas, comercio e industria todavía están reservados primordialmente para los hombres, mientras que a las mujeres se las encuentra en ministerios de medio ambiente, asuntos sociales, salud, educación, familia, asuntos de género o de la mujer, y cultura. Ahora se asigna un número mayor de mujeres que en el pasado a los ministerios de justicia y de trabajo (gráfica 9.7).

## Participación en grupos de consulta y comités parlamentarios

En varios países, las mujeres parlamentarias han dado pasos para destacar el perfil de los asuntos de género en los debates legislativos. Algunas de ellas han organizado grupos de consulta para intercambiar ideas indistintamente con cualquier partido y coordinar su labor en los comités legislativos. En los procesos de toma de decisiones legislativas típicamente intervienen sistemas de comités permanentes. La composición de hombres y mujeres de estos comités refleja claramente la importancia que se atribuye a sus decisiones. Las mujeres han luchado por ser destinadas a los comités más poderosos: de nombramientos, de asignaciones, de procedimientos y de finanzas públicas. Pero en vez de eso se tiende a asignarlas a comités que se encargan de salud y bienestar, juventud, medio ambiente, cultura, transporte y consumo, la jurisdicción de todos los cuales se percibe como un ámbito de política que interesa directamente a la mujer.

Algunas veces las mujeres legisladoras han tratado de enfrentarse a esta pauta estableciendo comités permanentes sobre derechos de la mujer o sobre igualdad de oportunidades. Uno de los más exitosos de éstos es el Comité Permanente Adjunto del Parlamento de Sudáfrica sobre el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Condición de la Mujer, establecido inicialmente para revisar el comportamiento del Gobierno en relación con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en sus siglas en inglés). Posteriormente, este organismo fue incorporado de manera permanente en el sistema de comités parlamentarios, y

**Gráfica 9.7 Áreas ministeriales asignadas a mujeres en el mundo, según nivel de ingreso nacional en 1998**



Fuentes: Calculado con datos de la ONU 2000a.

está a cargo de evaluar las repercusiones de la nueva legislación en la distinción por razón de sexo. También propone cambios institucionales en el Parlamento mismo, relacionados con la incompatibilidad del horario de las sesiones con la vida familiar, y con la falta de guarderías para el cuidado de los niños. Contribuye así a incrementar la eficacia de las mujeres que son miembros del Parlamento.

Aun cuando pueda ser que los comités parlamentarios sobre derechos de la mujer no estén autorizados para revisar automáticamente la legislación reciente, pueden influir en la politización de los asuntos gubernamentales que atañen a las mujeres. Sin embargo, la práctica de establecer comités legislativos sobre asuntos de la mujer puede ser deficiente porque pueden convertirse en guetos para las legisladoras. En Filipinas, ambas cámaras del Congreso tienen comités para el bienestar de la mujer; esto significa que ahí es donde se discuten las medidas laborales que afectan a las mujeres, no en el comité de trabajo. Igualmente, las legisladoras se concentran en “sus” comités, y no en otros más poderosos tales como el de relaciones exteriores o cuentas públicas.<sup>19</sup>

## LA MOVILIZACIÓN DE LAS MUJERES POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AL INTERIOR DE LOS MISMOS

Los partidos políticos son los principales guardianes de la selección de mujeres para cargos oficiales. Constituyen también foros importantes para debatir políticas y, por lo tanto, son instituciones clave mediante las cuales se promueve el interés por la igualdad de género. Los movimientos de mujeres necesitan ser conscientes de “las condiciones en las cuales los partidos políticos sirven como agentes institucionales para defender los intereses de la mujer y mejorar su condición social”.<sup>20</sup> Pero los partidos políticos no han sido promotores destacados de los intereses de la mujer. Rara vez han asignado prioridad a los problemas relacionados con la distinción por razón de sexo o promovido a mujeres como candidatas a cargos, sin que se les insista o

se les obligue a ello. Aun cuando a menudo las mujeres son “soldados rasos” clave en las campañas de recaudación de fondos, en todo el mundo los partidos parecen ser hostiles a la participación de la mujer en la toma de decisiones, especialmente en los niveles más altos del liderazgo. Según la escasa información disponible, parece que, en general, son pocos los partidos que tienen mujeres en sus respectivos comités directivos y en posiciones superiores de gestión, en una cantidad proporcional a la membresía de base.

Se supone que los partidos que tienen reglas y jerarquías claras, procedimientos de selección transparentes, una estructura organizativa separada y autónoma, y una disciplina estricta, son los más capaces para apoyar la participación de la mujer.<sup>21</sup> Pero, sin democracia interna, ni compromiso, aun los partidos correctamente institucionalizados pueden ser hostiles a la participación de la mujer. En el Comité Central del Partido Comunista de China, el número de escaños para mujeres nunca ha sido alto, llegando al máximo del 10 por ciento en 1973, en la era de Mao, cuando los escaños estaban ocupados por las esposas de los líderes prominentes. Desde el decenio de 1980, la presencia de las mujeres en el Comité Central ha disminuido continuamente, con sólo cinco mujeres electas del total de 198 escaños que se disputaron en las elecciones de 2002.<sup>22</sup> En Europa Oriental, igualmente, los antiguos partidos comunistas tenían pocas mujeres en sus comités centrales.

En los países en desarrollo, los partidos a menudo están débilmente institucionalizados. Recursos, escaños y posiciones se determinan por patronazgo, sin referencia a los sistemas de transparencia o rendición de cuentas interna. Ese tipo de partidos a menudo tienen sistemas de liderazgo sumamente personalizados basados en dinastías familiares, y la toma de decisiones no está abierta a desafíos internos. Una de las pocas vías disponibles para las mujeres en dichos sistemas es aprovechar sus conexiones de parentesco con políticos prominentes para asegurarse posiciones de liderazgo. Cuando una mujer ha ganado una posición dentro del partido por esa vía, hay menos posibilidades de que trate de vincularse con el feminismo organizado o con otras manifestaciones de la problemática de la mujer por parte de la sociedad civil, o que desafíe la jerarquía masculina del partido apoyando las causas relacionadas con la distinción por

razón de sexo. En Filipinas, casi se ha institucionalizado un deber político familiar que refuerza dicha distinción. Las esposas de los políticos rutinariamente substituyen al marido en su escaño, reservándolo así para su familia, mientras el esposo toma el descanso legalmente requerido para cumplir con los reglamentos que limitan la ocupación del cargo en períodos consecutivos.<sup>23</sup>

## El ala femenina de un partido

Algunas veces, los partidos han establecido “un ala femenina” con el fin de movilizar a las votantes y reclutarlas como miembros. Sin embargo, a veces dichas secciones han sido controladas por las esposas de los líderes masculinos pero no han propiciado el desarrollo del liderazgo femenino del partido, ni promovido una política partidaria de equidad entre el hombre y la mujer.<sup>24</sup>

En el África subsahariana, la Liga de Mujeres del CNA, el ala femenina más grande y militante de cualquier partido de la región, tenía dificultades para desafiar el liderazgo masculino del partido en cuanto a la representación de la mujer en el Comité Ejecutivo Nacional, así como sobre las cuotas de mujeres en las listas del partido. El éxito que se tuvo en un momento dado se derivó de las acciones de mujeres activistas del CNA que trabajaban fuera de la Liga de Mujeres y aliadas a organizaciones feministas de la sociedad civil. En los países de África Occidental y Oriental, las secciones femeninas de los partidos dominantes han tratado de controlar y detener el movimiento social más amplio de las propias mujeres, desviando sus esfuerzos a fin de apoyar al presidente. En Ghana, el movimiento de Nana Konadu Agyeman Rawlings, *31st December Women's Movement*, fue un ejemplo notorio; pero en otros países, esfuerzos semejantes por parte de las esposas de políticos locales con el fin de monopolizar los recursos internacionales para el desarrollo de la mujer y limitar su actividad asociativa independiente, han hecho que las mujeres sean cautelosas en su compromiso con el Estado.<sup>25</sup>

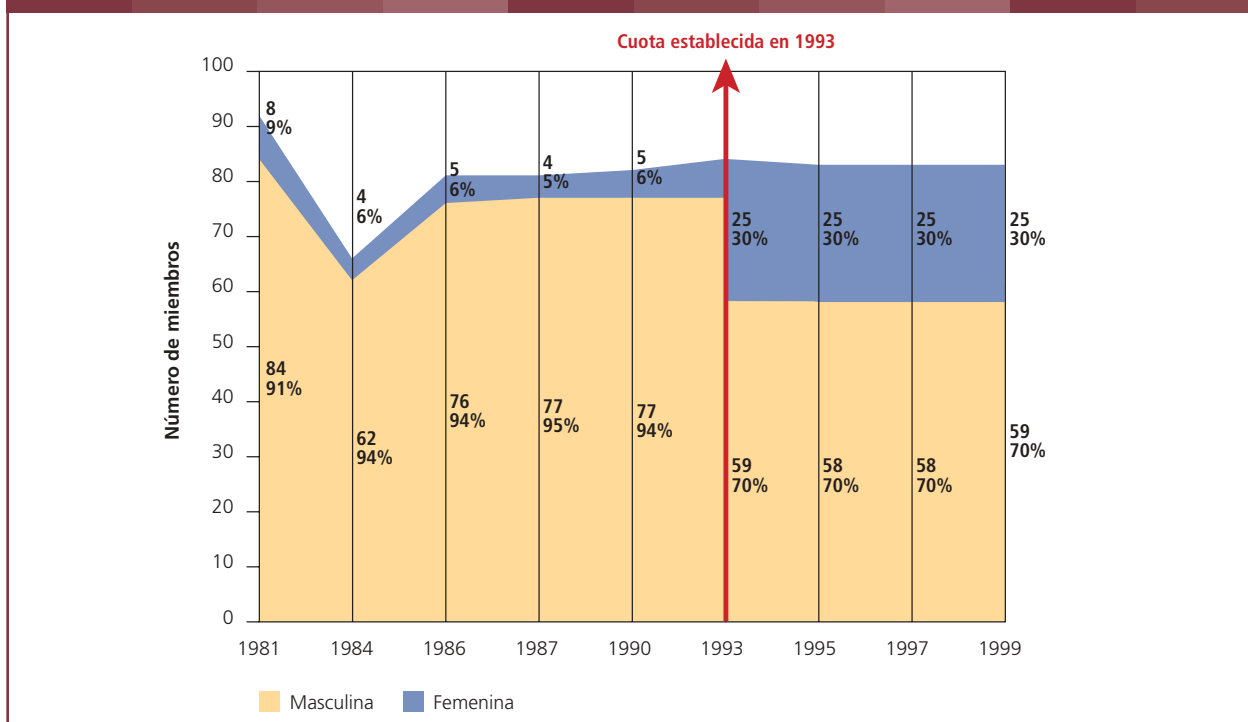
En el África subsahariana en general, la desacreditación política de un partido único perteneciente a un “gran hombre” ha generado un desafío a las estructuras femeninas que apoyan

a las jerarquías partidistas masculinas. En Botswana, las mujeres que son miembros comunes de los partidos políticos principales han denunciado el conflicto de intereses que impide a las esposas de los políticos promover los intereses de la mujer, y están renovando el liderazgo y la estructura del ala femenina de los partidos. Una organización feminista de la sociedad civil, *Emang Basadi*, ha dado conferencias en las que regularmente se invita al ala femenina de los partidos a informar sobre sus avances en el cumplimiento de las cuotas en las listas del partido y la inserción de mujeres en el liderazgo del mismo.<sup>26</sup>

La fijación de las cuotas de mujeres para las posiciones de liderazgo de los partidos ha constituido una forma de quebrar la resistencia del partido a la presencia de la mujer en los niveles superiores. En África Meridional, sólo el CNA tiene una cuota de mujeres en su Comité Ejecutivo Nacional, y esto fue acordado después de la dura batalla que se libró para asegurar a las mujeres el 30 por ciento de las listas del partido. En el Brasil, cuatro partidos tienen cuotas internas y son los únicos que tienen más del 10 por ciento de mujeres en cargos de partido con poder de toma de decisiones. Cuando hay una resistencia marcada a la participación de la mujer, las cuotas se convierten en un techo, no en un punto de ingreso. El *Partido dos Trabalhadores* (Partido de los Trabajadores o PT), estableció el sistema de cuota en 1993 y, desde entonces, la proporción de mujeres en el liderazgo ha seguido siendo exactamente la misma, justo por abajo del 30 por ciento (gráfica 9.8), por lo que ni siquiera refleja la proporción del 40 por ciento de mujeres que pertenecen al partido.

En el contexto de algunos países en desarrollo, los partidos políticos están estableciendo un grado mayor de democracia interna para permitir que su membresía local participe en la selección de candidatos y de quienes tomen decisiones en el partido. Por ejemplo, en México, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estaba en el poder, se caracterizaba por su dominio centralizado y la falta de transparencia en los procesos de selección. En 2001, respondió a su derrota electoral estableciendo un sistema de elecciones primarias (elecciones directas con participación de la membresía) que permitía a los miembros comunes del partido elegir a casi la mitad de los candidatos. Desde entonces, otros partidos de México han hecho lo mismo.<sup>27</sup> En el Brasil, el PT estableció elecciones directas similares para los



**Gráfica 9.8 Consejo Nacional del Partido dos Trabalhadores (PT) por sexo de su membresía, Brasil (1981-1999)**

Fuente: Sacchet 2004.

candidatos en el año 2001. En Puerto Rico, la aplicación del sistema de primarias por parte de los partidos políticos para sus procesos de nominación durante los años 90 dio como resultado que los miembros comunes y corrientes seleccionaron un número mayor de mujeres que las que habían sido seleccionadas anteriormente por los líderes del partido, en particular en los dos partidos que cuentan con la mayoría de los escaños.<sup>28</sup> Cuando en 1999 el partido gobernante en Botswana estableció las primarias, hubo un alza repentina en el número de candidatas: las mujeres que compitieron por la nominación de sus partidos fueron diez veces más que el número total de las mujeres que en el pasado habían participado en todas las elecciones y partidos juntos. Los partidos de la oposición hicieron lo mismo y el resultado fue un incremento marcado en el número de mujeres designadas para competir por escaños en todo el país.

## La instauración de partidos de mujeres

La frustración de las mujeres por el sesgo masculino de los partidos políticos convencionales ha conducido ocasionalmente a la instauración de partidos de mujeres. De hecho, estos no constituyen un fenómeno nuevo, ya que, desde principios del siglo XX, en algunos países nórdicos partidos de este tipo proporcionaron a la mujer un medio de participar en política. En Islandia, por ejemplo, los partidos de mujeres han estado colocándolas en cargos públicos desde que la Lista de la Mujer obtuvo el 22 por ciento de los votos en el ayuntamiento de Reykjavik en 1908.<sup>29</sup> Los partidos de mujeres han existido en Filipinas desde el decenio de 1950, y seis partidos de mujeres participaron en las elecciones a la asamblea nacional de 1998. Dos partidos de mujeres participaron en las elecciones de 1994 en Sudáfrica.



Las revisiones de los sistemas electorales que permitieron a las organizaciones no gubernamentales presentar candidatas a los cargos públicos, como sucedió en Armenia o Filipinas, pueden ser útiles para proporcionar a determinados grupos sociales la oportunidad de obtener apoyo electoral cuando los partidos convencionales no se ocupan de sus intereses. En Filipinas, el Decreto del Sistema de Lista por Partido de 1995 reservó el 20 por ciento de los escaños de la Cámara de Representantes para dichos grupos. Ellos hacen campaña al nivel del electorado nacional, no local, apelando a los intereses compartidos por diversos grupos en todo el país y, por lo tanto, son capaces de apelar al interés nacional en cuanto a las cuestiones de género.

## Campañas difíciles

Cuando las campañas políticas son mancilladas regularmente por el crimen o la violencia, las mujeres candidatas pueden quedarse fuera debido a que no están dispuestas a comprometerse en condiciones de violencia o buscar el apoyo de las redes criminales de los caciques. Una gran parte de la movilización de “fuerza” local para intimidar a los oponentes durante las elecciones involucra a jóvenes de sexo masculino, algunas veces organizados por el “ala juvenil” del partido. El ejemplo del “club de fútbol” Soweto de Winnie Mandela en Sudáfrica muestra que algunas mujeres sí aceptan utilizar a esta clase de grupos de apoyo, pero menos mujeres que hombres suelen comprometerse en ese tipo de política.

El impacto de la corrupción y la violencia en la participación de la mujer en política es evidente en el caso de Zimbabwe. La represión política y un ambiente general de inseguridad hicieron que fuera sumamente peligroso comprometerse con la oposición. Desde principios del decenio de 1990 la participación de las mujeres en elecciones nacionales y locales ha caído drásticamente. En 1997, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional acordó fijar una meta de representación de las mujeres en cargos públicos para todos los países miembro. En consecuencia, la Unidad de Apoyo a la Mujer en el Parlamento de Zimbabwe se dirigió por escrito a todos los partidos políticos, para recordarles la necesidad de aumentar la participación de la

mujer en todos los niveles de toma de decisiones. Pocos partidos respondieron, pero un portavoz del Movimiento por el Cambio Democrático (MDC, en sus siglas en inglés), el principal partido de la oposición, explicó que dada la violencia e intimidación política actual a la que se enfrentaban los candidatos del MDC, su partido no estaba exhortando a las mujeres a que se postularan para los cargos: “Todos conocen el tipo de atmósfera política en la que estamos operando. A menos que haya un cambio que permita a los candidatos hacer campaña libremente, sin temor de ser acosados e intimidados, seguiremos viendo menos mujeres postuladas como candidatas para los concejos locales.”<sup>30</sup>

Otro problema serio es la recaudación de fondos para las campañas. Se considera que las listas abiertas en los sistemas de representación proporcional, así como en el sistema de distritos electorales con miembro único, agudizan los problemas a que se enfrentan las mujeres para conseguir apoyo financiero. Al concentrarse en candidatos individuales se generan incentivos para hacer una campaña personal y apelar a los votantes de manera directa. Esto a su vez alienta las prácticas de patronazgo, en las cuales los políticos buscan alianzas con personas poderosas que puedan movilizar a sus “clientelas” o dependientes como “bancos” de votos, a cambio de recursos estatales.<sup>31</sup> Los candidatos buscan también financiamiento por parte de sus partidos; sin embargo, entre las mujeres candidatas hay la impresión de que los partidos gastan una gran parte de sus recursos en el financiamiento de campañas de candidatos masculinos “seguros”.<sup>32</sup> La mayor parte de los países que han logrado una “masa crítica” de mujeres en órganos de elección disponen de alguna forma de subsidio gubernamental para campañas políticas.

## Reducción de las diferencias de género en el sufragio

Los partidos políticos necesitan atraer los votos de las mujeres. Teóricamente esto debería promover una mejor representación de los intereses de la mujer en las plataformas de política partidaria y una mejora en la rendición de cuentas electorales a las mujeres. Pero los partidos sólo responden a la necesidad de atraerlas de esta manera si hay una “brecha” entre hombres y

mujeres” discernible en el procedimiento de votación.<sup>33</sup> Las diferencias de género en el sufragio sólo han surgido recientemente en una gran parte de las democracias occidentales, después de muchas décadas en las cuales había habido ya sea poca diferencia entre los votos de mujeres y hombres, o bien apenas una ligera preferencia femenina por candidatos conservadores. Esto empezó a cambiar en los años 80 en países tales como los Estados Unidos de América, Canadá y Australia, donde el apoyo de las mujeres viró hacia los partidos liberales o de centro-izquierda.<sup>34</sup> En muchos países en desarrollo, la conciencia sobre las diferencias de género en relación con la votación es un fenómeno relativamente reciente. Puede ser que los votos no sean tabulados en función del sexo y, por lo general, la conciencia depende de que las organizaciones feministas hagan esfuerzos para medir y dar a conocer al público una brecha en la votación como un medio de ganar influencia política. Hay casos en que la existencia de una gran brecha entre hombres y mujeres en la votación ha tenido un efecto significativo en las opciones de política (véase la casilla 9.3).

## EVALUACIÓN DE LA EFICACIA POLÍTICA DE LA MUJER

¿Representa eficazmente la mujer dedicada a la política los intereses de sus conciudadanas, y se compromete en la solución de los problemas de equidad entre el hombre y la mujer? Al igual que los hombres dedicados a la política, las mujeres atienden los problemas que conciernen a sus electorados y a sus partidos, y para aquellas que representan a grupos tradicionales o a partidos conservadores, puede ser que la igualdad de género no esté incluida en su programa. Dado que los sistemas de selección dentro del partido pueden eliminar a las feministas que hablan con franqueza, argumentando que constituyen una desventaja electoral, no es de sorprender que haya mujeres en política que no se preocupen por los asuntos de género. Sus vínculos con las organizaciones de mujeres activistas pueden ser débiles o inexistentes. En Namibia, por ejemplo, muy pocas mujeres parlamentarias habían estado activas en organizaciones

### Casilla 9.3 Chile: Un caso de votos en vez de convicciones

En 1995, el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle estableció en Chile un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. El plan era notable por su lenguaje feminista y la inclusión de metas tales como la expansión de los derechos reproductivos y el reconocimiento de la formación de parejas no tradicionales: medidas controvertidas en una sociedad católica conservadora. El plan señaló también una relajación de los controles ejercidos anteriormente para frenar las ambiciones de la oficina nacional de la mujer, el Servicio Nacional de la Mujer, así como una ampliación de su presupuesto.

El misterio sobre la razón por la que el partido de Concertación del Presidente Frei había adoptado repentinamente este giro feminista se explica por la existencia durante mucho tiempo de una marcada brecha entre hombres y mujeres en la votación chilena. Desde 1952, en cada elección presidencial ha habido una brecha entre los votos emitidos por los hombres y los emitidos por las mujeres, variando desde un 14 por ciento en 1964 a un tres por ciento en 1993. El poder del voto femenino ha aumentado en la medida en que ellas han alcanzado y sobrepasado la paridad en la concurrencia de votantes, constituyendo una mayoría (52 por ciento) en las elecciones presidenciales de 1989.<sup>35</sup>

Por lo tanto, el establecimiento del plan parece haber sido una tentativa de promover el apoyo entre el electorado femenino del país, más que una respuesta a la presión de los grupos de mujeres o una iniciativa por parte de las legisladoras.<sup>36</sup> En Chile, las mujeres no tienden a votar de manera más conservadora que los hombres, y sólo han sido verdaderamente decisivas en una elección (la de 1958); pero todavía se las considera como un grupo crucial de votantes cuyas preferencias pueden ser clave, particularmente en cuanto a las opciones presidenciales. En vísperas de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) el Gobierno necesitaba mostrar credenciales feministas a las votantes.

*Fuente: Baldez 1997.*

de mujeres antes de ingresar al Parlamento.<sup>37</sup> Cuando las jerarquías basadas en la familia, las políticas de identidad y los prejuicios de sistemas de selección dominados por el sexo masculino fijan un límite al número de mujeres en posiciones de liderazgo, se tiende a eliminar a las que cuentan con una base autónoma en la sociedad civil. Cuando esa dinámica prevalece, la llegada de la “masa crítica” con su proporción del 30 por ciento de participación de mujeres, no necesariamente marcará un avance feminista en la estructura de poder ni en la formulación de políticas.

Las mujeres legisladoras están divididas en un gran número de asuntos, incluidos aquellos relacionados con su partido, clase, grupo étnico o afiliación religiosa; la repercusión legislativa de estos asuntos en la esfera de la igualdad de género puede, por lo tanto, ser desigual. En Filipinas, la participación de la mujer en el Congreso se ha más que duplicado entre 1987 y 2001, alcanzando el 18 por ciento de sus miembros; pero este salto no se ha podido traducir en la presentación y aprobación de un mayor número de leyes que aborden los intereses de la mujer.<sup>38</sup> Por el contrario, las divisiones profundas entre las mujeres legisladoras en torno a cuestiones tales como el derecho al aborto, han servido para demorar los avances en la legislación sobre salud reproductiva. Hacia el final del año 2003, las detractoras de una ley sobre derechos reproductivos en el Comité de Salud de la Cámara rezaron el rosario en voz alta para interrumpir los debates sobre dicha ley. La Iglesia Católica movilizó a las detractoras de la ley y condenó en público a quienes la apoyaran. La consecuencia fue una disminución dramática en el número de legisladores, tanto mujeres como hombres, dispuestos a apoyarla.

## Avance desigual

Aparentemente, hasta ahora, el supuesto de que una presencia destacada de la mujer en política puede en un momento dado funcionar a favor de una mayor igualdad de género en la toma de decisiones públicas, se corrobora por la experiencia de algunos países industrializados. Estudios de casos de programas legislativos de mujeres en cargos públicos sugieren ese resultado, aunque no se dispone todavía de datos para establecer

comparaciones sistemáticas entre los distintos países. Aun cuando se tomen en cuenta los intereses partidarios divergentes de esas mujeres, ellas hacen todo lo que pueden para presentar proyectos de ley y apoyar una legislación que trate sobre la ampliación de los derechos ciudadanos de la mujer. En los Estados Unidos de América, el Canadá, el Reino Unido y Australia, esto ha sido objeto de investigación durante por lo menos dos decenios. Estudios sobre participación en debates legislativos y sobre las leyes propuestas por los políticos, muestran sin lugar a dudas que no obstante que mujeres y hombres comparten los mismos intereses por la política al nivel más alto (en el Canadá, por ejemplo, en cuanto a economía, política social y empleo<sup>39</sup>), es más probable que las mujeres legisladoras presenten proyectos de ley que aborden problemas relacionados con los derechos de la mujer, la familia o los hijos.<sup>40</sup>

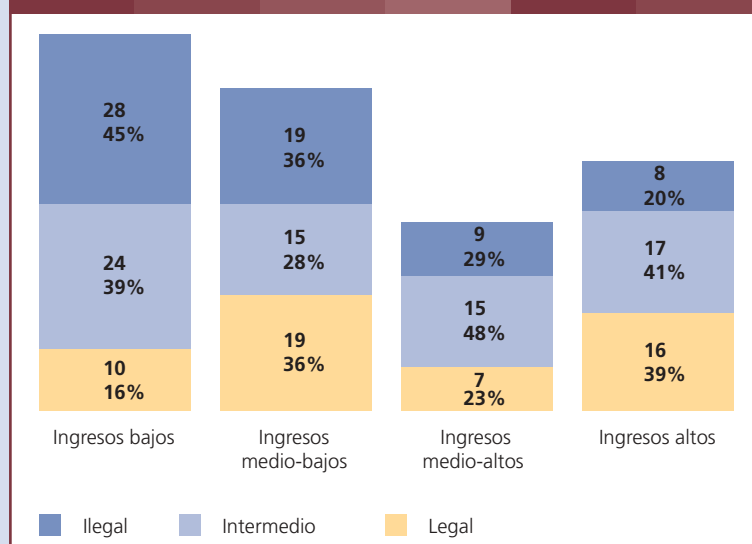
Es difícil decir qué impacto ha tenido en la formulación de políticas el número creciente de mujeres en los gobiernos de los países en desarrollo. Una razón es que, a excepción de los Estados socialistas, han sido pocas las mujeres que han ocupado cargos públicos durante el tiempo suficiente como para haber tenido alguna repercusión discernible en la formulación de políticas. Otra limitación sobre la facultad de la mujer legisladora para influir en la formulación de políticas es la reducida posibilidad de innovación de los Estados que dependen mucho de las instituciones financieras internacionales. Aunque a menudo se exagera la medida en que la liberalización reduce la gama de opciones de los gobiernos en materia de políticas, y a la cual se enfrentan los gobiernos, no hay duda de que las circunstancias de restricción económica y la dependencia de la ayuda externa limitan los recursos disponibles para las políticas progresistas relacionadas con la distinción por razón de sexo. Además, se tiende a hacer a un lado el interés por lo social a fin de promover el crecimiento económico nacional y el mejoramiento del entorno para la inversión.

A pesar de lo difícil que es medir la influencia de la mujer en la formulación de políticas en diferentes regiones y en circunstancias muy diversas, es importante evaluar la expectativa de que las mujeres que ocupen cargos públicos contribuirán a lograr la igualdad de género. En el transcurso del tiempo, pueden advertirse las relaciones entre el número de mujeres con

## Casilla 9.4 La mujer en política, ¿implica alguna diferencia? Evaluación empírica del caso de las leyes sobre el aborto

Actualmente, sólo cerca del 28 por ciento de los países tienen acceso legal al aborto voluntario (véase la gráfica 9.9). Aunque esta situación ha mejorado en los últimos 15 años, alrededor del 34 por ciento de los países todavía considera que el aborto es ilegal en cualquier circunstancia.

**Gráfica 9.9 Legalidad del aborto según el nivel de ingresos del país, 2001**



**Nota:** “Legal” incluye sólo aquellos países donde se permite el aborto voluntario. “Ilegal” incluye sólo aquellos países donde el aborto no está permitido bajo ninguna circunstancia, aunque por lo general se exceptúan los casos en que la vida de la mujer está en peligro. Dicha excepción no existe en Malta, ni en Chile ni en El Salvador. “Intermedio” incluye aquellos países donde el aborto no es ni “legal” ni “ilegal” (el aborto puede ser legal bajo determinadas circunstancias, tales como cuando la salud mental o física de la mujer está en peligro, entre otras).

**Fuente:** Calculado con datos de la ONU 2000a.

las posibilidades de que el aborto voluntario sea legal, y reducirá (en una proporción ligeramente más pequeña) las posibilidades de tener leyes rígidas que hacen “ilegal” el aborto.

Variables tales como nivel de alfabetismo femenino, ingreso nacional y si el país es católico romano, juegan también un papel interesante. La probabilidad de que un país legalice el aborto voluntario se reduce si el país es de bajos ingresos, y aumenta si está clasificado como “en tránsito” o “sin libertad” (\*). El alfabetismo femenino sólo constituye un factor importante cuando hay una transición de una situación en la que el aborto nunca es legal a una donde se concede bajo condiciones limitadas. La probabilidad de que un país pase de una situación sin aborto bajo ninguna circunstancia a la de derechos limitados al aborto se reduce si el país es católico romano y de ingresos bajos o medio-bajos.

Es importante agregar una nota de advertencia. El análisis empírico que aquí se muestra no prueba ninguna causalidad, sino que sólo refleja relaciones estadísticas entre las variables que afectan la rigidez o la flexibilidad de la legislación sobre el aborto.

**Nota:** (\*) Clasificaciones utilizadas por Freedom House ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Se considera que los países “no son libres” de acuerdo a una calificación obtenida utilizando una encuesta que mide derechos políticos y libertades civiles. El término “naciones en tránsito” se utiliza para los países post-comunistas.

**Fuente:** Cueva 2004.

¿Bajo qué condiciones algunos países conceden el derecho al aborto voluntario, mientras que otros la rehusan? Para contestar esta pregunta, se calculó un modelo logístico empírico utilizando variables clave tales como nivel de ingresos de un país, alcance de la participación económica y política de la mujer, educación femenina, régimen político y religión estatal. Se clasificó a los países en tres categorías de acuerdo a su legislación sobre el aborto:<sup>41</sup>

- El aborto voluntario es legal (“legal”).
- El aborto es legal bajo determinadas circunstancias (“intermedio”).
- El aborto es ilegal en cualquier circunstancia (excepto cuando la vida de la mujer está en peligro (“ilegal”).

Los resultados del modelo son sorprendentes. La participación de la mujer en la economía y la política son las variables principales que permiten explicar por qué se conceden leyes sobre el aborto en todos los países del mundo. Un aumento del uno por ciento en cualquiera de esas variables incrementará (en proporción semejante)

cargos públicos y el mejoramiento de la condición social de la mujer, utilizando indicadores tales como tasas de mortalidad materna más bajas, niveles más altos de educación femenina, menos violencia de género y distribución más equitativa de la propiedad de bienes y riqueza entre mujeres y hombres. Aunque todavía no es posible establecer relaciones causales entre la presencia de la mujer en los cargos públicos y dichos resultados, en la actualidad esa fuerte conexión entre el número de mujeres en puestos políticos y el cambio en las políticas sí se puede medir en un caso: el derecho al aborto (véase la casilla 9.4). La relación estadística entre mujeres en política y derecho al aborto, aunque es mucho más fuerte que cualquier otra variable examinada, no es indicadora de causalidad: puede ser que los partidos socialmente progresistas planteen el derecho al aborto y esto contribuya a generar un entorno en el cual fuera más fácil para las mujeres obtener un cargo político. Sin embargo, la relación es notable.

Por el contrario, en un campo diferente (el de la violencia contra la mujer), se encontró en un estudio al respecto que solamente hay una relación ligera y no lineal entre las participaciones porcentuales de mujeres en las asambleas legislativas y los resultados positivos de las políticas.<sup>42</sup> En el estudio se llegó a la conclusión de que centrarse en la cantidad absoluta o relativa de mujeres que participan en los órganos legislativos pudiera ser una forma equivocada para determinar las formas como dichas mujeres influyen en las políticas públicas.<sup>43</sup> Aunque las feministas individuales o los grupos de mujeres legisladoras no dejan de tener importancia como actrices políticas para impulsar los derechos de la mujer, en el estudio se encontró que la presencia de un movimiento de mujeres fuerte, autónomo, permite explicar mejor las respuestas gubernamentales a la violencia contra la mujer que la presencia de mujeres en la asamblea legislativa.

## Notas

- 1 Molyneux 1994; Jie 2004.
- 2 Kenworthy y Malami 1999:254-5.
- 3 Dahlerup 1986; Beckwith 2002.
- 4 WEDO 2001.
- 5 Meintjes 2003.
- 6 Jayaweera 1997:421.
- 7 Narayan et al. 1999:2.
- 8 Matland 1999; Reynolds 1999; Yoon 2001.
- 9 Matland y Studlar, 1996.
- 10 CFEMEA 2000:2.
- 11 *Inter-American Dialogue* 2001.
- 12 Darcy et al. 1994:150.
- 13 Narayan et al. 1999.
- 14 *Women in Parliament Support Unit* 2001:4.
- 15 Wilcox et al. 2003, citado en Fodor 2004a:15.
- 16 Luciak 2001.
- 17 Fodor 2004a:21.
- 18 Selolwane 2004:72.
- 19 Sobritchea 2004:5.
- 20 Beckwith 2000:439.
- 21 Norris y Lovenduski 1993; Walyen 2000.
- 22 Jie 2004.
- 23 Sobritchea 2004:7.
- 24 Tsikata 2001.
- 25 Sow 2004; Tripp 2000; Tamale 1999.
- 26 Selolwane 1997, 1999.
- 27 Baldez 2004.
- 28 del Alba Acevedo 2000:19.
- 29 Bjarnhé\_insdottir 1905.
- 30 *Sunshine for Women* 2004.
- 31 Nicolau y Schmitt 1995:144.
- 32 Sacchet 2004:13; Goetz 2003:134.
- 33 Mueller 1988:31.
- 34 Hayes y McAllister 1997:6.
- 35 Hayes y McAllister 1997:1.
- 36 Baldez 1997.
- 37 Bauer 2004:17.
- 38 Sobritchea 2004:7, citando a Naz 2002:27.
- 39 Tremblay 1998:450.
- 40 Thomas 1991; Dodson y Carroll 1991; Kathlene 1994; McAllister y Studlar 1992; Vega y Firestone 1995; Norris 1996.
- 41 Por lo general, la legislación sobre el aborto está clasificada en siete categorías: (i) legal voluntario, (ii) legal sólo por razones sociales y económicas, (iii) permitido cuando hay defectos fetales, (iv) permitido en casos de violación o incesto, (v) permitido para preservar la salud mental de la mujer, (vi) permitido para proteger la salud física de la mujer, y (vii) ilegal (con una excepción en la mayoría de los países cuando la vida de la mujer está en peligro).
- 42 Weldon 2002:capítulo 4.
- 43 Weldon 2002:14.



## Capítulo 10

# Las mujeres se movilizan para reorganizar la democracia

El activismo femenino en la sociedad civil constituye la fuerza principal que impulsa el cambio en la legislación a favor de la mujer, y permite apuntalar los esfuerzos de las feministas que ocupan cargos públicos. Un movimiento social de mujeres fuerte y autónomo puede aumentar en gran medida la influencia que ellas puedan tener como grupo de presión legislativa, al aportar “una base de apoyo externo así como legitimidad para contrarrestar la resistencia interna del gobierno a la promulgación y aplicación de políticas feministas”.<sup>1</sup> Los políticos comprometidos con la igualdad de género necesitan guiarse por los movimientos de mujeres locales. Su labor sería mucho más sencilla si dichos movimientos de mujeres estuvieran unidos en torno a un programa común, o si los partidos políticos tuvieran más incentivos para responder a las necesidades de la mujer. En vez de ello, el interés por las cuestiones de género es una de las muchas otras prioridades que tienen las mujeres en todo el mundo, y puede diluirse al adherirlo a códigos nacionales o culturales cuya noción de la relación entre hombres y mujeres decididamente es de desigualdad.

Por lo general se considera que la mujer tiene poca eficacia política debido a la escasa asignación de recursos de que dispone, tales como tiempo y dinero, necesarios para generar influencia social y política, y debido a que sus intereses difieren según todo tipo de divisiones sociales.<sup>2</sup> Sin embargo, las mujeres participan acertadamente en las asociaciones de la sociedad civil y en los movimientos sociales casi de cualquier región. La mundialización de las comunicaciones ha generado nuevas oportunidades, permitiendo que las mujeres experimenten con instrumentos nuevos para hacer que les rindan cuentas los agentes clave:

gobiernos, corporaciones y organismos internacionales. Las reuniones cumbre y conferencias mundiales sobre una gama amplia de temas tales como comercio, salud y derechos humanos, han permitido a la mujer establecer redes de interacción entre países y entre regiones, y han conferido legitimidad a sus propios movimientos sociales a nivel nacional e internacional, como participantes clave en los debates sobre política mundial.

Antes de examinar el papel de los movimientos de mujeres en la vida política, es necesario entender la índole de esas asociaciones. Una definición general útil es que se pueden “entender como acciones colectivas femeninas en pro de metas sociales y políticas”.<sup>3</sup> La acción colectiva puede adquirir una forma asociativa distinta, o puede simplemente abarcar una coalición difusa de organizaciones en las que se piensa de manera semejante o de grupos informales que participan en las manifestaciones. Con esta definición no se insiste en que los movimientos de mujeres necesariamente tengan como propósito central rehaer el equilibrio de las relaciones de poder desde la perspectiva de género, o que se definan a sí mismos como feministas; sencillamente tienen que estar dirigidos por mujeres y movilizarlas a ellas. El predominio de la mujer en dichos movimientos indica que éstos se apoyan en reclamaciones relacionadas con la identidad de género: ellas se han movilizado explícitamente como mujeres y porque son mujeres, haciendo valer una identidad de género femenina, distinta de otras identidades posibles.<sup>4</sup>

## MOVIMIENTOS SOCIALES DE MUJERES Y POLÍTICAS FEMINISTAS

Los movimientos de mujeres no son necesariamente feministas. La política feminista se opone específicamente al patriarcado y trata de eliminar la subordinación y discriminación que se deriva del dominio masculino.<sup>5</sup> Por lo tanto, los grupos feministas dentro de los movimientos de mujeres pueden tratar de desafiar los roles sexuales convencionales que pueden haber constituido el punto de partida primordial de su organización.<sup>6</sup> No deberían confundirse ambos tipos de movimiento; no se puede suponer que la acción colectiva femenina se dedica necesariamente a promover el avance de los derechos de la mujer y a tratar de lograr la justicia entre los sexos. En efecto, determinadas formas de activismo femenino basado en la fe, de carácter derechista o conservador, tratan de lograr lo contrario.

Fuera de las organizaciones dominadas por mujeres, hay una cantidad significativa de movilización y solidaridad femeninas. Los sindicatos, partidos políticos, organizaciones de masas promovidas por el Estado, y grupos de la sociedad civil con otros programas pueden abogar en nombre de sus miembros mujeres. Estas otras formas de movilización femenina constituyen una gran parte, probablemente la mayor, de la solidaridad femenina en el mundo.<sup>7</sup> Cuando la movilización femenina no es autónoma o independiente, puede apoyarse en “vínculos asociativos” con otros movimientos sociales. En muchas partes del mundo esto da por resultado alianzas estratégicas con grupos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, a veces más poderosas, cuyo programa principal se refiere a campos tales como medio ambiente, paz, liberalización del comercio, mundialización y derechos humanos.<sup>8</sup>

De manera alternativa, la movilización femenina puede adoptar la forma de “movilización dirigida”; en este caso, se halla bajo el control de otra autoridad institucional, que suelen ser el gobierno o los partidos políticos. La movilización femenina dirigida por las autoridades en nombre de intereses colectivos nacionales o religiosos puede excluir no solamente la emancipación de la mujer como una meta central; de hecho, puede funcionar para abolir los derechos de la mujer que ya se

hubieron ganado anteriormente, como en el caso de algunos movimientos sustentados en la fe.<sup>9</sup> Los líderes conservadores han solicitado activamente la participación de las mujeres en esta forma de acción colectiva a fin de demostrar la legitimidad popular de las propuestas para fortalecer las interpretaciones patriarcales de los derechos de la mujer. Un ejemplo notable de ello fue la participación de las mujeres en la revolución islámica del Irán en 1979.

## COMPROMISO DE LA MUJER CON LA DEMOCRACIA

Lo que ha sido descrito como la “tercera ola” de democratización<sup>10</sup> llegó a su cúspide en 1989-90 con la caída del socialismo de Estado en el antiguo bloque de países de Europa Oriental y con su transición hacia economías abiertas. En los Estados autoritarios restantes, ha seguido habiendo una movilización hacia la democracia durante los últimos 15 años, así como el establecimiento de democracias nuevas después de los conflictos en los Balcanes y en África. Por todo el mundo, un número significativo de países están pasando por un proceso extenso de consolidación democrática, en el cual los ordenamientos jurídicos están siendo corregidos a fin de incorporar derechos constitucionales nuevos, y la capacidad de los sistemas políticos para tolerar la oposición está siendo sometida a prueba. En América Latina, donde la ola de lucha revolucionaria y liberación política culminó antes que en cualquier otra parte, las mujeres han avanzado al máximo en la promoción de cambios constitucionales y legislativos para que se reconozca su igualdad, así como en la confirmación de esos logros en el terreno de las políticas públicas.

Se reconoce que la mujer ha jugado un papel fundamental para lograr el éxito en muchas de las lides por la democratización, especialmente cuando se han clausurado los canales convencionales de oposición política. Cuando los partidos y los sindicatos han sido prohibidos, como en Chile bajo la Presidencia de Augusto Pinochet, o cuando los miembros del liderazgo masculino de los movimientos de liberación nacional han estado en el exilio o en la cárcel, como en Sudáfrica, la



movilización de las mujeres de base ha proporcionado un espacio en el que se ha podido sostener la política de oposición. Esta contribución a la democratización no siempre ha aportado una plataforma para el consiguiente involucramiento de las mujeres en política. En Chile, por ejemplo, durante las protestas de finales del decenio de 1980, cuya base social estaba en los barrios bajos, la estructura de organización descentralizada y liderazgo difuso permitió proteger a las mujeres activistas, pero no generó mujeres en política capaces de obtener posiciones de liderazgo en los nuevos partidos democráticos.

Es posible detectar pautas de involucramiento de las mujeres en el proceso democratizador, algunas de las cuales se repiten en entornos diferentes por todo el mundo; otras pautas son específicamente regionales. En algunos casos, cuando ha habido descontento social prolongado y un movimiento de resistencia, las mujeres no sólo han estado activas en la etapa de levantamiento, sino que sus representantes han sido capaces de participar en las negociaciones sobre las nuevas constituciones. La aportación de la Coalición Nacional de Mujeres de Sudáfrica al proceso de redacción de la Constitución, a mediados del decenio de 1990, es el caso más claro de capitalización de un movimiento de mujeres en el cual se aprovechó el papel anterior de estas últimas para afirmar sus intereses en el nuevo entorno. Un proceso semejante tuvo lugar en Namibia, Etiopía, Eritrea, Timor Oriental, Filipinas y Mozambique.

### **Contragolpe: La experiencia de Europa Oriental**

Aun cuando los Estados autoritarios como los de la antigua Unión Soviética y Europa Oriental basaban parte de su legitimidad en su actitud incluyente hacia la mujer en el lugar de trabajo y en la vida pública, la democratización subsiguiente generó un contragolpe contrario a la participación de la mujer en política. En Europa Oriental, el papel asignado anteriormente a las mujeres en los asuntos públicos por parte de los regímenes comunistas represivos las alentó para que redujeran sus intereses feministas; en vez de ello, trataron de insistir en su papel en la esfera privada de la vida familiar como guardianas de la

privacidad e integridad de la familia. Los movimientos disidentes de los años 80 protestaban contra la ingeniería social invasiva, y fueron descritos como los portadores de una ideología “contraria a la política”.<sup>11</sup> Las mujeres no participaban en el liderazgo de esos movimientos; solamente el 20 por ciento de los signatarios de la Carta 77 eran mujeres y, aunque la mitad de los miembros del movimiento social polaco Solidaridad eran mujeres, pocas de ellas ocupaban cargos de liderazgo.<sup>12</sup>

La defunción del socialismo de Estado y la transición a la democracia generaron una marcada disminución en el número de mujeres con cargos públicos, así como el estancamiento de su participación en actividades de la sociedad civil. En muchos países de Europa Oriental, actualmente se considera que los grupos feministas son muy débiles,<sup>13</sup> y aun cuando varios de estos grupos estén activos, como en Polonia, se les ve como “una curiosidad más que como una fuerza política real”.<sup>14</sup> Algunas organizaciones de mujeres se alinean con las ideologías conservadoras, idealizando a la mujer en sus papeles maternal y doméstico, además de oponerse activamente a sus derechos reproductivos y al aborto. El Partido Demócrata Cristiano de Hungría que es el que atrae más a las mujeres votantes y tiene la proporción más alta de miembros del sexo femenino, ensalza la superioridad moral de la mujer con sus obligaciones en el seno del hogar católico tradicional.

### **Paradojas: África del Norte y Oriente Medio**

En algunos Estados de África del Norte y Oriente Medio, la democratización ha generado paradojas semejantes. En los países donde los regímenes militares, monopartidistas o monárquicos suprimieron las asociaciones islámicas (como en Argelia, Egipto, Jordania y Marruecos), a menudo se substituyó la democracia por programas de desarrollo social como fuente de legitimidad, y se dieron algunos pasos para realzar la condición de la mujer.<sup>15</sup> Así, la promoción de sus derechos llegó a ligarse con gobiernos impopulares. Los procesos rápidos de liberación política promovidos desde arriba han quedado incompletos y pocos titulares de regímenes anteriores han sido desbancados.

La evidente mala fe demostrada con las restricciones impuestas a la competición política efectiva ha desacreditado el proceso de reforma política.

En muchos de esos países, los únicos movimientos sociales en los que se articula una oposición coherente y creíble contra un régimen pueden ser los grupos islámicos cuya crítica se sustenta en la antipatía hacia la democracia occidental y el capitalismo consumista. El dilema de los movimientos de mujeres es profundo. En los conflictos vigentes entre Israel y Palestina y en Irak, la legitimidad de los gobiernos seculares se ha erosionado y la credibilidad de la crítica islámica se ha reforzado entre las mujeres. Los movimientos de mujeres carecen de recursos sociales y políticos para poder impugnar a los grupos islámicos poderosos y, por el contrario, interactúan estratégicamente con ellos. Para muchas personas, esto ha significado trabajar desde el interior del campo islamista, tratando de revisar las interpretaciones religiosas del papel de la mujer a fin de extender el espacio para su expresión política.<sup>16</sup>

## Democratización impuesta: el África subsahariana

En varios países del África subsahariana, el proceso de liberación política puesto en marcha en el contexto del ajuste estructural y como una condición para recibir préstamos del extranjero, se ha realizado sin entusiasmo; la participación de la mujer ha sido limitada. Los partidos gobernantes acostumbrados al poder incondicional, como en Malí, Côte d'Ivoire, Guinea, Zambia, Tanzania, Burundi y Malawi, han tratado de controlar la democratización y detener el surgimiento de una verdadera oposición. En la política tradicional del "hombre fuerte" ha habido una tendencia a confinar el involucramiento político de la mujer a actividades que fueran marginales y de apoyo sin críticas al líder nacional: cuando en el decenio de 1990 se abrieron los procesos políticos, los movimientos de mujeres estaban en condiciones endebles para poder participar.

En 1995, por ejemplo, el partido gobernante en Tanzania anunció la reanudación de una política multipartidista y llevó a la nación a las urnas por primera vez en 30 años. No hubo

posibilidad de evaluar el pasado y renegociar las reglas de la política democrática. En Malawi, a la sociedad civil sólo se le concedieron unos pocos meses para cambiar la constitución en 1994; en Zambia, el levantamiento social y el malestar violento a mediados del decenio de 1990 provocaron una precipitada elección multipartidaria en 1996, sin posibilidad alguna de realizar un cambio constitucional e institucional. En contraste, en Uganda, después de la guerra civil, una transición prolongada permitió a las mujeres hacer una aportación sustantiva al debate constitucional, aunque éste ha tenido lugar dentro del régimen de partido único establecido por la Constitución.

Al igual que en África del Norte, la tasa lenta de consolidación democrática en la mayoría de los Estados del África subsahariana es evidente por la ausencia de todo cambio significativo en la composición gubernamental o el liderazgo, aunque se destacan las excepciones alentadoras de Ghana, Benin, Senegal y Kenya. En algunos países, los partidos de oposición siguen siendo débiles y las autoridades ejecutivas, excesivamente poderosas. Esto plantea problemas serios para los movimientos de mujeres, en la medida en que se apoyan en la ayuda del Estado para desarrollar una política que sea sensible a la distinción por razón de sexo. Está resurgiendo un ciclo ya conocido: las autoridades ejecutivas se legitiman a sí mismas en parte a través de su patronazgo del movimiento de mujeres, lo cual funciona en descrédito de la causa de la igualdad de género. En otros países, tales como Angola, Burundi, Congo, Somalia, Sudán y Liberia, la democratización sigue siendo una prospectiva distante en la medida en que la sociedad civil trata de detener o recuperarse del terror y la guerra. Zimbabwe es un ejemplo de país donde el proceso democrático ha perdido terreno ante la violenta represión estatal. En la carrera para las elecciones del 2000, la movilización política de las mujeres en todo el espectro político quedó controlada por la intimidación generalizada.

## La campaña de las mujeres por el cambio constitucional

El cambio constitucional ha sido un objetivo central de la participación reciente de la mujer en la democratización. En el decenio de 1990, por todo el mundo, las organizaciones de mujeres mostraron los límites de los derechos básicos civiles y políticos cuando excluyen del escrutinio democrático la esfera “privada” del matrimonio y la vida familiar. La revisión constitucional ha permitido a las mujeres en política identificar las graves diferencias que hay entre los derechos ciudadanos básicos de la mujer y los del hombre, y atender al problema del sesgo de género del derecho consuetudinario y religioso, en la jurisdicción de los asuntos de familia. Se han instituido también disposiciones tales como el sistema de cuotas o el de cargos reservados en los gobiernos nacional y subnacional, para hacer que en el futuro el acceso de la mujer a los cargos públicos sea más fácil.<sup>17</sup>

La importancia de adoptar una posición firme sobre los derechos de la mujer en los procesos de revisión constitucional ha reactivado la unión de los movimientos de mujeres, aunque sólo sea temporalmente, en torno a dichos procesos de cambio constitucional. En Uganda, la participación de la mujer en la Asamblea Constituyente generó las bases de una reunión electoral efectiva de dicha Asamblea, así como en la primera Asamblea Nacional para la cual muchas de las mujeres fueron elegidas. La participación en política ha permitido a las mujeres que ocupan algún cargo público afinar sus facultades estratégicas, a la vez que ha ampliado la comprensión y las habilidades políticas de los grupos de mujeres que han tratado de apoyar y cabildear a favor de las que tienen puestos públicos. El compromiso constitucional significa un nuevo frente en la lucha por la rendición pública de cuentas en cuanto a la igualdad de género: al insistir en su participación en esa lucha para que se apliquen las normas de membresía a nivel nacional y se fijen las reglas de acceso al poder y ejercicio del mismo, las mujeres están sugiriendo que no se quedarán atadas por sistemas políticos en los cuales ellas no han tenido ni voz ni representación alguna.

## Mobilización para ganar elecciones: La lucha por el 50 por ciento

En el período posterior a la transición, muchos países han sido testigos de una paralización de los movimientos de mujeres. En América Latina y Sudáfrica, en particular, algunas activistas feministas prominentes en la lucha a favor de la democracia han sido absorbidas por el gobierno. En muchos entornos, la unidad suscitada por la oposición al autoritarismo se ha disuelto y han resurgido las diferencias que venían de largo tiempo atrás. Pero no obstante cuán profundamente divergentes sean las posiciones de las mujeres en relación con muchos asuntos, ha habido una base de común acuerdo sobre la cual converge la mayoría: la demanda de paridad de género en cargos públicos. Desde finales del decenio de 1990, las campañas de la sociedad civil en pro de una representación igualitaria de hombres u mujeres ha adquirido ímpetu, auxiliada por la campaña internacional “50/50” de la Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO, en sus siglas en inglés). Mujeres pertenecientes a todo el espectro político pueden estar de acuerdo en protestar por el escaso número de las que participan en política y la deficiente atención a sus intereses por parte de los partidos políticos.

La presencia de un número cada vez mayor de mujeres en cargos oficiales funciona como un catalizador para pugnar porque haya una cantidad más grande todavía. En Uganda, por ejemplo, el aumento en el número de mujeres en política ha impulsado “un nuevo tipo de auto-organización política de las mujeres de dicho país”:<sup>18</sup> obtener acceso a la política se ha convertido en un motivo de interés común para diversos grupos de mujeres. En Namibia, un movimiento de mujeres étnicamente diverso y hasta ahora dividido se unió en torno a un mismo propósito: elegir mujeres para que ocupen cargos oficiales. Establecida en 1999, la Red del Manifiesto de la Mujer de Namibia, una coalición de grupos que apoyan el manifiesto para elección de la mujer, tenía como una de sus metas principales el logro de una cuota del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos del partido; estas listas iban a ser estructuradas bajo el modelo “cebra”, en el que se alternan mujeres y hombres. La campaña 50/50 suscitó una movilización a nivel del país en general a un

grado sin precedente en Namibia, hasta el punto de que “la política se está convirtiendo en el punto central en torno al cual está surgiendo un consenso feminista nuevo [en África]”, y donde “el aspecto pragmático de la representación política femenina en el decenio de 1990 está dando forma al emergente movimiento de mujeres africanas”.<sup>19</sup>

En América Latina ha habido una evolución semejante. Desde los años 90, la meta de lograr una representación creciente de la mujer en los órganos políticos formales se ha convertido en un tema unificador de los grupos de mujeres de la región. Muchos países han promulgado leyes estableciendo cuotas de mujeres en las listas de los partidos, y muchos de estos últimos tratan todavía de evadir estos mandatos. En tales circunstancias, la vigilancia para que el partido cumpla con dicha disposición se ha convertido en un interés común de los grupos de mujeres de todo el espectro político: las mujeres de los partidos conservadores están tan interesadas en los escaños políticos como las de los partidos de izquierda.

Sin embargo, las propuestas de medidas de acción afirmativa no siempre unifican a las mujeres. En la India, una enmienda constitucional para reservar a las mujeres el 33 por ciento de los escaños del Parlamento ha sido demorada desde 1996. Aunque muchas asociaciones femeninas apoyan la enmienda, esto no ha sido motivo de unificación para las mujeres en el clima político actual. Las divisiones son profundas y penetran hasta el corazón de la política de la India. Gracias a la expansión reciente de la democracia en este país han surgido muchos partidos étnicos pequeños y basados en las castas, a nivel de los estados, cuyo papel en la formación exitosa de coaliciones en el centro es a menudo decisivo.<sup>20</sup> El surgimiento de estos partidos refleja decenios de acción afirmativa para apoyar a las tribus y castas socialmente en desventaja, mediante lugares reservados para sus miembros en escuelas, universidades y empleos en el sector público. Algunos de estos partidos se oponen a la enmienda para fijar en el 33 por ciento la proporción de mujeres en el Parlamento, por considerar que es una forma de reafirmar el dominio de la casta superior sobre las instituciones políticas nacionales, dominio que ya se ha erosionado significativamente. El decreto de reserva de escaños no incluye estipulaciones para establecer “cuotas dentro de las cuotas”, a fin de asegurarse de que las

mujeres que logren llegar al Parlamento no sean sólo las instruidas, ricas y de casta superior, pues es más probable que éstas tengan los vínculos y recursos necesarios para participar en la competición por los cargos.<sup>21</sup>

## REACCIÓN DE LAS MUJERES ANTE LOS MOVIMIENTOS ÉTNICOS Y LOS MOVIMIENTOS BASADOS EN LA FE

No obstante que en muchos países la liberación política ha permitido que florezcan los movimientos laicos de mujeres, en algunos otros la democratización se ha demorado o se ha atorado por la crisis económica o política. Cuando el Estado, en su apariencia moderna y laica, fracasa al no poder garantizar la seguridad física o mejorar el suministro de servicios, su imagen se deteriora. En algunos países, el descrédito de la modernidad como solución a los problemas sociales ha estimulado el crecimiento de movimientos sociales conservadores de carácter étnico y religioso, a menudo a pesar de la represión oficial. Las relaciones de género son asuntos de importancia fundamental para muchos de estos grupos, particularmente cuando se relaciona la “liberación de la mujer” con una modernización fallida o represiva.

En un número cada vez más grande de países, estos grupos se han convertido en actores políticos importantes, especialmente cuando son eficaces para movilizar a las poblaciones socialmente marginadas. Los grupos islámicos de África del Norte y de países de Oriente Medio tales como Túnez, Marruecos, Egipto y Jordania; en países de Asia Meridional y del Sudeste de Asia, como Bangladesh, Malasia e Indonesia; y en países de África Occidental, como Senegal y Nigeria, puede ser que no obtengan muchos escaños en el Parlamento. Sin embargo, esos grupos islámicos ejercen una gran influencia política como intermediarios y en la selección de líderes de las coaliciones de gobierno. En otros países, como Filipinas o Argelia, esos grupos han sido prohibidos pero tienen una capacidad creciente para alterar el orden. Ha habido también un crecimiento notable de

los grupos cristianos, tanto conservadores como radicales, que, por ejemplo, fungen como animadores sociales de actividades de autoayuda a nivel de base en América Latina y África. Institucionalmente, la Iglesia continúa también teniendo impacto en la política de alto nivel en muchos países latinoamericanos y africanos, así como en Filipinas. En la India, los movimientos chovinistas hindúes culturales y religiosos han polarizado al electorado según el lineamiento hindú-musulmán y han contribuido al éxito electoral de los partidos con los cuales están asociados.

No hay evidencias de que las mujeres se sientan más atraídas que los hombres por los grupos conservadores sustentados en la fe o culturalmente extremistas, pero hay pruebas de que por todo el mundo estos grupos están adquiriendo fuerza. Las mujeres forman un componente no especificado pero visible tanto en la membresía como en el liderazgo. La conducta, movilidad, vestimenta y papel de la mujer en el interior de la familia son a menudo fundamentales para la reactivación cultural de la sociedad pía concebida por estos grupos; se alaba el comportamiento de las mujeres como si fuera una marca de autenticidad e integridad moral. Cuando las asociaciones religiosas conservadoras se han constituido en partidos políticos, no les han otorgado a las mujeres acceso al poder institucional ni dentro del partido ni en cargos públicos. Pero, como movimientos sociales, han exhortado a las mujeres a que se comprometan a participar en el activismo público y aun a que se vuelvan militantes de maneras tales que violan los roles sexuales tradicionales; por ejemplo, al incitar a la violencia como lo hicieron las mujeres nacionalistas hindúes en las masacres contra los musulmanes en Gujarat en 2002. Al mismo tiempo, estas mujeres articularon programas culturales y sociales en los que se propuso la restricción a sus derechos. Esta capacidad simultánea de los grupos étnicos o religiosos para movilizar a las mujeres por un lado, a la vez que socavan su propio progreso por el otro, es un asunto de suma preocupación para las feministas. En particular, el aumento del islamismo político ha hecho que muchas feministas de las sociedades musulmanas reconsideren la utilidad de un enfoque laico, que pudiera ser alienante para aquellas mujeres para quienes la religión es fundamental y que muy bien pudieran constituir una mayoría.

## Las mujeres en la movilización no liberal

Hay muchas explicaciones sobre el atractivo que tienen para las mujeres los movimientos conservadores o religiosos extremistas. Una congregación religiosa puede proporcionar un foro socialmente aceptable en el cual las mujeres pueden expresar sus preocupaciones. Muchos movimientos sociales basados en la fe o en la iglesia proporcionan una gama de servicios necesarios para las mujeres, e incluso satisfacen necesidades específicas relacionadas con la distinción por razón de sexo de manera más confiable y práctica que las disposiciones constitucionales laicas y progresistas que no se aplican. Aparentemente se les ofrecen espacios de aprobación social, seguridad sexual, certitud normativa y facultad para actuar políticamente, teniendo además la ventaja de suscitar menos objeciones por parte de los maridos que las que suscita el activismo feminista.

En sociedades conservadoras, es posible que la mujer encuentre papeles de liderazgo social disponibles para ella a través de los movimientos religiosos, especialmente en los entornos sociales donde las formas respetables de adoptar esos papeles son escasas, ya que las mujeres que se movilizan por sí solas tendrían que enfrentarse al acoso sexual. En la India, la Rashta Sevika Sangh, que es la rama femenina de la asociación militante cultural hindú llamada Rashtriya Swayam Sevak Sangh, proporciona además a las mujeres jóvenes los medios para posponer el matrimonio mientras contribuyan a la causa del nacionalismo hindú mediante el ejercicio, el trabajo social y el entrenamiento en el uso de rifles y *lathis* (bastones de madera). En Bangladesh y en el Pakistán, el Jamaat-e-Islami les da a sus reclutas un distintivo llamado *burqa* para identificarlas como miembros de Jamaat, a fin de que los activistas del partido puedan defenderlas de los ataques de otros individuos; así se favorece su movilidad espacial.

Los movimientos sociales basados en la fe tienen también recursos extensos y pueden aportar servicios sociales cuando el Estado haya fracasado. En Bangladesh, el Pakistán y otros países musulmanes, los grupos islámicos dirigen *madrassas* (escuelas coránicas) para los niños. En los países latinoamericanos, las iglesias cristianas organizan comedores comunales, escuelas y servicios básicos de salud en los barrios de ingresos bajos. La

caridad puede ser la única forma de ayuda para las mujeres que quedan fuera de las redes de seguridad de las familias y las comunidades en las sociedades en las que el Estado presta pocos servicios. En Bangladesh, cuando las esposas quedan divorciadas arbitrariamente de los maridos y carecen de propiedades y medios para asegurarse el sustento, es probable que las agrupaciones femeninas rurales del Jamaat sean su única fuente de refugio y apoyo financiero. Los grupos religiosos pueden ofrecer también servicios de vigilancia y protección cuando los sistemas de seguridad del Estado hayan fracasado.

Un aspecto fundamental de los movimientos religiosos contemporáneos que atrae muchos adeptos es su crítica al Estado, a la sociedad y a la invasión cultural relacionada con la mundialización, junto con los derechos concretos de la mujer que dichos movimientos promueven. En toda América Latina, la Iglesia Católica ha reconsiderado sus alianzas y ha tratado de apoyar las luchas de los pobres contra las élites tradicionales. En el Brasil, Chile y El Salvador, las protestas de la Iglesia contra los abusos a los derechos humanos la ha puesto en contra de los regímenes militares; en el Brasil, sus protestas llevaron a las feministas a aliarse directamente con ella en algunos asuntos. Los movimientos islámicos, hindúes y cristianos articulan críticas a la corrupción oficial y a la invasión de la decadente cultura occidental, proclamándose a sí mismos como defensores de la moralidad. Las culturas auténticas que ellos quisieran proponer promueven roles sociales complementarios para mujeres y hombres; esto puede resultar atractivo en contextos donde el cambio económico ha erosionado la capacidad de los hombres de ganarse la vida y las mujeres sufren un grave desgaste al dividir su tiempo y energías entre un empleo mal remunerado y las labores domésticas.

Al mismo tiempo que ofrecen una crítica atractiva de los regímenes políticos y de la política económica neoliberal, los movimientos religiosos aparentemente son capaces de combinar puntos de vista conservadores sobre las relaciones de género con papeles prominentes para las mujeres líderes. Algunos de dichos movimientos aun llegan a proporcionar apoyo para determinados aspectos de promoción de la autonomía y los derechos de la mujer. Uno de los rasgos más notables del nacionalismo hindú de la India es el hecho de que los oradores de

más éxito del movimiento son mujeres, algunas de ellas solteras, quienes no siguen las prescripciones conservadoras de comportamiento de la mujer. Dos de ellas, Uma Bharati y Sadhvi Rithambara, ayudaron a azuzar a la multitud para que destruyeran la mezquita de Ayodhya en diciembre de 1992. Sus grabaciones antimusulmanas incitando al pueblo a la violencia eran tan virulentas que fueron prohibidas por el Gobierno. Mujeres líderes militantes como las mencionadas, excepcionalmente viven y trabajan con gran independencia; sin embargo, defienden la subyugación de las mujeres al ámbito doméstico y la subordinación a sus maridos.<sup>22</sup> No obstante, la defensa de los intereses de un programa religioso o nacionalista supera en importancia al cumplimiento de las expectativas tradicionales, al punto de llegar a exhortar a las mujeres a que abandonen su modestia femenina, abracen la militancia e incluso asuman misiones suicidas.

## Posiciones socialmente progresistas

Muchos grupos religiosos se oponen con firmeza a la violencia contra las mujeres y a la poligamia. Pueden apoyar también los derechos de la mujer a la herencia u oponerse a su explotación sexual. Debido a que para los movimientos basados en la fe la posición social de las mujeres y su conducta moral es más importante que para los partidos laicos, algunos de dichos movimientos realizan grandes esfuerzos para involucrarlas y atender a sus necesidades. Los grupos pentecostales de las zonas de clase proletaria del Brasil han insistido de manera particular en ayudar a las mujeres a enfrentar la violencia doméstica.<sup>23</sup> En Bangladesh, donde la movilización de mujeres urbanas y rurales en torno a sus derechos y problemas de subsistencia es significativa, evidentemente Jamaat-e-Islami considera que el apoyo de la mujer es importante para sus perspectivas electorales y su legitimidad social. En su manifiesto para las elecciones de 1996, esta organización islámica prometió aumentar el empleo (segregado) de las mujeres, acabar con el pago de la dote, detener la violencia contra las mujeres y apoyar sus derechos a la herencia, aplicando para ello los preceptos islámicos sobre igualdad humana para así elaborar una imagen socialmente progresista.

En algunos países, las mujeres han tratado de hacerse cargo de este programa basado en la fe al tratar de definir una posición islámica feminista y desafiar el monopolio de los clérigos sobre la interpretación de la ley *Shari'a*. Estos esfuerzos reflejan también un interés por lograr que sea más coherente la interpretación de los derechos de la mujer; en muchos países nominalmente laicos (Egipto, Argelia y Jordania), la ley religiosa se utiliza de manera fortuita e inconsistente para anular los derechos de la mujer sancionados por la constitución. De igual manera, en el Irán, donde se aplica una interpretación dogmática del Islam por parte de un Estado teocrático autoritario para restringir los derechos de la mujer, hay pocos contextos donde las feministas puedan comprometerse legítimamente fuera de la *Shari'a*, ofreciendo interpretaciones nuevas para justificar la ampliación de esos derechos.<sup>24</sup>

La labor de los teólogos islámicos feministas ha mostrado que la *Shari'a* permite satisfacer muchas de las necesidades de la mujer en asuntos tales como matrimonio, divorcio y herencia. El Islam feminista ha tenido una repercusión cultural importante al aumentar el conocimiento que tienen las mujeres sobre sus derechos bajo la ley *Shari'a*. Sin embargo, la empresa entera no habría avanzado tanto si no hubiera sido por el hecho de que la República Islámica del Irán ha aportado un modelo de Estado teocrático contemporáneo al cual pueden aspirar los islamistas. El feminismo islámico contemporáneo es también una reacción contra la estereotipación cultural del Islam.<sup>25</sup> Por ello, tanto la factibilidad del control islámico del Estado, como el vilipendio de la fe musulmana y sus creyentes, han hecho que el Islam feminista sea una opción creíble para las mujeres que están activas en las sociedades musulmanas.

Las feministas laicas se comprometen cada vez más con las mujeres de grupos basados en la fe, reconociendo que éstas tienen en efecto un interés en la apertura política y que cuentan con un espacio para desafiar la desigualdad de género. En Malasia, por ejemplo, las mujeres musulmanas que representan los órganos islámicos promotores del bienestar social, ingresaron en el Programa de la Mujer para el Cambio (WAC, en sus siglas en inglés), grupo formado después de la debacle por la persecución que llevó a cabo el Primer Ministro Mahatir Mohamad de su Primer Ministro Adjunto Anwar Ibrahim en

1998. El WAC, con la fuerza de sus 80 organizaciones no gubernamentales (ONG), es esencialmente un espacio de cabildeo para la reforma democrática en un Estado neoliberal autoritario. Las feministas de Malasia son sumamente críticas acerca de las prácticas represivas del Estado, pero disponen de muy pocos espacios sociales para el activismo político. Los partidos islámicos ofrecen una alternativa ante el modernismo represivo del Gobierno. Tanto el Gobierno como la oposición islámica advierten lo valioso que es apelar a las mujeres y han empezado a competir entre sí para lograr que éstas participen y ganarse su lealtad. En 2001, el Gobierno estableció un Ministerio de Asuntos de la Mujer, contando con las mujeres activistas del WAC cada vez que era posible, y desde entonces se ha burlado de la oposición islámica porque ésta elude los debates sobre igualdad de género. En la campaña para las elecciones de 2004, la oposición islámica se vengó reclamando el campo feminista y anunciando que lanzaría la candidatura de una mujer en cada estado del país.

## MOVILIZACIÓN TRANSNACIONAL DE LAS MUJERES

La movilización femenina transnacional ha ayudado a sentar las bases de la sociedad civil mundial durante el último siglo. Entre sus logros notables se incluyen la oposición a la guerra, la articulación de un tratado sobre los derechos de la mujer y la politización de la violencia contra las mujeres.<sup>26</sup> Los últimos diez años han sido testigos de un crecimiento sin precedente en el activismo feminista y transnacional de las mujeres. Las numerosas conferencias y reuniones cumbre de la Organización de las Naciones Unidas durante el decenio de 1990 y las rondas de negociaciones internacionales sobre comercio, reglamentación del medio ambiente, crímenes contra la humanidad y varios otros asuntos importantes para las mujeres, galvanizaron la búsqueda de alianzas y permitieron a los movimientos de mujeres llegar a ser cada vez más sofisticados en su interacción con las instituciones mundiales. La difusión de la comunicación a través de Internet ha ayudado a las mujeres a superar las desventajas inherentes a su condición, relacionadas con la movilidad



espacial y la posibilidad de expresar sus opiniones. La capacidad de comunicación y la fuerza institucional mostradas recientemente por la sociedad civil mundial pueden acrecentar el efecto de sus campañas, generando un tipo de repercusión en la política nacional e internacional que rara vez los movimientos de mujeres logran por sí mismos.

Desde luego, no existe un movimiento internacional de mujeres, único y unificado; tampoco hay tal cosa como el feminismo mundial. Existen todo tipo de disparidades profundas entre las asociaciones de mujeres de diferentes regiones y países. No obstante, el intento de forjar alianzas entre ellas ha tenido un efecto importante en el establecimiento de normas y en la formulación de políticas a nivel mundial en contextos tales como derechos reproductivos,<sup>27</sup> violencia contra las mujeres y Derecho penal internacional. Las mujeres en campaña en pro de la justicia económica han estado muy vinculadas con el movimiento social poco integrado de Justicia Global y Solidaridad, el cual se dedica a analizar las implicaciones negativas del libre comercio y la mundialización para los pueblos del mundo en desarrollo, y cuya base desde el año 2001 han sido los Foros Sociales Mundiales anuales.<sup>28</sup> Los grupos de mujeres por la paz estuvieron involucrados de manera muy significativa en la protesta más grande de la historia realizada en un día: las manifestaciones contra la guerra que tuvieron lugar el 15 de febrero de 2003 en 800 ciudades, con la participación de 11 millones de personas. El Caucus de Mujeres para la Justicia de Género hizo una importante aportación a la redacción y adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) en el año 2000, y ayudó a asegurar el nombramiento de siete mujeres jueces (de un total de 18) ante la CPI en marzo de 2003.

La eficacia de la movilización transnacional de las mujeres está condicionada por determinados factores. Todos los grupos de presión de la sociedad civil internacional se enfrentan a problemas semejantes cuando tratan de influir en quienes elaboran y aplican las políticas nacionales y subnacionales, exigiéndoles la adhesión a normas y tratados internacionales. Las campañas transnacionales de las mujeres se han dirigido a los organismos de las Naciones Unidas y a las instituciones financieras internacionales (IFI), con el fin de que tomen más en cuenta las sugerencias sobre políticas provenientes de la sociedad civil a

través de las ONG que la representan. Han aprovechado también sus conferencias y reuniones para promover actividades de manera conjunta y fijar sus posiciones a nivel internacional. Sin embargo, los tratados y resoluciones internacionales no necesariamente se aplican a nivel nacional, sobre todo en los Estados profundamente conservadores y opuestos al programa feminista. Las resoluciones adoptadas en las conferencias internacionales no son obligatorias y rara vez se refieren a problemas estructurales profundos de la sociedad. Si ha de haber cambios a nivel nacional, es necesario que las mujeres entren en acción dentro y fuera del gobierno, para obligar a los Estados a que rindan cuentas sobre sus compromisos internacionales.<sup>29</sup>

Por las ambigüedades que se generan al trabajar en dos niveles, el nacional y el internacional, surge otro problema. La meta de una gran parte de las mujeres y las feministas comprometidas con las instituciones internacionales es mejorar la rendición de cuentas a las ciudadanas por parte de cada uno de los Estados individuales. Por ejemplo, mediante cierto activismo reciente “contra la mundialización” se ha tratado de fortalecer la facultad independiente de los Estados individuales en la formulación de políticas, ante su relación con organismos tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). ¿Deberían las redes de mujeres considerar a los organismos internacionales como partidarios y ejecutores de su programa, siendo que dichos organismos son actualmente criticados como perpetradores clave de programas que refuerzan la injusticia social en los países de ingresos bajos? Si las mujeres se unen a los esfuerzos para socavar la importancia de estas instituciones, pueden tener aun menos esperanzas de influir en los programas nacionales a favor de la igualdad de oportunidades para la mujer, o de reactivar el apoyo a los movimientos de mujeres a nivel nacional en los Estados antifeministas. Recientemente, el unilateralismo de los Estados Unidos de América ha impulsado a los grupos transnacionales de mujeres a insistir en el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, sin las cuales sus propios esfuerzos no hubieran fructificado.

El activismo transnacional de las mujeres está también en conflicto consigo mismo, dada la vasta gama de diferencias entre los movimientos de diferentes partes del mundo. La definición de los problemas, su jerarquización, la fijación de objetivos y



metas, y la selección de estrategias para lograrlos, todo ello puede ser advertido de manera diferente. Algunas separaciones siguen líneas de división clásicas, tales como la que existe entre Norte y Sur; otras están arraigadas en dogmas ideológicos o religiosos y no tienen relación con la geografía en particular; sin embargo, otras son culturalmente específicas. Las alianzas que se establecen entre los movimientos transnacionales de mujeres implican también inevitablemente una falta de coincidencia entre los programas de los diferentes grupos. Por ejemplo, un aliado útil en la campaña internacional para cancelar la deuda (denominada Jubileo 2000), ha sido la Iglesia Católica, cuya jerarquía actual se opone vehementemente a la justicia entre los sexos.<sup>30</sup> La cobertura general proporcionada por los regímenes de derechos y otros conjuntos de normas internacionales y obligaciones derivadas de los tratados, no alcanza invariablemente el éxito al tratar de unir todos los puntos de vista.

### Los derechos humanos como marco unificador de referencia

Con el concepto derechos humanos se apela a una humanidad común y a la igualdad humana, a las normas universales de justicia e imparcialidad, a los conceptos liberales de lo individual y de la comunidad, y a un Estado democrático sensible a las demandas de los ciudadanos. Aunque su aplicación a través de diversas culturas puede ser controvertida, no obstante, el marco de referencia de los derechos humanos ha aportado una cobertura bajo la cual los diversos movimientos de mujeres han laborado juntos durante los últimos 15 años. La formulación específica de los derechos humanos de la mujer ha ayudado también a centrar la igualdad de género y los derechos de la mujer en otros campos de las políticas a nivel mundial, entre ellos desarrollo social, derecho humanitario, población y protección del medio ambiente.

El instrumento principal de los derechos de la mujer a nivel internacional es la Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en sus siglas en inglés). Debido a la creciente movilización social de las mujeres, en el decenio de 1990 se aceleró la ratificación

de dicho acuerdo y muchos países que habían manifestado sus reservas las retiraron.<sup>31</sup> La legitimidad de las organizaciones de mujeres como vigilantes de confianza para el cumplimiento de la CEDAW fue reconocida en su Protocolo Facultativo de 1999, por el cual se otorga autoridad al Comité de la CEDAW (formado por 23 expertos independientes encargados de vigilar la actuación de la CEDAW a nivel nacional), a fin de tomar en consideración las quejas planteadas directamente por las mujeres de manera individual o en grupos. Setenta y cinco países han firmado el Protocolo Facultativo, pero falta que muchos de ellos lo ratifiquen plenamente; es demasiado pronto también para ver si con ello mejorará el cumplimiento del Protocolo por parte de los Estados. Las mujeres que han agotado sus opciones de petición o queja bajo la legislación nacional, o han encontrado que “la aplicación de dichos remedios se demora sin razón o no es probable que proporcione ayuda verdadera”, pueden ahora tratar de enmendarlo directamente siguiendo los procedimientos estipulados en el Protocolo Facultativo. Este último implica un reconocimiento de que los sistemas de información del Estado pueden estar afectados por el sesgo masculino institucionalizado que normalmente inhibe la denuncia de los abusos contra los derechos de la mujer y, por lo tanto, debería haber un mecanismo por el cual las mujeres puedan acudir a otras instancias en busca de solución.<sup>32</sup>

### La Corte Penal Internacional

La experiencia de movilización en torno a la CEDAW y sus mecanismos de aplicación tuvo como consecuencia la creación de un órgano de campaña especial de las mujeres en conexión con el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI). El Caucus de Mujeres para la Justicia de Género, establecido en 1997, surgió de la Coalición no gubernamental formada en 1995 en pro de una CPI, y se apoyó en la fuerza y sofisticación obtenida en su activismo internacional previo. El caucus cabildeó a favor del nombramiento de mujeres y expertos en cuestiones de género adscritos a todos los órganos de la Corte, y en pro de que esta última quedara fuera de las estructuras de poder tradicionales.<sup>33</sup> El grupo demandó también que se protegiera

mejor a las víctimas de crímenes, por lo que se promovió la adopción del Artículo 15 del Estatuto de la CPI. Este otorga autoridad al fiscal de dicha Corte para investigar los alegatos de crímenes denunciados no sólo por el Consejo de Seguridad o por Estados individuales, sino también como resultado de información proporcionada por las víctimas, las organizaciones no gubernamentales y “cualquier otra fuente confiable”.<sup>34</sup>

El Caucus de Mujeres exigió también que se incluyera la violencia sexual como crimen contra la humanidad (y como crimen de guerra). Por ello, todos los Estados que reconocen la jurisdicción de la CPI tienen la obligación de colaborar con ésta en la investigación y enjuiciamiento de estos crímenes, no importa dónde ni por quién hayan sido cometidos: no se puede alegar la soberanía como argumento para ocultar atrocidades locales. Los funcionarios públicos responsables de violencia sexual tendrán que responder ahora ante la sociedad mundial, no sólo ante los ciudadanos de sus propios países. Al insistir en la posición central de la mujer en la sociedad civil mundial y al asegurar que la violencia sexual es un crimen grave, el Caucus de Mujeres estableció un instrumento nuevo para hacer que los Estados rindan mejores cuentas a las mujeres en cuanto a prevención y enjuiciamiento de las violaciones a los derechos humanos que las afectan a ellas predominantemente.

## Posiciones polarizadas sobre trabajo sexual y la trata de personas

Un contexto en el cual el marco común de referencia de los derechos humanos ha sido insuficiente para vincular las posiciones ideológicas divididas es el que se refiere al problema de la trata de mujeres y niñas para comercio sexual. En diciembre del 2000, más de 80 países firmaron el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, promovido por el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito, en Palermo, Italia. Las definiciones de trata de personas y trabajo sexual, y los desacuerdos sobre la naturaleza y escala del problema, fueron objeto de un debate intenso y profundamente polarizado entre conjuntos clave de mujeres, divididos en dos grupos de

presión transnacionales: *International Human Rights Network* y el Caucus de Derechos Humanos. Ambos se atribuyeron la etiqueta de feministas y “defensores de los derechos humanos” como táctica de legitimación; ambos grupos subrayaron también la importancia de su red de relaciones en los países en desarrollo, particularmente en Asia Meridional y en el Sudeste de Asia.

La *International Human Rights Network* tenía como núcleo una ONG internacional con una perspectiva “abolicionista” sobre el trabajo sexual: la CATW (*Coalition Against Trafficking in Women*). Este grupo considera la prostitución como una forma de violencia sexual a la cual las mujeres no se dedicarían si se les diera una opción libre y significativa y, por lo tanto, considera el trabajo sexual como una violación de los derechos humanos; desde este enfoque, quienquiera que ayude a las mujeres a migrar a fin de que se comprometan en el trabajo sexual es un traficante de mujeres.<sup>35</sup> En el campo opuesto se encontraban la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW, en sus siglas en inglés) y el *Asian Women’s Human Rights Council* (AWHRC), así como otros grupos de derechos de las trabajadoras sexuales. Su posición fundamental se relacionaba con las perspectivas del movimiento mundial de derechos de la trabajadora sexual, en el cual se reconoce este tipo de trabajo como una forma de empleo escogida por las mujeres y como una expresión de su sexualidad. Desde esta perspectiva, la trata de mujeres sucede si las mujeres son forzadas a migrar para dedicarse al trabajo sexual o son forzadas a ejercerlo; en las políticas oficiales para tratar este problema se debe respetar la facultad de las mujeres para actuar y determinar si han consentido el trabajo sexual y la migración.

Lo que estaba en discusión era la manera de entender la facultad femenina para actuar, la sexualidad, el consentimiento y la repercusión coercitiva de los esfuerzos estatales para “proteger” a las mujeres. Un miembro del grupo de presión de las trabajadoras sexuales señaló que, históricamente, las medidas contra la trata de mujeres han sido aplicadas en contra de las propias trabajadoras sexuales y no en contra de los “traficantes”.<sup>36</sup> Aseguraron que la fuerza o el engaño era una condición necesaria en la definición de la trata de mujeres; consideraron también que “trata” y “prostitución” no deberían estar vinculados en el Protocolo, ya que se trafica ilegalmente con hombres, mujeres

y niños para una gran variedad de servicios, incluida la explotación de mano de obra en talleres clandestinos y en la agricultura. Sin embargo, en última instancia, el protocolo de las Naciones Unidas contra la trata de personas no distinguió entre migración forzada o libre para dedicarse al trabajo sexual, y la víctima no tiene que demostrar que haya sido forzada; en esos casos la violación de los derechos humanos se da por sentada.<sup>37</sup> Las trabajadoras sexuales consideran que esta posición incrementa la ansiedad contemporánea en relación con la inmigración y la petición de asilo, así como con la independencia femenina, cuando el punto de vista socialmente aceptado es que las mujeres deberían estar sujetas a la familia (véase también el capítulo 7).

### Otras instancias donde “los derechos humanos” no se aplican a todos por igual

Problemas similares relacionados con la facultad de la mujer para actuar y con su sexualidad, han dividido a organizaciones y movimientos de mujeres al tratar temas de homosexualidad y abusos contra personas que se identifican como lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales.<sup>38</sup> Los movimientos de los pueblos indígenas han desafiado la base individualista en que se sustenta la idea de derechos humanos del Occidente liberal y la contrastan con las nociones sobre derechos fundamentadas en identidades de grupo, culturas y formas de ser.

Otra preocupación que surge sobre el enfoque de derechos humanos en el feminismo transnacional es que su aplicación depende de los abogados y se centra en el Derecho a nivel nacional y en los tratados internacionales y su aplicación. Las personas que lo critican consideran que el énfasis en la legalidad está mal enfocado<sup>39</sup> y promueve normas de derechos económicos y sociales que en muchos entornos resultan insostenibles. Los enfoques sustentados en los derechos presuponen la existencia de un Estado que funciona y rinde cuentas, en el cual los ciudadanos o los grupos de personas pueden recurrir a la ley. En países donde los ordenamientos jurídicos carecen de recursos suficientes o han sido desacreditados por la corrupción, los Estados pueden ser poco eficaces en la aplicación de su propia legislación

para consignar y castigar a los violadores de los derechos, y menos todavía para cumplir con sus compromisos legales internacionales. Al darse cuenta de esto, los movimientos de mujeres a nivel local han intensificado sus esfuerzos para mejorar la capacidad nacional de reformar y aplicar la legislación relacionada con los derechos de la mujer. Sus propósitos y horizontes se han ampliado, logrando avanzar en el desarrollo de una crítica feminista a las reformas actuales dirigidas hacia la “gestión de buen gobierno”.

### Justicia económica: El nuevo activismo feminista

Los movimientos transnacionales de mujeres han desarrollado su propia respuesta a las repercusiones de las políticas macroeconómicas neoliberales de los años 80 y 90, particularmente en el contexto de la liberalización del comercio. Una crítica feminista coherente contra las políticas de austeridad económica auspiciadas por la ideología del mercado, surgió en la Cumbre Social de las Naciones Unidas de 1994 realizada en Copenhague. En dicha Cumbre, la Alianza Mundial de Mujeres en pro de Alternativas de Desarrollo reunió a las redes regionales de asociaciones de mujeres en un Caucus de Mujeres que propuso enmiendas de largo alcance a la Declaración y al Programa de Acción de la Cumbre. En dichas enmiendas se insistió en la importancia de reglamentar los mercados con la finalidad de reducir las desigualdades, prevenir la inestabilidad y ampliar el empleo; se buscó la fijación de impuestos a las transacciones financieras internacionales especulativas y a otras formas de búsqueda de ganancias políticamente desestabilizadoras o perjudiciales para el medio ambiente; y se exigió que la maquinaria económica multilateral, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la OMC, rindiera cuentas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, en sus siglas en inglés) y a los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados sobre derechos humanos.<sup>40</sup> Las subsecuentes críticas feministas al libre comercio han demostrado con acierto el fracaso de este último en la reducción de la pobreza.

El activismo en cuanto al comercio y la inversión es un campo de crecimiento rápido de la movilización transnacional de las mujeres. Algunos grupos de mujeres se concentran en la creación de mecanismos nuevos para negociar las normas laborales y medioambientales con las corporaciones internacionales, y en vigilar su cumplimiento. La actividad más evidente es la que se lleva a cabo en el seno del movimiento “antimundialización”; aquí los grupos de mujeres han adoptado la tarea de criticar el mandato de la OMC y su gestión de gobierno, y de examinar los acuerdos de comercio en el ámbito regional. La *International Gender and Trade Network*, con base en el Sur, concentra su atención en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, en sus siglas en inglés), la OMC y el Área de Libre Comercio de las Américas, así como en el Acuerdo de Cotonou para África, el Caribe y el Pacífico. El Grupo Informal de Trabajo sobre Género y Comercio, con base en Europa, se está convirtiendo en un Caucus de Mujeres con carácter permanente en la OMC, en donde aplica su Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales como un punto de partida a través del cual desarrollar evaluaciones sensibles en cuestiones de género, sobre las repercusiones de las políticas comerciales. La Coalición Internacional de Mujeres por la Justicia Económica (WICEJ, en sus siglas en inglés) trata de influir en la elaboración de políticas macroeconómicas a través de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas.

Una preocupación importante del activismo transnacional de las mujeres en materia de comercio es la forma como el crecimiento económico promovido por las exportaciones puede basarse en la fuerza laboral femenina barata, y la forma como la competencia feroz que implica el libre comercio puede provocar una “carrera hacia el abismo” en cuanto a las normas laborales (véase el capítulo 3). Las tácticas para contrarrestar esto, así como para frenar las exenciones inequitativas que los países ricos hábilmente logran negociar a través de la OMC, han incluido presionar a este organismo para que apoye el desarrollo sustentable mediante la aplicación de “estipulaciones de trato especial y diferenciado” que ya existen para promover la reducción de la pobreza y lograr la equidad entre el hombre y la mujer en los países pobres.

Tal como ocurre en el movimiento antimundialización más amplio, a veces surgen corrientes contradictorias en el seno de los movimientos de mujeres en pro de la justicia económica. La utilización de la fuerza laboral femenina barata en los países del Sur reduce el empleo de las mujeres en los países del Norte; por ello, los intereses económicos de las mujeres meridionales y septentrionales tienden a estar en conflicto (división que se refleja en los movimientos activistas internacionales). Las campañas para reforzar las normas laborales y medioambientales pueden dar como resultado que las mujeres del Sur queden sin trabajo, o empujarlas hacia empleo o negocios informales que son imposibles de reglamentar. La preocupación por las consecuencias que pueda tener para el medio ambiente el crecimiento agresivo generado por el comercio se contrapone a la preocupación de que, al proteger el medio ambiente, se les niegue a los países pobres la capacidad de exportar sus productos agrícolas y de desarrollar su industria como los países ricos ya lo han hecho. Estos conflictos de intereses económicos constituyen un desafío para quienes tratan de establecer coaliciones. Los grupos transnacionales de mujeres a favor de la justicia económica continúan debatiendo si sus miembros deberían contar con un programa común y crítico, o si ellas deberían actuar simplemente como redes de solidaridad para apoyar a las miembros que pertenecen a los países del Sur.

## Notes

- 1 Weldon 2002:97.
- 2 Randall 1987.
- 3 Molyneux 2001:3.
- 4 Beckwith 2004:4.
- 5 Beckwith 2001:372; Weldon 2004:3.
- 6 Baldez 2002:14.
- 7 Molyneux 2001:145.
- 8 Molyneux 2001:146.
- 9 Molyneux 2001:146-52.
- 10 Huntington 1991.
- 11 Goven 1993, citado en Fodor, E. 2004a.
- 12 Einhorn 1993.
- 13 Adamik 1993; Einhorn 1993.
- 14 Fodor 2004:14, refiriéndose a Graf 2003.
- 15 Brand 1998; Salame 1994; Lazreg 2004:6.
- 16 Lazreg 2004.
- 17 Dobrowsky y Hart 2003.
- 18 Tripp 2000:195.
- 19 Mikell 2003:14.
- 20 Jaffrelot 1996.
- 21 Menon 2000; Basu 2004.
- 22 Basu 1995.
- 23 Bouvier 2004:19.
- 24 Paidar 2002.
- 25 Lazreg 2004:27.
- 26 Rupp 1997; Boulding 1993.
- 27 Petchesky 2003.
- 28 Said y Desai 2003.
- 29 Silliman 1999:152, citado en Petchesky 2000:28.
- 30 Sen 2004:4.
- 31 Ackerly y D'Costa 2004:3.
- 32 CEDAW 1999, Artículo 4.
- 33 Spees 2003:1.
- 34 Prakash 2002:4115.
- 35 Doezenia 2004:capítulo 1.
- 36 Doezenia 2004.
- 37 Sen 2003:140.
- 38 Ackerly y D'Costa 2004:15-18.
- 39 Sen 2003:145.
- 40 Petchesky 2000:28.



# Capítulo 11

## Género y el “buen gobierno”

El hecho de que los responsables de la formulación de políticas pueden dar los pasos necesarios para reducir la pobreza femenina o atender injusticias derivadas de la distinción por razón de sexo depende de la aplicación de políticas en situaciones específicas. Firmar tratados internacionales o aprobar legislación (sobre asuntos tales como derechos de la mujer, acceso igualitario a la educación, violación en el matrimonio, y elegibilidad por igual al crédito y a la posesión de bienes), es sólo un primer paso. Legislación y políticas tienen que traducirse en directrices de gobierno, asignaciones presupuestarias, acuerdos institucionales, procedimientos burocráticos y normas de vigilancia. La conexión entre compromiso político y aplicación eficaz de las políticas se expresa en el concepto “gestión de gobierno”. En el pasado reciente y en la actualidad, se ha dado atención considerable, nacional e internacional, a los programas de reforma de la gestión de gobierno.

Las definiciones de “gestión de gobierno” varían desde una visión restringida que se concentra en la administración adecuada de la economía, hasta una visión amplia que abarca proyectos tales como liberalización de la política y reducción de la desigualdad social.<sup>1</sup> El Banco Mundial describe la gestión de gobierno como “la manera en que el Estado adquiere y ejerce autoridad”.<sup>2</sup> A efectos de formulación de políticas, la gestión de gobierno se divide en dos grandes componentes: la facultad del Estado de ejercer la autoridad, y su rendición de cuentas

precisamente por ejercerla.<sup>3</sup> La “facultad” abarca el *hardware* o soporte físico del Estado: sus recursos financieros; el alcance y la eficacia de su infraestructura física y administrativa para distribución de los bienes públicos; el número y aptitudes de su personal, y la evolución de los procesos de formulación de políticas y elaboración del presupuesto. Con la “rendición de cuentas” se describe el *software* o soporte lógico: el sistema por el cual determinados actores tienen el poder de cuestionar a otros y, en caso de detectarse conducta incorrecta, el modo de castigarla.

El concepto de gestión de “buen” gobierno requiere que se hagan juicios normativos acerca de lo que constituye la adquisición legítima de poder y su ejercicio eficaz. Para algunos organismos de apoyo externo y activistas sociales, la gestión de buen gobierno implica gobierno democrático y, por lo tanto, un programa de participación, derechos humanos y justicia social. Para otros, significa simplemente la administración de las dotaciones nacionales de recursos humanos y naturales de tal modo que se generen bienes públicos (entre ellos, seguridad y justicia), y su distribución de modo que se produzca riqueza y se promueva el desarrollo humano. Las instituciones financieras internacionales (IFI) han adoptado esta visión más restrictiva de la gestión de gobierno; según su perspectiva, “gestión de buen gobierno” se refiere a la eficacia del Estado y no a la equidad del sistema económico o la legitimidad de la estructura de poder.

## LA AGENDA CONTEMPORÁNEA DE REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las reformas contemporáneas a la gestión de gobierno se refieren a problemas de facultad escasa, ineficacia y rendición de cuentas deficiente en cuanto a instituciones presupuestarias, judiciales, legislativas y administrativas. Las reformas abarcan la creación de bancos centrales independientes y consejos fiscales autónomos, así como medidas para mejorar la elaboración de los presupuestos y la auditoría (contribuyendo de este modo a una administración macroeconómica correcta); protección a la propiedad privada y afirmación del imperio de la ley y el cumplimiento de los contratos (para promover el crecimiento económico); contratación de los funcionarios públicos basándose en sus méritos; evaluación por resultados de la administración en el sector público, además de reducción del empleo en la administración civil y puesta al día del personal en materia de formación (a fin de reducir el tamaño considerado excesivo del gobierno); descentralización (para mejorar el suministro de servicios); formación de comités de inspección en el seno del Parlamento; y promoción de la reforma judicial (para combatir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas).

Los críticos sugieren que no obstante que con estas reformas se atienden los problemas de legitimación gubernamental y de la participación pública de los grupos socialmente excluidos, dichas reformas reflejan un interés más reducido y predominante: aplicarlas a la “gestión de gobierno” sobre todo para ampliar la actividad del mercado con todas sus instituciones de apoyo, fortaleciendo especialmente los derechos relacionados con la propiedad privada.<sup>4</sup> Señalan que el programa de reforma se sustenta en supuestos sobre la relación entre actividad económica capitalista, ordenamiento jurídico e instituciones de gestión de gobierno adoptados a partir de la experiencia del mundo occidental, y puede estar equivocado al no tomar en cuenta determinadas consideraciones. En primer lugar, dicho programa genera un “resultado único” institucional:<sup>5</sup> la imposición de un modelo ajeno y exclusivo que sirve para todos los casos; además, apoya una “tarea única” institucional:<sup>6</sup> interesarse

unilateralmente por los contratos y derechos de propiedad de manera tal que se facilite y regularice el intercambio comercial.

Lo que es más problemático aún, al concentrarse únicamente en el aspecto de “facultad” se genera un enfoque tecnocrático que puede aplicarse deliberadamente para evitar que las reformas queden sujetas al difícil proceso de debate político. La política y los políticos pueden ser vistos como problemáticos, no sólo porque admiten la incorporación del patronazgo y la práctica corrupta, sino por el hecho de que, en cuanto a las políticas, tienden a favorecer los incentivos a corto plazo (como bajar las tasas de interés justo antes de una elección), en vez de la solución a largo plazo de las necesidades. Por ello, las reformas de los sistemas bancarios o la administración fiscal a menudo tratan de generar autonomía y excluir la interferencia política, considerada inaceptable; pero, al hacerlo, las nuevas disposiciones también quedan excluidas del control democrático. Surge el peligro de que el proceso de apoyo a la “gestión de gobierno” fortalezca el poder de las élites tecnocráticas (influidas algunas veces desde afuera), y reduzca el ejercicio de poder sobre los instrumentos económicos por parte de quienes tienen prioridades muy distintas; por ejemplo, el logro de metas sociales. Las reacciones de pánico de los mercados de valores del Brasil y la India ante la victoria electoral de partidos comprometidos con la redistribución del ingreso y la justicia social ilustran la respuesta nerviosa de los mercados ante el apoyo democrático a este tipo de programas.

## IGUALDAD DE GÉNERO Y LA REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los esfuerzos para lograr que los proyectos de ley sobre igualdad de género se traduzcan en estatutos y sean aplicados deben dirigirse a resolver problemas de facultad y rendición de cuentas relacionados con la distinción por razón de sexo. Cuando los programas de reforma de la gestión de gobierno se reducen a la preocupación por el fortalecimiento del mercado y los derechos de propiedad, no es probable que coincidan con el interés por los problemas de género, y hasta pueden socavar las posibilidades

de avance en este campo. Para que la igualdad de género sea abordada estratégicamente, los programas de reforma deben tomar en cuenta desde el principio la manera como las relaciones desiguales entre hombres y mujeres dan forma a las instituciones, acuerdos y procedimientos que vayan a ser reestructurados, y cómo estos tenderán a repetir las desigualdades de género a menos que se les ajuste adecuadamente o se les diseñe de nueva cuenta durante el proceso de reforma.

La igualdad de género no ha sido un tema de interés fundamental de la “gestión de buen gobierno”. En las declaraciones iniciales del Banco Mundial que se refieren a la reforma de la gestión de gobierno, la participación de la mujer sólo se mencionó explícitamente en discusiones sobre descentralización y aplicación de enfoques participativos; y la equidad entre el hombre y la mujer sólo surgió en el contexto de los derechos humanos.<sup>7</sup> Sin embargo, hay fallos por lo que se refiere específicamente a la distinción por razón de sexo en todas las instituciones que fueron seleccionadas para la aplicación de la reforma. En los sistemas de administración del gasto público no se logra reconocer las necesidades de la mujer ni distribuir equitativamente el presupuesto. La administración civil o de justicia puede estar dominada por hombres que no simpatizan con la igualdad de género. Las trabajadoras del sector público arrinconadas en el fondo de las burocracias estatales pueden ser las primeras en ser despedidas cuando se adoptan medidas de eficiencia que implican reducir costos. Las reformas sobre el “imperio de la ley”, aun cuando se reduzcan a estabilizar el mercado para favorecer la actividad comercial, pueden limitar la posibilidad de que las mujeres se beneficien con la empresa privada informal, o no conseguir asegurarles los bienes sobre los cuales anteriormente gozaban de derechos consuetudinarios. Los comités legislativos pueden estar deficientemente equipados para poder aplicar un análisis de género a los proyectos de ley o a la revisión de cuentas y, por lo tanto, descuidar a las mujeres al ejercer sus funciones de inspección.

Recientemente, se ha insistido en aumentar la participación de la mujer en la política formal y la administración pública con el pretexto de la eficacia: se espera que las mujeres sean más responsables y menos corruptas como administradoras en el sector público.<sup>8</sup> Las encuestas y estudios de opinión pública han

sugerido que se piensa que las mujeres en el Parlamento, en la burocracia o en la fuerza laboral son menos propensas que los hombres a llevar a cabo actividades relacionadas con la corrupción.<sup>9</sup> Sin embargo, dichos estudios no se sustentan en la observación del involucramiento real en actos de soborno, sino en la percepción por parte del público apoyado en la idealización de la virtud femenina. Hay algunas razones prácticas por las que las mujeres podrían involucrarse menos que los hombres en actos de soborno: en muchos contextos, las oportunidades para caer en la venalidad pueden estar relacionadas específicamente con la distinción por razón de sexo, y no siempre estarían abiertas a las mujeres recién llegadas a los cargos públicos. En otros contextos, donde las transacciones ilícitas están virtualmente institucionalizadas en los cargos públicos, no es probable que el sexo en sí de la persona en el cargo tenga mucho que ver.

En un estudio reciente sobre mujeres líderes y consejeras de aldea de dos estados de la India se mostró que ni el sexo ni la educación tenían repercusión en el soborno. Los factores que determinan las posibilidades de que una mujer en política se corrompa incluían el alto costo de las campañas, el número de períodos en el cargo, y en qué medida las mujeres estaban sirviendo como “apoderadas” de los hombres, fueran estos sus maridos o algún otro patrón local.<sup>10</sup> No se debería ver a las mujeres (o al género femenino) simplemente como agentes potenciales de gestión de buen gobierno. En vez de ello, la rendición de cuentas a las mujeres por parte del sector público debe convertirse en un objetivo más importante de las reformas de la “gestión de buen gobierno”.

## GÉNERO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Además de los problemas de facultad de las instituciones públicas específicamente en relación con la distinción por razón de sexo, en los debates sobre gestión de gobierno se debería tomar en cuenta los fracasos habidos en la rendición de cuentas en materia de género. A quienes detentan poder en la esfera pública se les debería exigir que defiendan las leyes y normas que favorecen la igualdad de género. Se espera que las instituciones de



rendición de cuentas actúen de manera imparcial, neutral en cuanto al género; pero aun las instituciones electorales (las cuales proporcionan a los ciudadanos los medios para exigir respuestas a los políticos y para apartarlos del poder si no cumplen), contienen sesgos ocultos de género que impiden transformar las preferencias políticas de las mujeres en una selección de representantes que promuevan la equidad entre el hombre y la mujer. Existen varias instituciones cuya tarea es vigilar las acciones del Estado; son las instituciones de auditoría, las judiciales, los comités para revisar políticas específicas y las comisiones especiales contra la corrupción o a favor de los derechos humanos. En ellas, y por otras razones, también se pueden repetir los sesgos de género según las normas que utilicen para evaluar la probidad de la acción pública.

Hay muchos mecanismos informales de rendición de cuentas, que van desde la acción de protesta y el cabildeo, hasta los esfuerzos más estructurados para comprometer a los ciudadanos directamente con los actores estatales a través de audiencias públicas, ejercicios de planificación participativa y auditorías sociales.<sup>11</sup> Pero el poder informal de los grupos civiles para hacer que los líderes rindan cuentas tiene un límite. La movilización social para presionar a los funcionarios y llamar a las autoridades a que rindan cuentas toma tiempo, además de habilidad para utilizar los medios de comunicación de masas, y rara vez constituye una opción para las mujeres más pobres y de condición social más baja. La falta de rendición de cuentas, excepto a través de esos canales informales, contribuye a la debilidad política de la “voz” de las mujeres y a su incapacidad para desafiar las desigualdades de acceso a los recursos y de justicia social.

Desde una perspectiva de género, las reformas de las instituciones de rendición de cuentas deberían permitir que las mujeres, individual o colectivamente, estén representadas en dichas instituciones, y asegurar que quienes detentan el poder estén obligados a rendir cuentas sobre su apoyo al principio de equidad entre el hombre y la mujer en sus acciones públicas. Se requiere que se les inspeccione en cuanto a los aspectos siguientes: los términos de participación y nombramiento de hombres y mujeres; los métodos de investigación; el uso de pruebas; y las normas de probidad y justicia. Debería haber una estipulación en sus términos de referencia o acta constitutiva para que den una

respuesta a las mujeres como grupo; y en sus normas de conducta y métodos de procedimiento las desigualdades basadas en el género deberían considerarse como algo inaceptable.

## REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El punto de partida de muchos programas de reforma de la gestión de gobierno en el decenio de 1990 fue la reducción de la administración civil diseñada para ajustar el costo de la nómina del sector público, promover la eficiencia en la prestación de servicios y eliminar la corrupción. Sin embargo, el “recorte” radical sólo tuvo un éxito moderado, y en los programas actuales de reestructuración de la administración civil se insiste en adoptar un paquete de medidas para que haya una “nueva gestión pública”. Estas últimas son: contratación externa de algunas funciones de la administración pública; promoción de una mejoría en su funcionamiento cambiando los incentivos; y vigilancia de dicho funcionamiento a fin de mejorar la rendición de cuentas. Las IFI reconocen ahora que hay aspectos clave de la acción estatal donde la meta debe ser el mejoramiento del servicio en vez de la reducción del Estado. Se trata de áreas tales como atención primaria de salud, educación y protección social, en las cuales el mercado no ofrece las herramientas adecuadas para lograr una cobertura plena o una calidad mínima razonable.<sup>12</sup>

Hasta ahora ha habido muy poco interés en la equidad entre el hombre y la mujer como componente de la reforma del sector público. Habrá que tomar en consideración algunos aspectos tales como la repercusión de la reestructuración de la administración civil en el equilibrio entre el personal masculino y el personal femenino en todos los niveles, al igual que la forma como los cambios de incentivos y de los sistemas de rendición de cuentas influyen en la interacción entre las agencias estatales y las ciudadanas. La privatización o “contratación externa” de servicios estatales y comodidades básicas clave, también repercute en la equidad entre el hombre y la mujer, especialmente cuando el costo de recuperación ha requerido que se fije

o aumente el pago de cuotas por parte de los usuarios. Esto tiende a discriminar a las mujeres (especialmente en los grupos de bajos ingresos), las cuales representan una proporción significativa de dichos usuarios (véase también el capítulo 8).

Los datos comparables entre naciones sobre los porcentajes de mujeres empleadas en el sector público y la posición que ocupan en las jerarquías de dicho sector, son difíciles de obtener; pero la información disponible sugiere que las burocracias públicas despliegan una marcada asimetría de género en sus pautas de contratación de personal, con muchas más mujeres en los niveles bajos que en los altos. Las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que las mujeres representan, en promedio, menos del 10 por ciento del personal en “administración pública, defensa y seguridad social” en todo el mundo; y entre el 10 y el 20 por ciento en educación y salud.<sup>13</sup> Sólo en algunos Estados socialistas o en algunos países en transición, y en algunos países del Caribe, las cifras aumentan significativamente por arriba de estos promedios bajos. La reducción del sector público puede estar dirigida a las áreas donde el empleo femenino es escaso pero donde el exceso de personal es crónico, tales como la minería o el transporte. Sin embargo, en países donde la porción que corresponde a las mujeres en el empleo del sector público es alta, como era el caso de Viet Nam, los programas de reducción de personal han tenido un impacto devastador: a principios del decenio de 1990, el 70 por ciento de cerca de un millón de empleados despedidos de las empresas propiedad del Estado eran mujeres.<sup>14</sup>

Cuando los recortes se han hecho en los niveles más bajos de los servicios públicos, esto puede significar que la proporción de mujeres que pierden su empleo es mayor que la de los hombres. En un estudio realizado en el año 2003 en Sudáfrica sobre los efectos para la mujer de la privatización del manejo de desechos sólidos en tres municipalidades, se encontró que las trabajadoras tendían a sufrir más que nadie debido a la forma como tuvo lugar la negociación colectiva. Los empleos ocupados por la mayoría de las mujeres no estaban protegidos por los acuerdos de dicha negociación, a diferencia de los de los hombres.<sup>15</sup> Entre los usuarios, las mujeres negras pobres fueron las que más sufrieron por los nuevos acuerdos, debido a que, por lo general, ellas tenían la responsabilidad de tirar o eliminar los desechos

sólidos, pero con el cambio tenían que pagar por los servicios nuevos. La compensación consiste en que el manejo de desechos sólidos es el servicio urbano que más ha mejorado en los últimos años, con un aumento significativo en el número de hogares que contaron con un nivel aceptable de servicios entre 1996 y 2001.<sup>16</sup>

## La experiencia de China

China no ha quedado inmune a las presiones de las IFI para que reduzca y ajuste su sector público a fin de promover una mejor administración de la economía. A lo largo del decenio de 1990 se adoptaron varias medidas para abolir ministerios o fusionarlos entre sí, modernizar las pautas de contratación de personal y despedir trabajadores del sector público. En 2001 la dimensión de algunas unidades del Gobierno central, tales como el Consejo de Estado, se había reducido en un 50 por ciento.<sup>17</sup> No está claro qué proporción de aquellos que abandonaron la administración civil eran mujeres; la parte femenina de los empleos del sector público ha estado cayendo desde el decenio de 1980,<sup>18</sup> y hacia 1996 constituía tan sólo el 19 por ciento. Desde que se aplicaron las reformas, parece que este porcentaje se ha reducido más aún.

En 1993, cuando se instituyó una mayor transparencia en la contratación y promoción de personal en la administración civil, la medida fue bienvenida por las mujeres, quienes anticiparon una mejoría en el proceso de nombramientos, que en el pasado había estado controlado por el partido de manera no muy clara. Por el contrario, resultó ser que ellas se encontraron en una situación aún más desventajosa, en la medida en que sus calificaciones eran inferiores a las de los competidores masculinos. En el año 2001, la declaración del Presidente de China Jiang Zemin de que se daría preferencia de manera efectiva a las personas con experiencia en el sector de negocios para ocupar empleos gubernamentales, ha funcionado de la misma manera en perjuicio de las mujeres, quienes representan tan sólo una tercera parte de los empresarios y tienden a concentrarse en los sectores de microempresas y servicios. Así, ellas carecen de experiencia en grandes empresas, que es lo que el Gobierno está buscando.<sup>19</sup>

China carece del sistema de cuotas de mujeres en el sector público; en sus nuevos reglamentos de la administración civil ni siquiera cuenta con ninguna cláusula contra la discriminación. Esta experiencia muestra cómo se puede relegar la intención de establecer igualdad de oportunidades en el entorno de un sector público dedicado a ejercer control sobre la ciudadanía y que, además, está fiscalmente restringido. Existe el riesgo de que la insistencia en el control financiero a corto plazo que caracteriza algunas de las reformas del sector público reduzca la capacidad de respuesta del usuario. Cuando los valores del mercado dictan la asignación de recursos y determinan las preferencias de los consumidores, los servicios públicos no atienden de manera adecuada las necesidades de las mujeres, debido a que ni el sistema político ni el mercado logran traducir sus peticiones en demandas “del consumidor”.

## Repercusiones perjudiciales para la educación y la salud

Si las reformas del sector público están recortando el empleo de las mujeres en la administración pública o confinándolas a contratos inseguros, esto inhibirá el cumplimiento de metas sobre educación y salud femeninas a nivel mundial. La paridad entre los géneros en la contratación por parte del sector público tiene consecuencias distributivas más allá de la igualdad de oportunidades de trabajo; también afecta positivamente la distribución equitativa de los recursos públicos.<sup>20</sup> Los estudios sobre las interacciones entre los trabajadores del sector público y los usuarios muestran que la interacción del personal masculino y el femenino con los usuarios es diferente, siendo el personal femenino el que muestra mayor sensibilidad y responsabilidad hacia los problemas de la mujer.<sup>21</sup> Sin embargo, este efecto positivo sobre la prestación de servicios sólo sucede cuando los factores institucionales se combinan para superar los sesgos profesionales y culturales en contra de la mujer. Esos factores son: liderazgo al nivel superior, que apoye el trabajo de la mujer; una definición de metas institucionales que incluya la equidad entre el hombre y la mujer; y lograr que por lo menos el 30 por ciento de la burocracia sean mujeres.<sup>22</sup>

Cuando el servicio no está financiado suficientemente o es de baja categoría, cuando las condiciones son deficientes o cuando el personal femenino ocupa los empleos de nivel más bajo, las mujeres pueden repetir en la prestación de servicios las pautas con sesgo masculino, identificarse con los superiores masculinos o desconocer los vínculos con las mujeres usuarias. Un personal desmoralizado, mal pagado y escasamente dotado de recursos, sean hombres o mujeres, puede tratar de limitar las demandas que el público plantee, proporcionando escasa información, reduciendo el contacto con los usuarios socialmente marginales y reforzando rituales de deferencia para aumentar su propio estatus en relación con los usuarios.<sup>23</sup>

Es probable que los sistemas de incentivos sean más importantes que la distinción por razón de sexo al determinar la manera como los trabajadores del sector público atienden a los usuarios. Las reformas del sector público se han concentrado en asegurar que con estos incentivos y la vigilancia del comportamiento del empleado se reduzca la corrupción y se promueva la eficiencia, aunque también hay un interés creciente en recompensar la actitud comprometida de los funcionarios públicos que atienden a las personas más pobres.<sup>24</sup> Pero cuando se diseña la reforma con el fin de promover una respuesta acorde con el mercado en relación con la prestación de los servicios públicos, hay pocos incentivos para exhortar al personal a que se dedique a actividades que consumen demasiado tiempo, las cuales aparentemente no generan beneficios financieros ni para el servicio ni para el individuo. Visitar familias para asegurarse de que las niñas asistan a la escuela o que las mujeres acudan al centro de salud para hacerse las revisiones prenatales son actividades en las que se gasta tiempo y para las que se requiere que haya una motivación firme.

Al aplicar medidas para evaluar el comportamiento y vigilar las labores del personal del sector público es importante, además, que se reconozcan los logros relacionados con la distinción por razón de sexo. Los sistemas de incentivos a menudo recompensan solamente al personal que haya logrado suministrar servicios de la manera más rápida y eficiente. Otro problema es que las acciones para promover la igualdad de género no siempre son fácilmente cuantificables; pueden implicar una inversión a largo plazo para ganar la confianza de las mujeres

usuarias, y comprometerse con ellas en asuntos que no están directamente relacionados con el servicio en cuestión. Un estudio sobre las trabajadoras de salud comunitaria en el nordeste del Brasil, por ejemplo, mostró que la razón por la que su labor era excelente era su disposición a dedicar tiempo a actividades no relacionadas con la salud, ayudando a las mujeres usuarias a cocinar alimentos nutritivos, bañar a los niños y demás.<sup>25</sup> Pero los esfuerzos de este tipo no se registran ni se recompensan en los sistemas oficiales de remuneración basados en la evaluación periódica del personal.

## Herramientas para mejorar la sensibilidad en materia de género

Las asociaciones de mujeres y las instituciones internacionales han dado prioridad a varios aspectos de la reforma del sector público sensibles a la problemática de género. Estos son: sistema de cuotas de contratación para asegurarse de que haya una fuerte presencia femenina en todos los niveles de la burocracia; incorporación de la cuestión de la equidad entre el hombre y la mujer en la evaluación de la labor del personal; consultar a las usuarias de los servicios públicos y hacer lo necesario para responder a sus quejas. La dotación de servicios públicos exclusivos para niñas o mujeres (tales como escuelas para niñas o cuerpos de policía integrados por mujeres), ha sido visto en algunos entornos como una forma de rectificar el sesgo de género.

Cuando no hay vías institucionalizadas para que los ciudadanos influyan directamente en los suministradores de servicios, se llevan a cabo acciones informales tales como la movilización social y la denuncia ante los medios de comunicación de masas para avergonzar a los funcionarios y obligarlos a que remedien la situación. La denuncia de alguna conducta errónea en la administración pública tiende a ser polémica y en muchos entornos conlleva riesgos personales: las personas pueden perder sus empleos o ser víctimas de exclusión forzosa. En las democracias consolidadas razonablemente, la denuncia es más común y factible. En la India, las organizaciones ciudadanas han adoptado este enfoque, aplicando “auditorías sociales” en las cuales las cuentas del gasto público son expuestas a la ciudadanía y revisadas

por las propias personas que se supone son las beneficiarias. En Nueva Delhi, una organización llamada *Parivartan* (Cambio) ha utilizado de esa manera el Decreto sobre el Derecho a la Información promulgado en Delhi en 2002, para asegurar la mejora de los servicios del consejo para el agua de la ciudad, así como los de los departamentos de obras públicas, de caminos y de alumbrado de las calles. En nombre de las poblaciones más marginadas, *Parivartan* utilizó el Decreto para obtener información sobre el apoyo del Gobierno a las escuelas primarias en los barrios de bajos ingresos y denunció el incumplimiento de las promesas sobre el gasto.<sup>26</sup>

## Los presupuestos basados en el género

Una herramienta que se utiliza cada vez más para vigilar el gasto gubernamental es el método del “presupuesto basado en el género” aplicado de manera pionera en Australia y Sudáfrica.<sup>27</sup> Los presupuestos basados en el género analizan la repercusión que probablemente tenga el gasto planificado, a fin de establecer conexiones entre las políticas nacionales de equidad entre el hombre y la mujer y las asignaciones reales del gasto. Estos ejercicios por parte de grupos de la sociedad civil, que algunas veces se llevan a cabo en asociación con departamentos gubernamentales, proporcionan a los parlamentarios información presupuestaria analizada desde la perspectiva de género, con la esperanza de que exhorten a las autoridades ejecutivas a adoptar pautas de gasto más adecuadas. En algunos lugares, dichos grupos han sido sumamente eficaces para exponer la brecha entre los compromisos gubernamentales con determinadas políticas sociales y el gasto real. En Sudáfrica, por ejemplo, revelaron que los compromisos del Gobierno para lograr la equidad social estaban en peligro de ser anulados por los acuerdos de adquisición de armamento, los cuales amenazaban los gastos en programas sociales. En el período que siguió a 1999, el escrutinio que realizó la sociedad civil de la cuenta pública en el campo de la defensa e inteligencia ha ayudado a presionar al Ministerio de Finanzas a cumplir su compromiso de ahorrar en esas áreas y, por el contrario, destinar los recursos a mejorar el bienestar de mujeres y niños.

No obstante que los ejercicios de análisis presupuestario basados en el género realizados en Sudáfrica han tenido un

éxito notable, otros han encontrado limitaciones. Es difícil evitar los retrasos en la elaboración de este tipo de análisis, puesto que sólo pueden llevarse a cabo después de que se haya informado sobre las prioridades presupuestarias. Y su seguimiento es limitado: los parlamentarios favorables a esos análisis por lo general se limitan a plantear preguntas sobre las pautas de gasto diferenciales en función del sexo, lo cual puede ser que no dé lugar a ninguna acción gubernamental. La falta de acceso a información sobre el gasto gubernamental o aun del derecho a la misma, ha sido el obstáculo principal para generar datos que puedan ser utilizados para cumplir los compromisos de política social. Aun si esta información estuviera disponible, por lo general no está desagregada por sexo. El acceso a los datos sobre las diferencias entre hombres y mujeres en el gasto real proporcionaría a los críticos los medios para mostrar las diferencias entre los presupuestos y los gastos y ponerles fin.

Las iniciativas recientes sobre presupuestos basados en el género se han referido a estos problemas. En la India, el presupuesto basado en el género elaborado por grupos de la sociedad civil se basó en el acceso a las auditorías sobre gasto gubernamental a fin de comparar lo propuesto con lo gastado en realidad. En Rwanda, al concentrar la atención en los resultados del gasto, la iniciativa ciudadana de análisis presupuestario basado

en el género ha podido mostrar públicamente si el gasto gubernamental está logrando sus objetivos. Y en México, los analistas de presupuestos basados en el género han informado de manera eficaz a los parlamentarios y han logrado hacer cambios en la asignación de recursos dentro del propio presupuesto.

## GÉNERO Y LA AGENDA DEL ESTADO DE DERECHO

La reforma legal y judicial siempre ha sido una preocupación principal de los activistas en pro de la igualdad de género, debido a que la ley y su aplicación juegan un papel central en la implantación del acceso de las personas a los recursos, al estatus social y a los derechos básicos. En todo el mundo, los ordenamientos jurídicos, tanto en el contenido de la ley como en su aplicación, constituyen un caso particularmente notable de absorción y reproducción de sesgos de género. Los sistemas de aplicación de la ley frecuentemente fracasan en cuanto a la mujer. Por ejemplo, pueden fallar al no definir como crímenes las violaciones a la seguridad física de la mujer, o fallan en la aplicación de la legislación al respecto, particularmente si las mujeres han sido víctimas de violencia a manos de alguno de

### Casilla 11.1 La lucha de las mujeres por los derechos de ciudadanía conduce al mejoramiento de su representación

La Asociación de Mujeres Emang Basadi de Botswana, fundada en 1994, se propuso eliminar las disposiciones restrictivas del Decreto de Ciudadanía nacional, que negaba los derechos de ciudadanía a los hijos de las mujeres casadas con hombres que no fueran ciudadanos. Subsecuentemente, el movimiento ha demandado que se haga una reforma legal en varias otras áreas, particularmente en aquellas que confieren poder excesivo a los maridos en las relaciones matrimoniales y en asuntos relacionados con el control y posesión de los bienes familiares, atributos que conllevan restricciones a la facultad de la mujer para involucrarse en contratos legales y transacciones financieras.

Con el transcurso del tiempo, las tácticas de Emang Basadi que se habían sustentado en el cabildeo para lograr un cambio en las políticas, evolucionaron hacia la insistencia para que hubiera más mujeres en la legislatura. Antes de las elecciones nacionales, dicha organización elaboró un manifiesto de la mujer, el primero de su tipo en África. En el manifiesto se plantearon demandas para que se rectificaran las medidas que habían rebajado la categoría económica y social de la mujer, y se estableció un marco de referencia con el cual se pudiera evaluar y vigilar el comportamiento gubernamental.

*Fuente: Selolwane 2004.*

sus parientes masculinos. Este es también un rasgo de los sistemas informales de justicia que rigen las vidas de muchas personas: sistemas de normas comunitarias o ley religiosa presididos por autoridades religiosas o tribales tales como los consejos de ancianos. Muchas veces, las normas que prevalecen en estas instituciones informales se infiltran en los ordenamientos jurídicos formales.

Los ordenamientos jurídicos formales e informales que subordinan las mujeres a los hombres en el seno de la familia, debilitando los derechos de ciudadanía de las mujeres y exponiéndolas a la violencia y el abuso, han generado un poderoso estímulo para que las mujeres de diversas convicciones políticas pudieran unirse. En la casilla 11.1 se describe un ejemplo de lucha por derechos legales a partir de una base social amplia en África meridional. Pero el activismo feminista por los derechos legales ha sido menos eficaz para promover la igualdad de género en los sistemas de justicia informales; y tampoco ha tenido mucho éxito al tratar de incorporar la equidad entre el hombre y la mujer en las reformas actuales al “imperio de la ley” que se refieren a los asuntos comerciales y al entorno de negocios.

## Pluralismo legal e igualdad de género

En muchos de los planteamientos feministas sobre reformas de la ley se adopta un enfoque legal “centralista”: el Estado se concibe como la autoridad central de los ordenamientos jurídicos y como la última fuente unificadora de las normas legales. El programa de reforma del “imperio de la ley” promovido por las IFI también se concentra principalmente en los ordenamientos jurídicos formales, aunque en la comunidad internacional de donantes se reconoce que los sistemas de seguridad y justicia no gubernamentales tienen mucho más repercusión en la vida de las mujeres y los grupos de bajos ingresos que los sistemas formales.<sup>28</sup> Cuando coexisten dos o más órdenes, el pluralismo legal es la norma en muchos países en desarrollo, donde se respetan los diferentes sistemas de las propias comunidades para asuntos tales como matrimonio o herencia. En algunos contextos, los sistemas informales de justicia limitan severamente el ámbito o la legitimidad del Derecho formal, sembrando dudas

sobre la efectividad de un enfoque feminista en el cual se considere al Estado como el medio a través del cual se puedan hacer cambios en los reglamentos y normas que afectan las relaciones entre hombres y mujeres.<sup>29</sup>

Como resultado de la concentración en el Derecho formal, se ha tendido también a generar la impresión de que el derecho estatutario y las instituciones judiciales formales son inherentemente más progresistas que las instituciones legales tradicionales, las cuales reclaman autoridad sobre la base de su autenticidad inalterable. Pero todo ordenamiento jurídico, convencional o consuetudinario, refleja normas sociales y relaciones de poder en evolución. El análisis histórico ha mostrado que el derecho “consuetudinario” a menudo constituye un reflejo de prácticas coloniales que privilegiaron a determinados grupos sociales. De manera semejante, en los ordenamientos jurídicos convencionales o modernos a menudo se repiten los sesgos profundos de género; y las instituciones judiciales modernas algunas veces se resisten a la reforma legal feminista, limitando así el acceso de las mujeres a la justicia.<sup>30</sup> En consecuencia, las feministas se han vuelto mucho más críticas respecto al universalismo y modernismo de los ordenamientos jurídicos.

Cuando el “universalismo” y la “uniformidad” disfrazan los sesgos de género y culturales, los instrumentos legales modernos pueden seguir siendo tan limitados como el derecho consuetudinario en la promoción del cambio social. Esto se ilustra con el caso de la India. Allí, un código civil uniforme que anula las variaciones consuetudinarias en cuanto al derecho personal era una meta del movimiento laico de independencia, y estaba implantado en la constitución. Subsecuentemente, la comunidad musulmana minoritaria ha considerado la noción de uniformidad como elemento de un complot para aniquilar su condición cultural especial y diferente. En años recientes, los proponentes más importantes de un código civil uniforme han sido las asociaciones chovinistas hindúes que promueven la uniformidad legal como una forma de subrayar el “atraso” de la comunidad musulmana. Los musulmanes argumentan que detrás de la noción de “uniformidad” están las pautas de vida social y relaciones familiares que reflejan la cultura de la mayoría.<sup>31</sup> Por lo tanto, esa “uniformidad” puede disfrazar discriminación, en vez de servir como fuerza niveladora o igualadora tal como se pretendía que fuera originalmente.

## Sistemas de justicia informales

La legitimidad perdurable y accesibilidad práctica de los sistemas de justicia informales, especialmente en el campo del derecho personal, los convierten en focos importantes de reforma sensible a las cuestiones de género. A menudo, quienes aplican estos códigos refuerzan las jerarquías basadas en la edad y el sexo, utilizando marcos de referencia normativos que están en desacuerdo con los derechos constitucionales. Este sesgo de género es particularmente marcado en asuntos que se relacionan con la herencia y otros asuntos de propiedad conyugal, debido a la percepción profundamente arraigada de que los jefes de familia masculinos gozan de autoridad última y única para tomar decisiones en lo que se refiere a los bienes familiares.<sup>32</sup>

Las cláusulas de excepción que atañen a los ordenamientos jurídicos informales permanecen intactas en muchos países de África y de Asia Meridional. En Nigeria, por ejemplo, a cada uno de los estados de la federación se le otorga discreción para aplicar el derecho personal en relación con asuntos familiares. Algunos estados del norte de Nigeria han llegado al extremo de aplicar la ley islámica Shari'a a asuntos penales, lo cual ha suscitado un debate acalorado sobre los sesgos de género tales como restricciones al código de vestimenta para la mujer, discriminación en el lugar de trabajo contra las mujeres solteras y castigos severos por acusaciones de supuesto adulterio.<sup>33</sup> Las sentencias de muerte por adulterio impuestas a dos mujeres en el año 2000 mostraron el grado de impunidad con que pueden actuar las autoridades tradicionales al imponer castigos declarados inconstitucionales por el Gobierno federal.<sup>34</sup> Finalmente las dos mujeres ganaron las apelaciones contra sus sentencias en el Tribunal Supremo, apoyadas por las protestas locales e internacionales.

Sin embargo, en los países donde el sistema judicial formal tiene un alcance inadecuado, las autoridades dependen cada vez más de esas instituciones informales para resolver litigios y hacer que se castigue a los acusados; es una opción pragmática cuando la única alternativa al derecho consuetudinario es la ausencia de la ley.<sup>35</sup> Estos mecanismos son accesibles y baratos, y suministran fallos que las partes en disputa pueden considerar más legítimos que los emitidos por tribunales distantes que se basan en marcos de referencia legal ajenos.<sup>36</sup> También pueden ser eficaces al negociar la reconciliación y justicia restaurativa,

tarea que es especialmente necesaria en las comunidades dañadas por la guerra (véase el capítulo 14). Por lo tanto, en muchos países hay una creciente presión política por parte de las minorías religiosas y étnicas y de los grupos indígenas para legitimar las prácticas de justicia comunitarias. Esto implica beneficios al permitir que las comunidades se hagan responsables de sus sistemas judiciales, pero puede también comprometer el avance de los derechos de la mujer.

## Propuestas para la reforma de la justicia tradicional

Puesto que la subordinación de la mujer al hombre es un principio central de muchos sistemas de justicia informales, los desafíos a las normas basadas en sesgos de género pueden parecer impracticables. Con un enfoque pragmático se argumenta a favor de extender cualquier espacio que haya para defender los derechos de la mujer dentro de los sistemas tradicionales, particularmente en torno al enjuiciamiento de disputas familiares, a la vez que en otros ámbitos menos difíciles se promueva la apertura de estos sistemas a una supervisión constitucional. En algunos sistemas de justicia informales del África subsahariana, los cambios constitucionales que permiten otorgar poder a los jefes tradicionales permiten al mismo tiempo imponerles a estos últimos nuevos requisitos de rendición de cuentas: se les ordena defender los principios constitucionales sobre igualdad de género en la misma medida en que se espera que lo haga cualquier otra autoridad pública. En este enfoque acomodaticio hacia los sistemas tradicionales se reconoce la legitimidad del derecho consuetudinario, pero se insiste en que no puede anular los derechos de los ciudadanos a expresar su insatisfacción y buscar reparación por parte del ordenamiento jurídico nacional cuando las prácticas justificadas sobre la base del derecho personal producen resultados injustos.<sup>37</sup>

Hay a menudo un marcado desequilibrio de género en el nombramiento del personal de los sistemas informales de justicia y una falta de contacto con instituciones jurídicas formales que podrían reglamentar sus acciones. En las medidas y propuestas de reforma se ha incluido una representación creciente de la mujer, conexiones con los servicios de bienestar social y



medidas de inspección. Es obligatorio, por ejemplo, que una tercera parte de los miembros de los tribunales de los consejos locales de Uganda sean mujeres; y, en Tanzania, tres de cada siete miembros del consejo agrario de cada aldea son mujeres. Los tribunales *Gacaca* de Rwanda (foros tradicionales a nivel de base para resolver disputas, que han sido reactivados a fin de enfrentar las consecuencias locales del genocidio de 1994), en el pasado habrían estado compuestos de ancianos. Pero el Gobierno promovió la elección de magistrados que fueran mujeres, con el resultado de que cerca de una tercera parte de los jueces que actualmente atienden los casos son de sexo femenino.

Debido a que los tribunales informales de justicia atienden un número mucho mayor de casos de violencia de género que los que atienden la policía y los tribunales formales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres, en algunos contextos, trabajan con aquéllos para proporcionar servicios de apoyo. En Kenya, la organización de derechos humanos de la mujer *Coalition on Violence Against Women* ha propuesto capacitar a los jefes de aldea sobre la forma de utilizar servicios sociales tales como el departamento de Bienestar del Niño, a fin de mejorar las posibilidades de que las víctimas de violencia doméstica reciban apoyo.<sup>38</sup> La mayoría de los esfuerzos para reglamentar y vigilar los sistemas informales de justicia están todavía tan sólo en etapa de propuesta. En Sudáfrica, donde se propone que los tribunales integrados por autoridades tribales sean reconocidos como cortes formales, la Comisión de Derecho ha propuesto que deberían de acatar normas mínimas tales como respetar los derechos de los litigantes a apelar a las cortes superiores de magistrados o de derecho consuetudinario si los problemas permanecen sin resolver o si no están de acuerdo con los dictámenes emitidos por los líderes tradicionales.<sup>39</sup>

## El sistema formal de justicia y la distinción por razón de sexo

El elemento del programa de gestión de gobierno que atañe al “imperio de la ley” contiene supuestos fundamentales sobre la relación entre el Derecho, la economía y la sociedad. Los críticos sugieren que el programa promovido por el sistema

internacional de desarrollo se fundamenta en modelos de racionalidad económica y actividad social que son sumamente mecanicistas y no representativos de las sociedades del “mundo real”. Esto es especialmente pertinente para sociedades en las que las instituciones informales influyen profundamente en la labor práctica del sistema judicial y en la aplicación de los fallos.<sup>40</sup> En cuanto a los resultados que se pretende obtener con las reformas, se sobrestima el grado en que las personas modifican su conducta a consecuencia de la aplicación de dichas reformas. Además, se considera que su premisa principal es exagerada: para que el capitalismo sea productivo se requiere formalizar las adjudicaciones, cumplir los contratos al pie de la letra y que los derechos sean inviolables.<sup>41</sup>

La intención principal de estas reformas del “imperio de la ley” es mejorar la facultad de esta última y su aplicación para poder aislar la propiedad privada y la actividad del mercado a fin de que queden fuera de la reglamentación pública. Esa intención restringe la medida en las cuestiones de género puedan abordarse explícitamente o proponerse como tema de discusión. Los programas de reforma se refieren también a los problemas crónicos de ineficacia, incapacidad y corrupción que aquejan al sistema formal de justicia en muchos de los países en desarrollo. Aquí, tal vez se pueda tomar en cuenta el interés de la mujer por eliminar los obstáculos que impiden su acceso a la justicia. Las mujeres activistas de África meridional han señalado los problemas siguientes: inaccesibilidad geográfica de los tribunales y alto costo de los cargos y de la asistencia por parte de abogados profesionales; tardanzas, falta de ayuda legal y niveles bajos de conocimiento del ordenamiento jurídico. En la mayoría de los países, la falta de jueces y magistrados del sexo femenino también es aguda. Muchos de los países musulmanes y del África subsahariana no tienen ni una mujer en los tribunales superiores. En otros, las mujeres sólo tienen presencia simbólica: en Nepal, por ejemplo, sólo constituyen el 1,3 por ciento de los jueces.<sup>42</sup>

Aunque se reconoce ampliamente la importancia de estos problemas, en la mayoría de los paquetes de “reforma de la gestión de gobierno” el interés primordial estriba en la función más amplia que tiene el poder judicial en el ámbito de la rendición de cuentas. Los programas de préstamos del Banco Mundial y



del Banco Africano de Desarrollo se concentran primordialmente en la función que tiene la ley para la generación de un entorno favorable a las transacciones de negocios, al garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Así, los préstamos para realizar la reforma judicial se destinan actualmente a asuntos fiscales a fin de lograr cambios en los sistemas de administración de impuestos, revisión de códigos de comercio y liberalización del sector financiero (lo cual requiere adoptar medidas en aspectos tales como reglamentación bancaria, legislación sobre bancarrotas, gestión de gobierno corporativo, y reglamentación de la industria de seguros y la bolsa de valores). Otros aspectos de interés para los prestatarios son: leyes para facilitar la privatización; creación de mercados agrarios mediante sistemas de titularidad formal; y mejoramiento administrativo e infraestructural de las instituciones judiciales tales como tribunales, policía y prisiones.<sup>43</sup>

Las reformas al derecho de propiedad, al derecho laboral, a la legislación sobre contratos comerciales y actividades bancarias, tienen implicaciones importantes para la equidad entre el hombre y la mujer, pero no se ha dado mucha atención a las repercusiones en materia de género de estas reformas. El caso de la reforma agraria, la cual afecta de manera importante tanto al entorno de inversiones como a las perspectivas de supervivencia de la población rural, permite ilustrar el problema (véase el capítulo 6).<sup>44</sup> En África, la tierra se posee y se utiliza bajo acuerdos plurales legales; puede estar sujeta a normas diversas sobre uso y propiedad en diferentes épocas, dependiendo de los actores que estén involucrados. La insistencia férrea en las ventajas del mercado relacionadas con los sistemas formales de titularidad tiene el riesgo de reducir los derechos de los miembros de las familias al usufructo de la tierra, si sus derechos a la misma no están formalmente documentados. Entre estos miembros se incluye invariablemente a las mujeres, cuyos derechos de ocupación o usufructo agrario en muchos casos dependen de que se casen con el “propietario” nominal de la tierra y tradicionalmente pueden considerarse caducados en caso de muerte o rechazo del marido.

### Titularidad y tenencia de la tierra

En el decenio de 1990 se aplicó la reforma agraria en el África subsahariana, notablemente en Tanzania, Malawi, Uganda, Côte d'Ivoire, Níger, Namibia, Zimbabwe, Sudáfrica y Ghana. La mayoría de estos programas surgieron para alentar la división de la propiedad agraria familiar en parcelas de propiedad individual. En África, en muchos de los sistemas tradicionales de tenencia agraria, las necesidades de las mujeres agricultoras están protegidas mediante normas comunales de gestión de la tierra que limitan el poder del jefe de familia masculino para enajenarla. En la práctica, si no es que intencionalmente, los programas de titularidad formal tendían a dar como resultado el que se registraran los títulos predominantemente a nombre de los jefes de hogar masculinos y, por ende, generaron un problema nuevo de mujeres sin propiedad agraria. En Kenya, donde el otorgamiento de títulos de tierra se ha estado llevando a cabo desde los años 50, sólo el cinco por ciento de los títulos registrados están a nombre de mujeres.

Este es un caso clásico de programa de modernización en el que se refuerzan las ideas tradicionales de dominio y propiedad masculina de los recursos familiares, de manera tal que se agudiza y formaliza el sesgo de género. A finales de los años 90, en algunos programas de reforma agraria se evaluó el problema. Tanto en Tanzania como en Sudáfrica se reconocieron las virtudes de la tenencia consuetudinaria por lo que concierne a los derechos de la mujer, y se dieron pasos para asegurarse de que sus derechos agrarios fueran defendidos por la ley. Además, Sudáfrica ha reconocido legalmente la propiedad comunal en forma de asociaciones de propiedad común, con medidas firmes para defender el acceso de las mujeres a la tierra.

El sesgo de género en la propiedad agraria y en la legislación familiar tiene efectos significativos para las mujeres que se comprometen en actividades mercantiles. La capacidad de las mujeres empresarias para financiar inversiones está limitada por su incapacidad de ofrecer tierras como aval; sin embargo, en las reformas del sector financiero no se toma en cuenta este factor. En un estudio sobre las reformas de este sector en Uganda se mostró que con ellas se reforzaban los sesgos de los prestamistas contra los sectores agrícola y de ventas al por menor, sectores precisamente en los que se concentran las mujeres empresarias.<sup>45</sup>

La reforma agraria y de los servicios financieros demuestra las consecuencias distributivas que conllevan los diferentes modelos legales desde la perspectiva de género, y muestran que es fundamental para los defensores de la equidad entre el hombre y la mujer plantear desafíos más sistemáticos a las prioridades derivadas del mercado en las reformas del ordenamiento jurídico. Un comentarista señala que en el África subsahariana “los argumentos en pro de la igualdad de género siempre han tenido que enfrentarse a una actitud hostil: ahora predomina un discurso en el que se otorga mayor legitimidad aun a esa impugnación en los círculos oficiales, formulada en parte en términos aparentemente neutrales tales como eficiencia y prioridades en competencia frente a las restricciones de recursos.”<sup>46</sup> A fin de extender el alcance y el goce de sus derechos constitucionales por parte de las mujeres, es esencial incluir la igualdad de género en las reformas legales dirigidas al mercado.

## INSTITUCIONES QUE SE DEDICAN A DEFENDER LOS INTERESES DE LA MUJER

Los activistas han reconocido desde hace mucho tiempo la importancia de establecer una presencia formal para defender los intereses de la mujer en la administración pública y durante treinta años se ha estado experimentando al respecto. Se han inventado diferentes tipos de “maquinaria nacional para la mujer”, en una gama que va desde ministerios que se dedican a asuntos de la mujer hasta instalación de oficinas en el despacho del jefe ejecutivo, o unidades para la mujer en ministerios clave tales como agricultura, salud o educación. En un análisis comparativo reciente sobre la eficacia política de la mujer en toda Europa, se encontró que la existencia de estas unidades dedicadas a ellas ha tenido una influencia fundamental en la promoción de políticas de equidad entre el hombre y la mujer.<sup>47</sup> Estudios realizados en países en desarrollo han reflejado más dudas, al sugerir que muy a menudo los partidos gobernantes se han apoderado de las unidades de la mujer o las han subordinado a las secciones femeninas dirigidas por las primeras damas, y que

dichas unidades han carecido de recursos y acceso a la toma de decisiones.<sup>48</sup> No obstante lo anterior, esas mismas unidades pueden ser eficaces para impulsar la causa de la mujer, dependiendo de su poder y facultades, y de la medida en que sean legitimadas y apoyadas por los movimientos nacionales de mujeres.

Se considera que el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, cuya directora ejecutiva tiene un puesto en el gabinete, es un ejemplo de éxito. Ha trabajado a través del Ministerio de Planificación para asegurar que se dediquen recursos adecuados a mejorar las oportunidades económicas de la mujer y reducir su pobreza.<sup>49</sup> Aun cuando los vínculos del SERNAM con el movimiento de mujeres han permitido ampliar la repercusión de sus esfuerzos, estas relaciones no siempre han sido armoniosas. Durante la primera administración democrática posterior a Pinochet, se criticó al SERNAM por no haber atacado la discriminación contra la mujer. En 1995, bajo una nueva administración, el SERNAM sorprendió a sus críticos al plantear un Plan de Igualdad de Oportunidades radical en el que se adoptaron firmemente muchos de los conceptos y demandas feministas fundamentales. Este giro se ha sostenido, tal como lo muestra la aprobación en 2004 de una política nacional de salud sensible a la distinción por razón de sexo.

### Superación de las restricciones

Muchos órganos oficiales nacionales de políticas para la mujer, incluido el SERNAM, carecen de poderes formales de inspección para revisar la formulación de políticas en otros sectores. Por lo tanto, para impulsar la rendición de cuentas tienen que depender de controles informales tales como la presión popular y la vergüenza pública.<sup>50</sup> A fin de suprimir estas restricciones, algunas oficinas de la mujer dependen de asociaciones de mujeres para “hacer sonar la alarma”, y hasta se les reconoce dicha función al otorgarles una categoría formal en la organización oficial. La Comisión sobre Igualdad de Género de Sudáfrica ofrece acreditación a las asociaciones de la sociedad civil y les otorga el derecho de observar su labor con regularidad, tanto para proveer de información a la Comisión como para ayudarle a juzgar la calidad de sus actividades.

Una experiencia contrastante es la de la comisión de la mujer a nivel estatal de Kerala. Establecida en 1996, sus seis comisionadas tenían tan poco acceso a recursos y sus recomendaciones eran tan ignoradas, que a fines de 1999 la institución tuvo que demandar al Gobierno ante el Tribunal Supremo para que le asignara recursos y le diera atención legislativa. En sus primeros tres años, la comisión había propuesto una revisión de la ley sobre custodia de los hijos, decretos de leyes más severas sobre violación y acoso sexual, un aumento en la pensión por divorcio, así como medidas para mejorar la aplicación de la Ley de Prohibición de Dote, y había presionado en favor de aumentar el número de mujeres en puestos de la administración pública. Ninguna de estas recomendaciones fue presentada en la Asamblea Estatal. Aunque sigue luchando por conseguir recursos y atención, la comisión se ganó el respeto de los grupos de mujeres feministas cuando, en el año 2000, defendió a una mujer de alto rango en la burocracia estatal que había sido acosada sexualmente por un prominente ministro del Estado. Mientras que el Gobierno cerró filas con el acusado, la comisión le recordó al Ministro en Jefe, E.K. Nayanar, que “es responsabilidad del Gobierno crear condiciones conducentes

a que las mujeres laboren con honor”.<sup>51</sup> El acusado tuvo que renunciar.

Sin duda, el establecimiento de comisiones y órganos semejantes para defender los intereses de la mujer seguirá y sus filas se extenderán bajo el apremio de los movimientos de mujeres y los grupos feministas. Se requiere de la movilización social sostenida, incluida la de las mujeres, para asegurar que haya una mejor rendición de cuentas a la mujer por parte de los actores del sector público. También es necesario divulgar información básica acerca de la toma de decisiones y aplicación de políticas para permitir que los grupos de la sociedad civil evalúen si los compromisos oficiales para lograr la equidad entre el hombre y la mujer se cumplen o no. Este es otro campo en el que el establecimiento formal de una oficina o unidad de la mujer dentro del gobierno puede abrir cauces para la colaboración con las mujeres de la sociedad en general, creando oportunidades para el diálogo y la consulta. Hay un largo camino que recorrer antes de que la satisfacción de las necesidades de las ciudadanas se acepte universalmente como medida para evaluar la actuación de los líderes y los funcionarios públicos.

## Notas

- 1 Santiso 2001:4.
- 2 Campos y Pradhan 2003:1.
- 3 Campos y Pradhan 2003:2.
- 4 Upham, en prensa.
- 5 Evans 2004.
- 6 Comunicación personal de Thandika Mkandawire, el 6 de julio de 2004.
- 7 Banco Mundial 1992, 1994.
- 8 Banco Mundial 2001a.
- 9 Swamy et al. 2001.
- 10 Vijayalakshmi 2002.
- 11 Goetz y Jenkins 2004.
- 12 Banco Mundial 2003a.
- 13 OIT 2003.
- 14 Rama s/f.:7.
- 15 Samson 2003:95.
- 16 SACN 2004:79, citado en Beall 2004:24.
- 17 Jie 2004:11.
- 18 *All-China Women's Federation* 1998.
- 19 Jie 2004:13.
- 20 Keiser et al. 2002:553.
- 21 Thieleman y Stewart 1996; Goetz 2001; Simmons et al. 1993; Keiser et al. 2002; Rao et al. 1999.
- 22 Dahlerup 1986; Kanter 1977.
- 23 Lipsky 1980.
- 24 Banco Mundial 2003a.
- 25 Tandler y Freedheim 1994.
- 26 *Times of India* 2003.
- 27 PNUD 2002:80.
- 28 DfID 2002.
- 29 Manji 1999:439; Nyamu-Musembi 2004; Dahl 1987; Smart 1989.
- 30 Mukhopadhyaya 1998.
- 31 Kapur y Cossman 1995; Mody 2003.
- 32 COVAW 2002; Byamukama 2001; Khadiagala 2001; Nyamu-Musembi 2002.
- 33 Abdullah 2002.
- 34 Sow 2004:43.
- 35 PNUD 2004:59.
- 36 Nyamu-Musembi 2002; *Penal Reform International* 2000; Barya y Oloka-Onyango 1994.
- 37 Nyamu-Musembi 2000, 2002.
- 38 Nyamu-Musembi 2004:34.
- 39 Nyamu-Musembi 2004:35-6.
- 40 Upham, en prensa; Ohnesorge, en prensa.
- 41 Upham, en prensa.
- 42 UNIFEM 2004a.
- 43 Nyamu-Musembi 2004:1-13; Islam 2003; Faundez 1997.
- 44 Whitehead y Tsikata 2003.
- 45 Kiiza et al. 2000.
- 46 Nyamu-Musembi 2004:46.
- 47 Squires y Wickham-Jones 2001.
- 48 Goetz 1995; Staudt 1995; Tsikata 2001.
- 49 Waylen 2000:787.
- 50 Waylen 2000.
- 51 *The Hindu* 1997, 2000.



## Capítulo 12

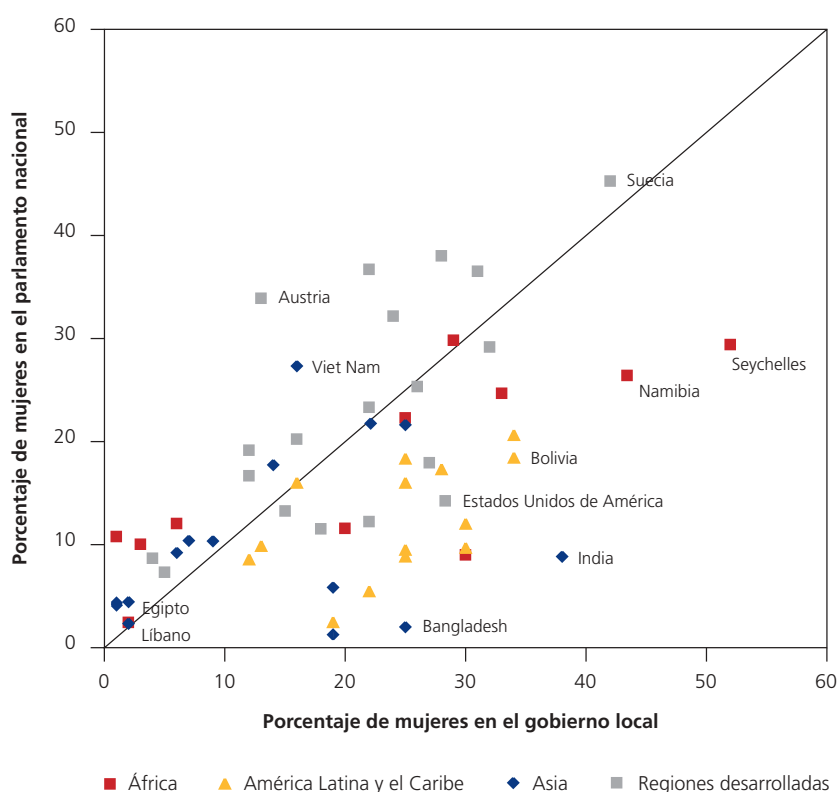
# La descentralización y la igualdad de género

Desde el decenio de 1990, un objetivo importante de la reforma de la gestión de gobierno ha sido el fortalecimiento del gobierno local por medio de la transferencia de poderes, recursos y responsabilidades a los concejos municipales y otros órganos administrados localmente. La intención es mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, fortalecer la administración fiscal, destacar el desarrollo del sector privado y aumentar la participación local en los procesos de toma de decisiones.<sup>1</sup> Se espera que con la descentralización se generen esos resultados pues, estando el gobierno más cerca de los ciudadanos, éstos tendrán más interés en la manera como se gastan sus impuestos y someterán a un escrutinio más firme las acciones de sus representantes locales de lo que lo harían con aquellos que trabajan ocultos en la capital, haciéndolos responsables de las necesidades locales.

Esta parte del programa de reforma ha estado más abierta que las otras a la participación activa de las mujeres, tanto como concejales locales electas y como usuarias de los servicios gubernamentales. En general se espera que las mujeres, junto con los grupos de bajos ingresos y otros grupos socialmente marginados, se beneficien de la rendición de cuentas y del mejoramiento en la prestación de los servicios que el gobierno, dada su cercanía, debería suministrarles. Esto es de particular relevancia cuando los programas sociales importantes para los grupos de población en desventaja han de ser desarrollados y administrados localmente, como los de asistencia pública sanitaria, enseñanza primaria, generación de empleo e ingresos, regeneración de barrios bajos, y servicios de agua y saneamiento a bajo costo.

El gobierno local también se considera como un foro de aprendizaje político significativo para las mujeres. Los obstáculos para que ingresen al gobierno (tales como la necesidad de viajar y pasar tiempo lejos del hogar, así como de disponer de ingresos suficientes, un grado razonable de educación, experiencia en la competencia política y conexiones sociales), son menores al nivel local. Asimismo, se supone que el gobierno local atrae a las mujeres participantes por lo significativo de su función como suministrador de servicios básicos para la comunidad; se cree que al comprometerse ellas en la administración informal de la comunidad, adquieren capacitación como planificadoras y administradoras locales.<sup>2</sup> Además, las innovaciones institucionales para ampliar la participación local en la toma de decisiones, tal como ha sucedido con las nuevas disposiciones presupuestarias participativas en el Brasil y otros lugares, también pueden proporcionar a las mujeres más incentivos y mejores oportunidades para involucrarse en el debate público.

El decenio de 1990 fue testigo en todo el mundo de varias innovaciones legales y constitucionales diseñadas para destacar la participación de la mujer en el gobierno local, como el sistema de cuotas y otras medidas para asegurar que las mujeres ocuparan cargos a este nivel. Dichas innovaciones fueron apoyadas y promovidas por la Unión Internacional de Autoridades Locales, que en 1998 emitió una Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local, para alentar el apoyo nacional a la acción afirmativa a nivel local. La conclusión que se deriva del análisis de algunas de estas experiencias es que, efectivamente, se requieren medidas específicas de ingeniería institucional tanto para alentar la participación de las mujeres en el

**Gráfica 12.1 Mujeres en el gobierno local y en parlamentos nacionales, 2004**

Fuentes: UCLG 2003; Drage 2001; Svava 2003; OSKa 2002; Namibian 2004; Evertzen 2001; División de Estadística de las Naciones Unidas 2004.

gobierno local como para hacer que este último rinda cuentas al electorado femenino. La participación de la mujer en el gobierno local no hará que sus instituciones respondan más a las necesidades de las mujeres salvo que se adopten medidas para asegurar que éstas no sean capturadas por las élites patriarcales.

## LA PREPONDERANCIA DE LAS MUJERES EN EL GOBIERNO LOCAL

No es posible obtener datos comparables a nivel mundial sobre la participación de la mujer en el gobierno local. La Unión Internacional de Autoridades Locales no ofrece ese tipo de

información; la variación tan amplia en la demarcación de los gobiernos subnacionales hace que difícilmente sean comparables. No obstante, utilizando los datos registrados por cada país para una encuesta aplicada en 2003 por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una red mundial de apoyo a los gobiernos locales, se puede obtener una impresión parcial de las proporciones actuales de mujeres en el gobierno local (véase la gráfica 12.1).

Estos datos muestran que, con excepción de América Latina, en ninguna región del mundo hay una proporción consistente-mente más alta de mujeres en los concejos locales que en los parlamentos nacionales. La encuesta mostró que la proporción promedio de mujeres en concejos locales de los 52 países que aportaron información era tan sólo del 15 por ciento<sup>3</sup>, cifra que

no difiere del promedio mundial de mujeres en parlamentos nacionales; y que, en las posiciones de liderazgo, las proporciones de mujeres eran más reducidas aún: por ejemplo, el cinco por ciento de los alcaldes de las municipalidades de América Latina eran mujeres.<sup>4</sup> En muchos de los casos donde hay más mujeres en el gobierno local que en el nacional, ello se debe a que a nivel local se ha aplicado el sistema de cuotas u otras medidas de acción afirmativa, pero no así, o no en la misma medida, a nivel nacional. Estos son los casos de Namibia, Uganda, India, Pakistán, Bangladesh, Francia y muchos países latinoamericanos.

La implicación que se deriva de esta información es que el gobierno local no necesariamente es una arena atractiva y positiva para la participación de la mujer, tal como se esperaba, o que todavía falta tiempo para que así sea. Incluso puede darse de que, al contrario de lo que se piensa convencionalmente, en algunos contextos las mujeres se enfrenten de hecho a un número de obstáculos más grande en su compromiso político al nivel local que a nivel nacional, debido a la intensidad de las normas patriarcales locales.

## EXPERIENCIAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA POR PAÍSES

La mayoría de los países con medidas para promover la presencia de la mujer en los parlamentos nacionales las tienen también al nivel del gobierno local. Algunos Estados han utilizado el nivel local para experimentar antes de aplicar la acción afirmativa a nivel nacional. El Decreto de Autoridades Locales de Namibia de 1992 requirió que, dependiendo de las dimensiones de la autoridad local, entre una tercera parte y la mitad de los candidatos de las elecciones locales fueran mujeres; el éxito de esta medida tuvo como consecuencia que algunos partidos adoptaran el sistema de cuotas voluntarias a nivel nacional.<sup>5</sup>

En otros contextos, la acción afirmativa a nivel local ha quedado relegada más bien a un segundo término, tanto por parte de la administración nacional como del movimiento de mujeres, debido a que se ha dado mucha atención a mejorar el índice de participación de estas últimas en las asambleas

nacionales. En Sudáfrica, por ejemplo, los resultados relativamente insuficientes que obtuvieron las mujeres candidatas en las primeras elecciones locales suscitaron la acción de la sociedad civil y cambios legislativos para mejorar la participación de la mujer en las elecciones futuras. Aunque el activismo de las mujeres había sido el más firme a nivel local durante la lucha contra el apartheid, la democratización atrajo a muchas de las activistas locales a participar en el gobierno nacional, debilitando su participación a nivel local.<sup>6</sup>

El argumento en pro de las medidas de acción afirmativa a nivel local se refuerza al considerar los deficientes resultados electorales de las mujeres en las elecciones locales y otras elecciones subnacionales que carecen de tales medidas. En Namibia son evidentes los resultados contrastantes en los diversos sistemas electorales. Tanto para el concejo local como para las elecciones nacionales, se utiliza un sistema de representación proporcional, con cuotas formales e informales de candidatas femeninas. Para las elecciones regionales a la cámara alta, el Consejo Nacional recurre al sistema de un sólo miembro, con pluralidad simple y sin acción afirmativa. Las cifras de mujeres electas muestran diferencias notables. En las elecciones de autoridades locales celebradas en 1992, el 32 por ciento de quienes resultaron electos fueron mujeres, cifra que se elevó al 41 por ciento en la convocatoria de 1998. A nivel nacional, el principal partido político, la Organización Popular del África Sudoccidental (SWAPO, en sus siglas en inglés), aplicó cuotas formales, con el resultado de que la proporción de mujeres parlamentarias aumentó del ocho por ciento en 1989 al 29 por ciento en 2003. Sin embargo, en las elecciones regionales sólo el tres por ciento de quienes resultaron electos al Consejo Nacional en 1992 eran mujeres, elevándose tan sólo al cuatro por ciento en 1998.<sup>7</sup>

En Sudáfrica, el sistema de representación proporcional de lista cerrada que tuvo tanto éxito para colocar mujeres en puestos nacionales en 1994, 1998 y 2004, no se aplicó totalmente en las elecciones a los concejos locales. Sólo el 40 por ciento de los cargos locales son elegidos mediante el sistema de representación proporcional; para el resto se aplica un sistema por distritos con un solo representante por distrito, en el que el ganador se decide por pluralidad simple. El Congreso Nacional

Africano (CNA) no aplicó la cuota nacional del 30 por ciento de mujeres en su lista de candidatos para las primeras elecciones al gobierno local en 1995; tampoco lo hicieron los otros partidos. Como resultado de ello, sólo el 19 por ciento de los concejales locales electos fueron mujeres. En el año 2000 las mujeres lograron resultados mucho mejores, gracias a una disposición del Decreto de Estructuras Municipales que exhortaba a los partidos a garantizar que la mitad de los candidatos de sus listas fueran mujeres, en tanto que estas últimas también compitieron con mayor éxito por los escaños por distrito, captando el 28 por ciento de todos los escaños del gobierno local.<sup>8</sup>

## Sistemas de reserva

En las elecciones para el gobierno local en la India, que se basan en el criterio de distritos, se aplica un método diferente de acción afirmativa: se reserva un tanto por ciento de los distritos para la competencia entre mujeres solamente. Una enmienda constitucional de 1992 permitió reservar una tercera parte de los escaños del gobierno local para las mujeres, y además reservó escaños para grupos de castas socialmente excluidas en proporción con su magnitud en la población local. El sistema, diseñado para superar la resistencia social a la participación pública en asuntos locales de los grupos anteriormente excluidos, ha sido celebrado por su éxito al colocar cerca de un millón de mujeres en el gobierno local en todo momento. El sistema, sin embargo, tiene algunos inconvenientes. La ubicación territorial de los distritos en donde se aplica el sistema de reserva es rotativa y cambia después de cada elección, y esto puede desalentar a los partidos de invertir en las habilidades políticas de las mujeres. Éstas también pueden ser vistas como participantes a corto plazo en la política: después de un sólo período electoral en que opera el sistema de reserva, el distrito correspondiente retorna al sistema de competencia abierta y la mujer que haya obtenido representación por lo general tiene pocas oportunidades de ser reelecta. Pero puesto que una parte del electorado está obligada a votar por mujeres y a ser representada por alguna de ellas, las actitudes hacia su participación deberían cambiar con el tiempo.

Un método alternativo de reserva es el que se ha utilizado en Uganda, donde, según el Decreto de Gobierno Local de 1997, el 30 por ciento de los escaños del concejo local se reserva para mujeres solamente. Pero estos son escaños adicionales, no una porción de los ya existentes. Se establecen distritos nuevos para que las mujeres los representen, producto de una amalgama de dos o tres distritos ya existentes, y de esta manera se multiplica al menos por dos el tamaño del electorado representado por mujeres en comparación con el que correspondería a los representantes de los distritos regulares. En vez de dar a las mujeres una ventaja en la competencia política con los hombres, se crea un espacio público nuevo ocupado exclusivamente por mujeres. Las elecciones para los escaños de mujeres se llevan a cabo alrededor de dos semanas después de las elecciones de distrito. En las elecciones locales de 1998, la fatiga e irritación de los votantes con este procedimiento prolongado dio como resultado una incapacidad para lograr quórum en las elecciones de mujeres por todo el país. Después de varios intentos de repetir el sufragio, se tuvieron que aceptar los resultados de una escasa participación en la votación.<sup>9</sup> Esto socavó la legitimidad y credibilidad de las mujeres de Uganda como concejales locales. El sistema socavó también sus esfuerzos para competir con los hombres por los escaños en las elecciones de distrito normales. Los votantes les dijeron que les llegaría su turno en las elecciones especiales de mujeres.<sup>10</sup>

## RESISTENCIA DE LAS AUTORIDADES TRADICIONALES

Uno de los factores importantes que inhiben la participación de la mujer en los sistemas locales de gestión de gobierno es la persistencia de instituciones tradicionales encargadas de los asuntos comunitarios, así como el papel que anteriormente tenía (o más bien no tenía) la mujer en ellos. Cuando las élites locales dominan los sistemas existentes, es probable que la descentralización las refuerce, sin perspectivas muy prometedoras para las mujeres. A menudo las élites locales provienen de los grupos que han controlado el poder tradicionalmente, por



ejemplo, autoridades tribales, consejos religiosos o de ancianos en los clanes. Con frecuencia estos grupos estaban formados o eran cooptados por las autoridades coloniales a fin de extender su poder sobre los asuntos de la comunidad y extraer ingresos o fuerza de trabajo para realizar obras públicas. Sus papeles tradicionales consistían en emitir juicios relacionados con la vida familiar y la propiedad, incluyendo la aprobación o no de las uniones matrimoniales, la asignación de obligaciones para atender a viudas y huérfanos, y la resolución de disputas por la tierra. La persistencia de estos mecanismos de autogobierno por parte de la comunidad se deriva del respeto y la legitimidad de que gozan a nivel local.<sup>11</sup>

Estas instituciones, llamadas a menudo de “adscripción” o de “primer nivel”, son la fuente de normas sustantivas que siguen siendo sumamente significativas para quienes participan en ellas, permitiéndoles sobrevivir cuando las instituciones formales caen en decadencia o en el descrédito. Cuando prevalecen el conflicto y la perturbación social, dichas instituciones de adscripción pueden mantenerse como la única fuente de autoridad funcional. Controlan también el acceso a los recursos, lo cual es importante: tierra, agua y medios de vida; a los mecanismos de arbitraje sobre disputas; y a servicios informales tales como educación y salud. Todos ellos son fundamentales para la supervivencia de las personas cuyas posibilidades de empleo y acceso a los servicios administrados por el gobierno se están reduciendo, y cuando, además, los servicios y las comodidades básicas están siendo comercializadas. En la mayor parte del mundo, las instituciones de autoridad tradicional son sumamente patriarcales, ofrecen poco espacio para el ejercicio independiente de autoridad por parte de las mujeres (y, además, excluyen a la juventud y a quienes están socialmente en desventaja). Condicionan la participación de la mujer según sean las políticas y preferencias de gasto de las jerarquías masculinas.

La devolución de los poderes formales políticos y administrativos al nivel local puede revitalizar esos sistemas y concederles una nueva oportunidad. Es usual que el jefe local o el grupo de familias terratenientes gobernante asuma posiciones de liderazgo o ejerza un control a base de patronazgo sobre los concejales electos. Su continuidad en el poder puede ser resultado de esfuerzos intencionales, cuando los gobernantes tradicionales políticamente

poterosos exigen un espacio de protección a su propia autoridad, para seguir ejerciendo sus funciones tradicionales en áreas tales como imposición del orden y seguridad a nivel local así como en la jurisdicción sobre las pequeñas disputas locales.

## Experiencias en la India

En el gobierno local de la India, donde, como ya se mencionó, el sistema de reserva de cargos en el gobierno local se aplica a las mujeres y a los representantes de castas y tribus reconocidas legalmente, los antiguos mecanismos de autoridad pueden operar de manera indirecta. En un estudio sobre las mujeres electas para los concejos locales de Bengala Occidental, se encontró que el 17 por ciento de las mujeres que ocupaban escaños reservados estaban casadas con hombres que anteriormente habían ocupado ese mismo escaño, en contraste con tan sólo el dos por ciento de mujeres que ocupaban un escaño abierto, no reservado.<sup>12</sup> En otro estudio sobre mujeres concejales en su primer período en el cargo después de que se estableciera el sistema de reserva en Rajasthan, Madhya Pradesh y Uttar Pradesh, se encontró que una tercera parte de esas mujeres estaban remplazando a sus maridos e hijos.<sup>13</sup> Así, algunas mujeres con cargos actúan como apoderadas de líderes masculinos influyentes en la localidad, quienes, si no fuera porque esos distritos están reservados para mujeres, ocuparían ellos mismos dichos cargos.

Se han hecho intentos semejantes para evitar que determinados miembros de determinadas castas y tribus ocupen escaños en los concejos o sean electos como *sarpanch* (presidentes de concejo); cuando este cargo está reservado, los grupos de liderazgo tradicional a menudo se aseguran de que su propio candidato sea “elegido”. La prevalencia de estos métodos de “política por medio de apoderados” han retrasado la erosión de los sistemas tradicionales de poder y patronazgo local.<sup>14</sup> Las campañas siguen girando no en torno a los programas y las políticas, sino a apelaciones a la lealtad a la casta y a la comunidad.<sup>15</sup> A las mujeres concejales rutinariamente se les puede negar el acceso a los registros, al conocimiento de las cuentas e incluso el derecho a sentarse junto con los miembros masculinos del concejo. En Rajasthan, donde el sistema patriarcal tradicional está

profundamente arraigado, ha habido casos en los que las concejales y las *sarpanches* (presidentes de concejo local) se pierden de participar en las reuniones del concejo debido a que no se les informa de su celebración y, por lo tanto, pueden ser despedidas del cargo por no asistir a varias reuniones consecutivas. Las mociones de confianza han desbancado a varias de las mujeres *sarpanches* de casta más baja en Rajasthan, uno de cuyos casos es el que se describe en la casilla 12.1.

No sólo es posible que las mujeres concejales sean silenciadas o menoscabadas, sino que se pueden rechazar las propuestas y políticas de equidad entre el hombre y la mujer presentadas a nivel estatal o nacional. En 1995, los *sarpanches* del bloque Bassi, también en Rajasthan, aprobaron por unanimidad una resolución de condena de las *saathins* (palabra que significa “amiga”), las mujeres trabajadoras del Programa de Desarrollo de la Mujer

establecido por el estado. Se esperaba que las *saathins* crearan una conciencia crítica sobre las relaciones de género entre las mujeres campesinas, y no que se ciñeran solamente a suministrar recursos para el desarrollo. Por lo tanto, su labor fue controvertida en una sociedad tan conservadora, y provocó un boicot por parte de los *sarpanches* de Bassi. Esto, a su vez, suscitó la observación siguiente: “Mientras los *sarpanches* del tipo de Bassi continúen dominando los *panchayats*, las mujeres miembros serán ignoradas o aun acosadas si se atreven a oponerse a los patriarcas masculinos de sus aldeas”.<sup>16</sup> Desde la época de esos incidentes, ha habido progresos en el ejercicio de influencia por parte de las concejales y las *sarpanches*; ellas han sido capaces no solamente de articular las preferencias de las mujeres locales en lo que se refiere a servicios, sino a cambiar las prioridades del gasto en algunas áreas.

### Casilla 12.1 Expulsión de una líder de mujeres rajasthani

Chaggibai fue elegida *sarpanch* del *panchayat* (concejo) de Rasulpura en 1995, cargo que en este caso no sólo estaba reservado para una mujer sino para una miembro de una casta o tribu legalmente reconocida. Chaggibai era miembro del grupo tribal bhil, y los que la exhortaron para que compitiera por el cargo eran miembros de la casta de élite rawat, que representaba más del 60 por ciento de la población en este electorado rajasthani.

Mujer de mente independiente, Chaggibai tenía educación, había trabajado como administradora de escuela y era conocida en la región como participante en el programa a nivel nacional *Mahila Smakhya* (Igualdad de la Mujer) y, por lo tanto, constituía una opción sorprendente como candidata por delegación de poder. Pero hacía tiempo que se había separado de su marido y, por lo tanto, se la veía como alguien más fácil de manipular que una mujer casada.

En la primera asamblea de la aldea después de que fuera elegida, el hombre fuerte de la casta rawat en la localidad (quien siempre había controlado el concejo local desde los confines de su casa), rehusó permitir que Chaggibai hablara. Ella había reunido en asamblea a más de 400 mujeres y personas de las castas y tribus reconocidas legalmente, pero a todos se les ordenó que se fueran a casa. Durante los meses siguientes, Chaggibai movilizó a los grupos más desamparados de la comunidad para que apoyaran los esfuerzos que ella estaba realizando. Sostuvo encuentros abiertos para discutir los planes de desarrollo locales, inició proyectos de construcción relacionados con el alcantarillado, escuelas y caminos, y se encargó de que se terminara de construir el edificio del concejo a fin de poder realizar en él las sesiones abiertas.

Cuando Chaggibai encabezó manifestaciones de mujeres locales en contra de una tienda de venta ilegal de bebidas alcohólicas administrada por el *sarpanch* adjunto, los líderes de la comunidad rawat contraatacaron, le cerraron con llave las puertas de la oficina del concejo, escondiendo los archivos que contenían las transacciones ilícitas, y trataron de asaltarla. Subsecuentemente, nueve de los 12 miembros del concejo, incluidas dos mujeres, se reunieron en privado y acordaron retirar el voto de confianza a Chaggibai.

El caso de Chaggibai fue adoptado por la Unión Popular para las Libertades Civiles (PUCL, en sus siglas en inglés) y por el movimiento de mujeres de Rajasthan y se hizo una petición ante la Corte Superior de Jaipur para que no se la retirara del cargo. Sin embargo, éste nunca se le restituyó. Varios años después, Chaggibai comentó que: “Ellos sencillamente no podían tolerar a una mujer, y menos a una bhil. Si yo hubiera sido su títere, como esperaban que fuera, nada de eso me habría sucedido.”

Fuentes: Weaver 2000; S.B. Civil Writ Petition de 1998.

## Experiencias en Sudáfrica

En Sudáfrica se han asignado poderes directos a algunos órganos tradicionales, ya sea en competencia con los concejos locales elegidos democráticamente o bien directamente por sobre de estos. Bajo el régimen de los blancos, el gobierno indirecto en los territorios designados por el *apartheid* para los negros se delegaba en las autoridades tribales para ayudar a contener y despolitizar a la población rural. Cuando el régimen del *apartheid* concluyó, esas autoridades se resistieron ferozmente a perder el poder local considerable que habían acumulado.<sup>17</sup> Tanto ellos como las asociaciones conservadoras de los afrikáner han maniobrado subsiguientemente para conservar tanta autonomía local como les fuera posible. Uno de los desafíos de la democratización de Sudáfrica con posterioridad al *apartheid* ha sido la reducción de las divisiones raciales y étnicas que anteriormente se explotaban para ayudar a mantener el control político.

La reorganización del gobierno local en Sudáfrica ha avanzado en varias etapas difíciles desde las primeras elecciones al gobierno local que hubo en 1995-96. Primero se efectuó la integración de las zonas racialmente segregadas a fin de terminar con la distribución sesgada de bienes y servicios públicos. Los miembros de la clase media blanca que pagaban impuestos en las ciudades fueron los que más se opusieron, pero los líderes tradicionales también se negaban cuando las nuevas fronteras municipales cruzaban los distritos rurales y el terreno tribal.

La necesidad de reconciliar las demandas de varios grupos de intereses condujo hacia una negociación extensa y a la incertidumbre entre 1994 y 2000 acerca de las maneras como debería constituirse el gobierno local. Los líderes tradicionales aprovecharon este período para afianzar su ya de por sí considerable influencia a nivel local.<sup>18</sup> En el año 2000, las autoridades tradicionales representadas por el Congreso de Líderes Tradicionales de Sudáfrica (Contralesa), y apoyadas por partidos políticos poderosos sustentados en la identidad étnica, como el partido Inkatha (*Inkatha Freedom Party*, IFP) de Kwa-Zulu Natal, exigieron que se les reservara el 50 por ciento de los cargos de autoridad local, en respuesta a la oferta del gobierno del CNA del 10 por ciento. El acuerdo de compromiso fue de un 20 por ciento reservado para los líderes hereditarios, lo cual por definición excluía a las mujeres.

A las autoridades tradicionales no electas no sólo se les da espacio en los concejos locales, sino que en algunas zonas donde los sistemas de suministro estatal de servicios son endebles, se les ha designado como guardianes del acceso a los bienes públicos clave. Los nuevos “centros de desarrollo tradicionales” promovidos por el Gobierno están presididos por los caciques locales y simultáneamente prestan servicios de pago de pensiones, de sensibilización en relación con el VIH/SIDA y de asesoría para pequeños negocios, además de proporcionar sitios para clínicas móviles. Bien puede ser el caso que en las zonas rurales más remotas, donde el aparato de administración pública es reducido, los mecanismos tradicionales constituyen el único medio efectivo de suministrar estos servicios. Una observadora ha comentado: “Es irónico que el gobierno más cercano al pueblo se dé en el contexto de un sistema dominado por estructuras patriarcales no elegidas. La ráfaga de compromisos dirigidos a aplacar a los líderes tradicionales... a su vez ha reducido el acceso y la posición de las mujeres rurales, al elevar la jefatura hereditaria a una posición privilegiada y protegida dentro de la gestión del gobierno local”.<sup>19</sup>

## INNOVACIONES INSTITUCIONALES SUSCEPTIBLES A LA DISTINCIÓN POR GÉNERO EN EL GOBIERNO LOCAL

Dondequiera que el acceso de la mujer al gobierno local ha sido promovido con medidas de acción afirmativa, las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han apresurado a ofrecer programas de capacitación a fin de formar mujeres líderes capaces de comprometerse en la toma local de decisiones. Estos programas constituyen una aportación valiosa para que las concejales puedan hacer valer sus derechos y analizar las políticas; pero es necesario complementarlos con un programa afín de reorientación institucional. Un programa mínimo de reforma institucional en el gobierno local destinado a ampliar las facultades de las mujeres concejales debería incluir lo siguiente:

- sistemas para asegurar que la opinión de las mujeres y otros grupos socialmente marginados sea ponderada de manera efectiva en relación con los intereses de grupos más poderosos
- salvaguardas para el gasto destinado a programas sensibles a la pobreza y a la distinción por razón de sexo
- medios efectivos para permitir la participación de las concejalas y las mujeres residentes locales en la elaboración del presupuesto, en la planificación y en la aplicación de auditorías, para vigilar que los fondos que hayan sido destinados a lograr la equidad entre el hombre y la mujer y a reducir la pobreza sean gastados adecuadamente
- incentivos para alentar a los burócratas y a los funcionarios electos a que respondan a los intereses de los grupos en desventaja y de las mujeres.

En cualquier programa de este tipo se supondría que la descentralización habrá transferido a las autoridades locales un cierto grado de autonomía financiera, acceso a ingresos suficientes como para que su utilización repercuta en el desarrollo local, y poderes de planificación. Sin embargo, éste podría no ser el caso. Los gobiernos locales tienen acceso al ingreso proveniente de fuentes locales (tales como impuestos, pago por servicios y aranceles), así como de otras fuentes (donaciones del gobierno estatal o central y, algunas veces, de ayuda externa); pero hay una variación tremenda entre los distintos países y entre los estados federales en los niveles de ingreso de que gozan los gobiernos locales. En muchos casos, su poder de toma de decisiones sobre el gasto local está restringido severamente. Los gobiernos locales varían también en cuanto a sus respectivos mandatos para diseñar sus planes de gasto en servicios locales, comodidades básicas y programas sociales. Varía también considerablemente el grado de control que las autoridades locales ejercen sobre el personal de menos categoría de los ministerios principales.

## AYUDANDO A QUE LA VOZ DE LA MUJER SE ESCUCHE

En todo el mundo varía mucho el grado en que los gobiernos locales reconocen la participación desigual de las mujeres y otros grupos marginados, así como lo que se intenta hacer para compensarlas. En el sistema de gobierno local de la India, la *gram sabha* o asamblea de aldea constituye el espacio adecuado para participar en la planificación. Los estados indios difieren en sus reglamentos de membresía y quórum para estas asambleas, pero algunas de ellas han tratado de remediar los déficits de participación de la mujer. En Madhya Pradesh, el quórum en las reuniones de la *gram sabha* no se logra a menos que una tercera parte de las personas presentes en la asamblea sean mujeres. En Rajasthan, una estipulación semejante requiere que las mujeres estén presentes en la asamblea de la aldea en la misma proporción que tengan en la comunidad local, esto es, por lo menos un 50 por ciento.

Es posible que las mujeres estén presentes en los concejos y en las asambleas de aldea pero que, sin embargo, no se sientan con libertad para expresar sus puntos de vista. El estado indio de Kerala ha instituido medidas adicionales para obtener los puntos de vista de las mujeres sobre la planificación local. Cerca del 10 por ciento del presupuesto local se aparta para el “Desarrollo de la mujer”, y las decisiones sobre la asignación de esos fondos las toman comités compuestos enteramente por mujeres en la reunión anual especial de planificación de la *gram sabha*. Hay una medida más diseñada para que los foros de planificación local sean menos intimidatorios y más accesibles para las mujeres. Se ha otorgado reconocimiento legal a asambleas más reducidas, tanto a nivel de distrito como entre unidades de barrio más pequeñas aún, de cerca de 50 hogares. De alguna manera, estas son más adecuadas para la participación de las mujeres que las asambleas más grandes de las *gram sabhas*; son menos intimidatorias y en ellas se tratan problemas específicamente locales, por lo que permiten que las mujeres tengan un papel más activo en la toma de decisiones.

## Inspección del gasto local

En los procesos de descentralización que tienen lugar por dondequiera, la función o el poder más débilmente institucionalizado es el de vigilar y realizar auditorías sobre el gasto local. En la India, en la ley de gobierno local de cada estado se ha estipulado que la asamblea de aldea tenga alguna función de vigilancia sobre el *panchayat* de la comunidad. En la mayoría de los estados, a las asambleas comunitarias se les asigna autoridad *de jure* para examinar las declaraciones anuales de las cuentas e informes de auditoría. Pero esa función de auditoría es vaga: no se afirma el poder de las asambleas comunitarias para realizar una verdadera auditoría mediante la certificación del gasto público o para asegurar que los acuerdos financieros sean adecuados. Por ello, se conocen pocos casos en los que la *gram sabha* desafíe seriamente las decisiones sobre el gasto.

En las municipalidades del Brasil se ha desarrollado un enfoque más estructurado sobre la participación en la revisión del gasto. Dicho enfoque fue pionero en 1988, cuando el *Partido dos Trabalhadores* (PT) instituyó la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal en Porto Alegre y en Belo Horizonte. Este tipo de iniciativa proporciona a las asociaciones vecinales de ciudadanos injerencia directa sobre cómo deben gastarse los fondos locales. Sus funciones como inspectoras de la ejecución de obras públicas y de los gastos están institucionalizadas. El ejercicio de elaboración del presupuesto anual involucra a la representación ciudadana a través de comités sectoriales en cada barrio, a fin de establecer prioridades de gasto para servicios tales como caminos pavimentados, desagües, alcantarillado y construcción de escuelas. Cada año se celebran dos magnas asambleas abiertas a todo el público, una para revisar el gasto ejercido con el presupuesto del año anterior y otra para elegir a los representantes de cada zona urbana ante el Consejo de Presupuesto Participativo. Los miembros de este Consejo, entre los que se incluyen funcionarios municipales de alto rango, son responsables de la recopilación del presupuesto municipal.

Durante el decenio de 1990, la participación en la elaboración del presupuesto generó mucho mayor equidad en la distribución de los fondos públicos.<sup>20</sup> Entre 1989 y 1996 la proporción

de hogares de Porto Alegre que tenían acceso a agua entubada aumentó del 80 al 98 por ciento; la población beneficiada con el sistema de alcantarillado municipal aumentó del 46 al 85 por ciento, y el número de niños inscritos en las escuelas públicas se duplicó.<sup>21</sup> Los niveles de participación popular han aumentado con el tiempo, lográndose que los grupos marginales y anteriormente carentes de poder constituyan al menos la mitad, si no es que más, de los miembros de las asambleas regionales. Sin embargo, las mujeres no están representadas todavía en los máximos los niveles de toma de decisiones de los comités de barrio en los que, por otra parte, ellas dominan.<sup>22</sup>

## Presupuestos basados en el género a nivel local

El análisis de género del presupuesto local es una herramienta nueva que los grupos feministas han puesto recientemente a disposición de las concejales locales para reforzar sus facultades de gestión. Su aplicación a nivel local está todavía en su infancia, debido en gran parte al hecho de que muchos gobiernos locales dependen de transferencias del centro para financiar los servicios esenciales y, por lo tanto, toman pocas decisiones sobre el gasto de manera independiente. En Uganda y Sudáfrica se intenta hacer un análisis de género del presupuesto local a través de las ONG feministas: el Foro de Mujeres en la Democracia de Uganda y la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica.<sup>23</sup> En Sudáfrica se ha logrado algún avance en los esfuerzos de sensibilización sobre la repercusión del gasto gubernamental local en programas relacionados con la mujer. Esto ha implicado informar a las mujeres sobre los ingresos y gastos del gobierno local, y destacar los tipos de asignación de recursos que promueven la igualdad de género.<sup>24</sup>

El análisis de género del presupuesto local ha permitido descubrir una restricción clave para la rendición de cuentas a las mujeres en las zonas rurales: la noción de que estas últimas contribuyen poco a los ingresos fiscales locales y, por lo tanto, no merecen participar significativamente en la determinación de la forma en que se debe realizar el gasto. En Uganda, una forma de impuesto electoral, vestigio del “impuesto por choza”

colonial, se recolecta de los hombres, aunque de hecho los pagos pueden provenir de los ingresos percibidos por las mujeres que forman parte del hogar. Otros métodos para aumentar los ingresos locales, por ejemplo en la recuperación del costo de los servicios, tienen repercusiones específicas para la distinción por razón de sexo. Las cuotas que se cobran a los usuarios de los servicios de salud, educación o suministro de agua afectan a las mujeres si éstas son los miembros de la familia responsables principales de la generación de fondos para pagar los servicios básicos.<sup>25</sup> Las mujeres de bajos ingresos se ven especialmente afectadas por la imposición de licencias e impuestos para la actividad empresarial informal, tales como el comercio callejero o los puestos en el mercado. Aunque en las zonas urbanas africanas las mujeres se consideran a sí mismas como contribuyentes y con derecho a saber cómo se gastan sus impuestos, en las zonas rurales puede ser que las mujeres no se consideren contribuyentes de pleno derecho. Puede ser que no se acepten los esfuerzos de las mujeres para asegurarse de que los impuestos se recauden y se gasten de determinada forma, porque se considere que este ámbito de acción no es de su incumbencia.<sup>26</sup>

Las innovaciones en la gestión local de gobierno deberían permitir que la mujer participe más en las deliberaciones locales, apoyar el tipo de gasto que satisfaga sus necesidades y reconocer la facultad de las mujeres concejales para poner al descubierto los fraudes o defectos a fin de que los gastos se correspondan con los compromisos. Sin embargo, no se ha dado suficiente atención a actitudes que están muy arraigadas entre los burócratas del gobierno local. Los contadores de las aldeas, los funcionarios del catastro, los que están a cargo de los recursos locales de propiedad comunal, tales como los bosques y el agua, tienden a resistirse a la transferencia de autoridad de sus ministerios principales a las concejales locales electas; pueden considerar que son socialmente inferiores, que están mal equipadas técnicamente para tomar decisiones y que están asumiendo responsabilidades que legalmente les correspondan a ellos. En algunos contextos estos funcionarios tratan con especial desdén a las concejales, cuya autoridad ellos pueden socavar al rehusarles su colaboración.

## IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL LOCAL

A pesar de los importantes obstáculos a la eficacia política local de las mujeres, los experimentos de descentralización en todo el mundo permiten aseverar que las concejales se las arreglan para articular prioridades en la planificación y toma de decisiones local diferentes a las de los hombres. En Rajasthan, las concejales y las líderes han insistido cada vez más en el planteamiento de los puntos de vista de la mujer en asuntos tales como el acceso al agua, al combustible y a la atención de salud.<sup>27</sup> También son muy activas en cuanto a prácticas tales como la privatización ilegal de las tierras comunales por invasión y tala de árboles; a menudo éstas son fuentes importantes de “rentas” ilícitas para los funcionarios *panchayat*. La evidencia proveniente de unas cuantas *panchayats* integradas por mujeres en Maharashtra, Karnataka, Madhya Pradesh y Bengala Occidental muestra que las mujeres han incorporado cambios en el gasto local, dando prioridad a la transferencia de tierras a la mujer, los problemas de suministro de agua y la dotación de sanitarios para mujeres en las zonas de las castas consideradas inferiores.<sup>28</sup>

Dos estudios sistemáticos sobre la relación entre las prioridades planteadas por las mujeres y las pautas efectivas de gasto en los concejos de aldea dirigidos por mujeres en Bengala Occidental y Rajasthan, permiten sugerir que, a pesar de los obstáculos a que puedan enfrentarse en términos de educación y experiencia previa, y el prejuicio de la debilidad de su liderazgo, su presencia repercute verdaderamente en las decisiones sobre políticas.<sup>29</sup> En estos estudios se encontró que hay una vinculación muy clara entre las prioridades de gasto planteadas por las mujeres (agua potable y caminos) y el cambio en los niveles de gasto, tal como muestra la gráfica 12.2. En los dos estados mencionados, las mujeres manifestaron mayor interés que los hombres en las instalaciones de agua potable, y se modificó el gasto (aunque sólo un poco en el caso de Rajasthan) para reflejar estas prioridades. En otro estudio, esta vez sobre la calidad de los servicios bajo la supervisión de los *panchayats* dirigidos

por mujeres, se encontró que los servicios de suministro de agua potable eran generalmente mejores, y que era menos probable que las mujeres concejales exigieran sobornos a los contratistas. Desgraciadamente, en el estudio se encontró también que era menos probable que los residentes de estos *panchayats* estuvieran satisfechos con el servicio.<sup>30</sup> Aun cuando las medidas objetivas demostraron la superioridad de los concejos dirigidos por mujeres en el suministro de determinados servicios, dichos concejos estaban sujetos a normas severas de comportamiento.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA: LA PROMESA PARA LAS MUJERES

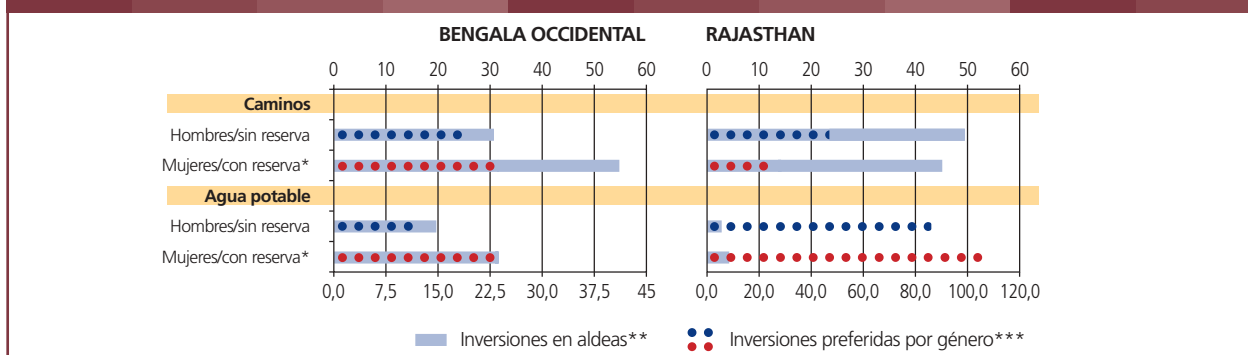
El gobierno local será la arena política de participación de las mujeres a observar en el próximo decenio. A pesar de los obstáculos formidables a que se enfrentan las mujeres para poder estar presentes en los órganos locales de gobierno y lograr que se escuchen sus intereses principales, no hay duda de que en algunos contextos están teniendo una cierta repercusión y que ésta se refleja cada vez más en las pautas del gasto local. Los conflictos sobre el acceso a los recursos bien puede ser que se

intensifiquen en los próximos años, pero el número de concejales que defiendan los intereses de la mujer aumentará también.

Hay pruebas suficientes para mostrar, como se ha hecho en los estudios aquí mencionados, que para reforzar el tipo de política y de formulación de políticas que respondan a las demandas de las mujeres se requieren cambios en la conducción de la política y en los sistemas de gestión de gobierno, a fin de que las mujeres logren algo más que ocupar un mayor número de cargos. Se necesitan movimientos de mujeres fuertes y autónomos para debatir las prioridades, legitimar las demandas de políticas feministas y forzar su aceptación por parte de los partidos políticos y los líderes gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional. Instituciones públicas tales como las burocracias de los servicios sociales y los sistemas de elaboración del gasto público, de auditoría y judiciales tienen todavía un largo camino que recorrer para desarrollar la sensibilidad hacia las necesidades de las mujeres y la equidad entre los sexos. Las mujeres legisladoras por sí solas no pueden compensar la carencia de los sistemas de gestión de gobierno de mecanismos de rendición de cuentas específicos basados en el género.

Hay que realizar todavía mucha investigación sobre la repercusión que tiene para las políticas de los países en desarrollo la presencia de mujeres en cargos públicos. No obstante que el

**Gráfica 12.2 Preferencia de políticas por género e inversión en aldeas con posición de liderazgo reservada y no reservada para mujeres. Datos provenientes de Bengala Occidental y Rajasthan (India)**



Notas: \* Aldeas (*gram panchayats*) con cargos de dirigente (*Pradhan*) reservados para mujeres. \*\* Para el año 2002. Los indicadores de inversión que aquí se utilizan son: para caminos, su condición (100 si es adecuada); para agua potable, el número de instalaciones de agua potable construidas o reparadas (eje inferior). \*\*\* Porcentaje de los asuntos planteados en los seis meses anteriores (entre el total de asuntos planteados por las mujeres o los hombres); información recabada en el año 2000 (eje superior).

Fuente: Chattopadhyay y Duflo 2004.

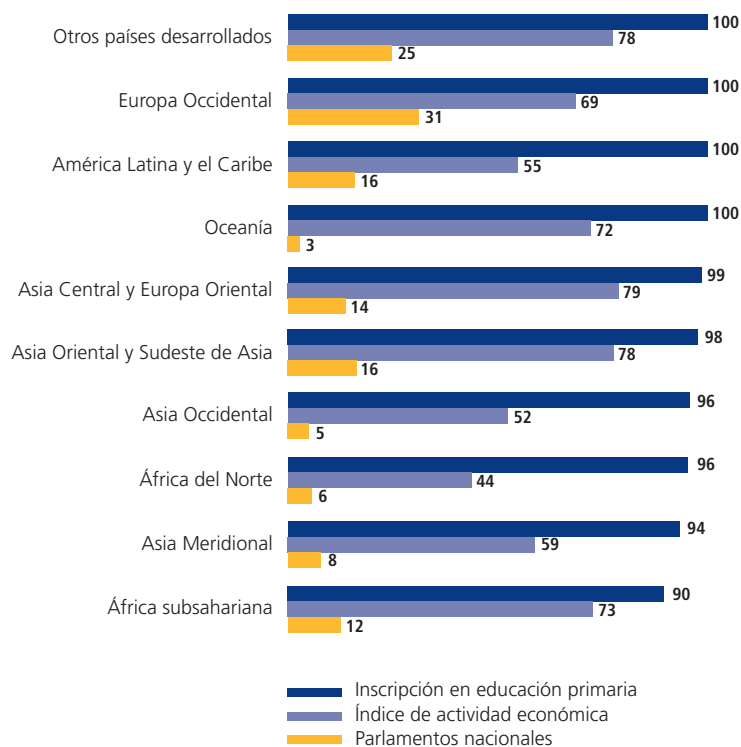


sesgo hacia el sexo masculino en las instituciones de gestión de gobierno puede ser un contrapeso a los esfuerzos de las mujeres que desempeñan cargos públicos, las políticas de promoción de la equidad entre el hombre y la mujer en todo el mundo son resultado del compromiso político de las mujeres y de su activismo en la sociedad civil. Esto es razón suficiente para insistir con más firmeza en la paridad entre los géneros en la política. Queda mucho por hacer. Aun cuando en la educación primaria y en la actividad económica las diferencias de género se hayan reducido sustancialmente, en la política formal siguen siendo notables, tal como muestra la gráfica 12.3.

La gráfica 12.3 constituye un recordatorio serio de que la integración con éxito de números más grandes de mujeres en política sigue siendo algo excepcional; estos son casos alentadores

pero que todavía no permiten indicar que haya una tendencia firme. Encontrar las formas de aumentar la participación de las mujeres en la vida pública, como representantes electas, como ejecutivas designadas, y en la primera línea de la burocracia en el sector público (desde la policía hasta el sistema educativo), sigue siendo un objetivo prioritario. Y, aun cuando se logre todo eso, no será suficiente por sí solo para que las políticas públicas sean favorables a la mujer. Debe mejorar la rendición de cuentas a las mujeres por parte de quienes controlan el poder público y privado, y deben rehacerse los marcos de referencia institucionales para que respondan mejor a sus necesidades y a las demandas planteadas por las activistas dentro y fuera de la maquinaria formal de gobierno y de la vida política.

**Gráfica 12.3 Igualdad de género en educación, actividad económica y participación política, año 2001.**



Notas: Todos los indicadores han sido calculados como coeficientes femeninos en relación con los masculinos, incluidos los “Parlamentos nacionales”, donde el porcentaje calculado fue el número de miembros femeninos en relación con el de miembros masculinos. Por lo tanto, un coeficiente de 100 significa igualdad de género perfecta.

Fuentes: Calculado con datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas 2004; PNUD 2003.



## Notas

- 1 Molyneux 2004:16.
- 2 Beall 2004:4.
- 3 CGLU (UCLG, en sus siglas en inglés) 2003.
- 4 Massolo 2004:25.
- 5 Hubbard 2001:11; Bauer 2004.
- 6 Beall 2004:15.
- 7 Bauer 2004.
- 8 Beall 2004:17.
- 9 Ahikire 2003.
- 10 Tamale 1999.
- 11 AnanthPur 2004.
- 12 Chattopadhyay y Duflo 2004:984.
- 13 Buch 2000.
- 14 Vijayalakshmi 2002:18.
- 15 Vijayalakshmi y Chandrashekar 2001.
- 16 EPW 1995:5335.
- 17 Beall 2004.
- 18 Mbatha 2003.
- 19 Beall 2004:19-20.
- 20 Avritzer 2000:19.
- 21 Banco Mundial 2001b.
- 22 Abers 1998:530; Avritzer 2000:14-15.
- 23 Beall 2004:31.
- 24 Budlender 1999; Coopoo 2000; Beall 2004:31.
- 25 Budlender 1999:21.
- 26 Beall 2004:31.
- 27 Mayaram 2000.
- 28 Kaushik 1996:93-6.
- 29 Cahttopadhyay y Duflo 2004:984.
- 30 Topalova 2003.

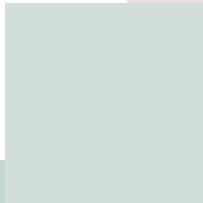
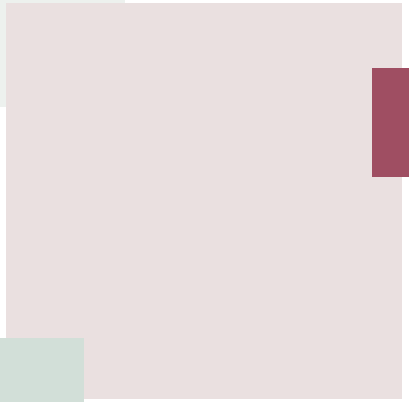
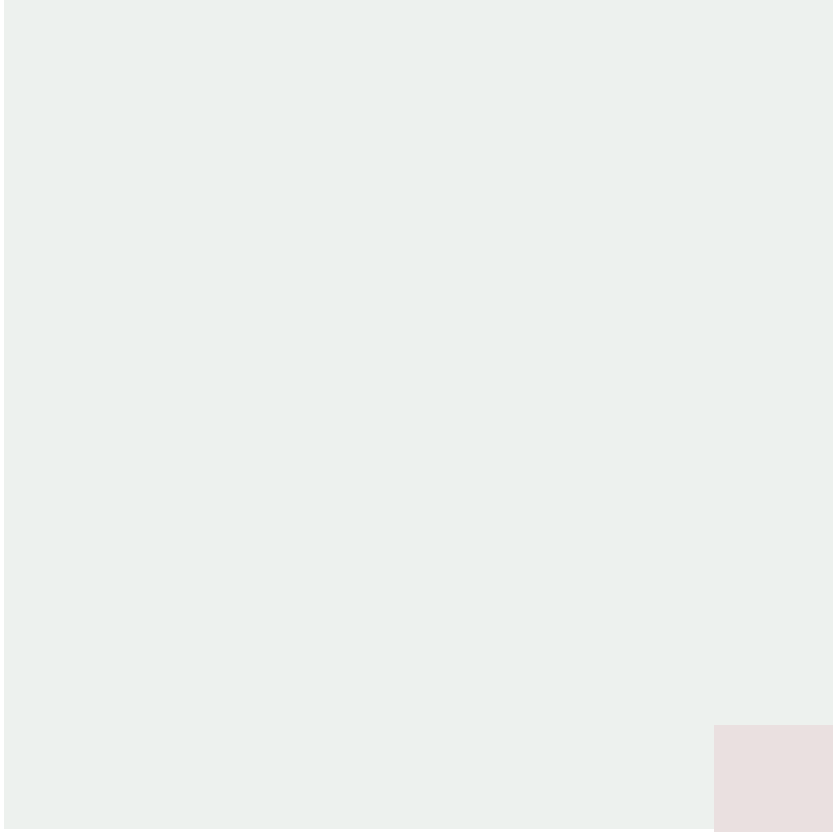


## Sección 4

# Género, conflicto armado y búsqueda de la paz



UNA MUJER RESCATA  
SUS PERTENENCIAS  
DE LAS RUINAS DE SU CASA  
DESTRUIDA DURANTE  
EL CONFLICTO. GROZNY  
(REPÚBLICA DE CHECHENIA,  
FEDERACIÓN DE RUSIA).



Algunos de los conflictos armados y situaciones de profunda violencia que proliferaron de manera inesperada después del final de la Guerra Fría han cesado en los diez años transcurridos desde 1995, pero otros continúan siendo igual de brutales. A estos se agregan los actos de intervención militar multilateral habidos bajo el liderazgo de los Estados Unidos de América, los cuales, desde el 11 de septiembre de 2001, han sido justificados dentro del marco de referencia de una “guerra contra el terrorismo” a nivel mundial. Estos nuevos tipos de guerra, menos relacionados con las confrontaciones formales en el campo de batalla que con el quebrantamiento del orden, de los sistemas de bienestar y de las normas sociales, han tenido repercusiones particulares para las mujeres, tanto en su persona como en los diversos papeles que socialmente tienen asignados en función de su sexo.

Durante los últimos diez años, el reconocimiento que se dio a principios del decenio de 1990 a la agresión sexual como un arma de guerra y un crimen contra la humanidad se ha concretado más aún en el derecho internacional humanitario; unos cuantos casos han sido incluso juzgados con éxito en tribunales de posguerra en relación con Rwanda y la antigua Yugoslavia. Al mismo tiempo, se ha concentrado cada vez más la atención en el papel de la mujer en la resolución de conflictos y cimentación de la paz, y para ayudar a incorporar las instituciones estatales “nuevas” o de transición que surgen en el entorno posterior a un conflicto. Mucho es lo que se requiere hacer para consolidar una paz “favorable para ambos sexos”, de manera tal que no se obligue a las mujeres a volver a asumir los mismos roles con las desventajas que eran parte de las condiciones sociales y políticas que generaron la confrontación armada original.

En el primer capítulo de esta sección, “Repercusiones de las situaciones de conflicto para las mujeres”, se examinan las formas diversas y a veces contradictorias como el conflicto armado afecta a las mujeres, en tanto que en el segundo capítulo, “Tras el conflicto: Mujeres, cimentación de la paz y desarrollo”, se analizan los desafíos derivados de la consolidación de la paz en la posguerra, así como el potencial de cambio positivo que pueda haber gracias a la facultad de la mujer para lograr justicia y ejercer sus derechos.





# Capítulo 13

## Repercusiones de las situaciones de conflicto para las mujeres

Diez años después de la Conferencia de Beijing, el mundo está soportando todavía una epidemia de violencia armada, con 19 grandes conflictos<sup>1</sup> y muchas otras confrontaciones violentas de menor escala que están sucediendo en diferentes lugares del globo. No obstante que el número de conflictos importantes es menor que el habido en la mayor parte del tiempo transcurrido desde el final de la Guerra Fría, la disminución de los conflictos armados y las guerras prevista con optimismo a principios del decenio de 1990, en realidad no se ha logrado efectivamente. Algunas guerras han terminado; sin embargo, muchas otras no sólo continúan, sino que el cambio de las circunstancias suscitado por los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos de América y la subsiguiente “guerra contra el terrorismo” parecen haber dejado al mundo más predispuesto que antes a la violencia armada impredecible. Por lo tanto, se han agudizado las dificultades para atender las causas de los conflictos y sus implicaciones en la vida de las personas comunes, entre éstas, y de manera especial, las mujeres.

El final de la Guerra Fría fue testigo de los cambios habidos en las formas y en los escenarios de la violencia armada. Algunos de los conflictos o confrontaciones políticas armadas que anteriormente se habían suscitado por la competencia mundial por conseguir aliados estratégicos entre las dos superpotencias del Este y el Oeste llegaron a un fin negociado. Sin embargo, se desencadenaron también guerras nuevas por la relajación de los controles que se aplicaban durante la larga era de confrontación de las superpotencias, tal como fue el caso de la antigua Yugoslavia. Varios de los conflictos vigentes—en Cachemira, el Sudán, la República Democrática del Congo (RDC)—son

remanentes del período postcolonial, que prosiguen con mutaciones nuevas. Sin embargo, en otros casos se derivan de la competencia interna por territorios o recursos entre clanes o líderes étnicos locales, como en Burundi, Somalia e Indonesia; o son insurrecciones armadas contra el Estado, cuya fortuna aumenta o disminuye pero que no logran llegar a un final definitivo, como en Sri Lanka, la República de Chechenia y Colombia. La mayoría de estos conflictos son guerras internas o “civiles”: sólo dos de los 19 grandes conflictos vigentes en 2003 eran entre Estados (la invasión de Irak encabezada por los Estados Unidos de América y el Reino Unido, y el conflicto entre la India y el Pakistán por la región de Cachemira); pero la interferencia o involucramiento de potencias o intereses extranjeros es común (véase la gráfica 13.1).

La disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tuvo como resultado una reducción de las posibilidades de choques fuertes entre ejércitos nacionales organizados con utilización de sofisticado armamento aéreo, de batalla y nuclear; esta era la imagen de la guerra que predominó en la mayor parte del siglo XX, matizada por la guerra de guerrillas que surgió más fuertemente en Viet Nam y en las luchas por la liberación en África. Los acontecimientos geopolíticos subsiguientes, incluido el surgimiento del unilateralismo de los Estados Unidos de América, han abierto la puerta a nuevos tipos de intervenciones militares extranjeras: ataques violentos desde el aire contra un Estado rebelde o considerado como paria, o invasiones militares cuyo propósito nominal es acabar con las violaciones flagrantes de los derechos humanos o restaurar el orden. Las crisis complejas de los años 90 y principios

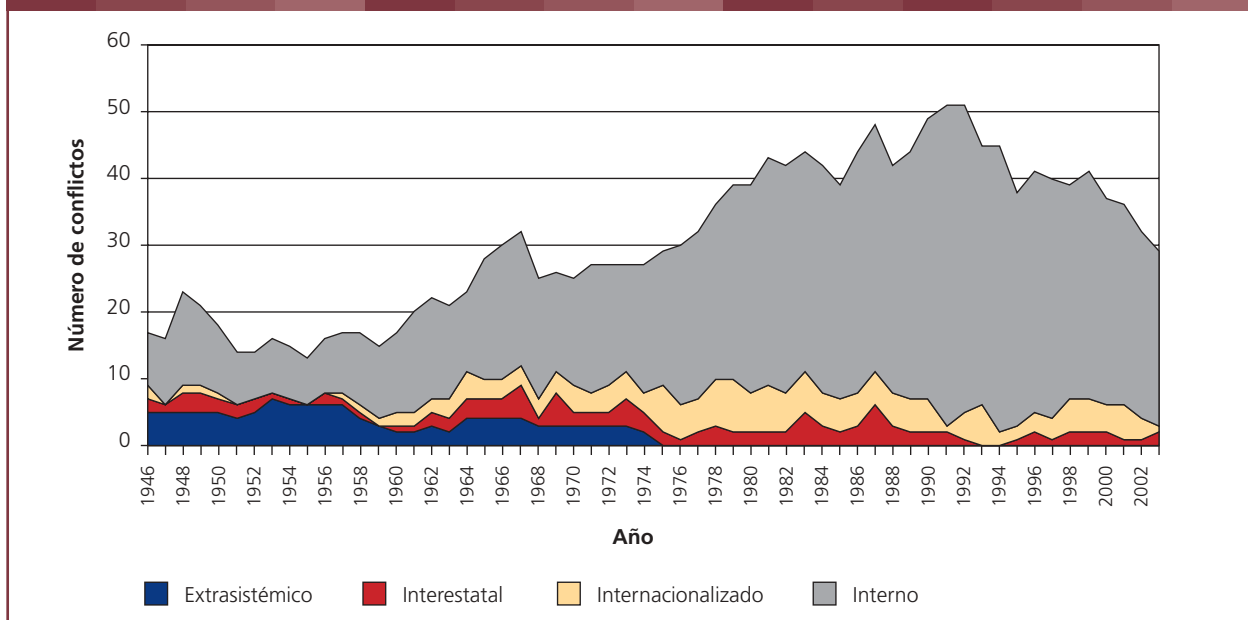
del decenio de 2000 han sido un factor importante en la evolución de las intervenciones extranjeras de gran alcance, a menudo como parte de los programas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sus objetivos (paz, estabilidad, desarrollo y gestión de gobierno con rendición de cuentas), se han hecho cada vez más ambiciosos, más amplios y más parecidos que en el pasado a los que prevalecían en el sistema de tutelaje transicional en el paso del colonialismo a la independencia; al respecto, la intervención en Afganistán en el año 2002 es un ejemplo clásico.<sup>2</sup> A menudo, estas intervenciones con participación de tropas de muchas naciones en funciones militares y no militares, constituyen otro elemento más en el confuso panorama de las situaciones actuales de conflicto y posconflicto.

En las guerras actuales están en juego no solamente los territorios, sino las identidades étnicas y religiosas, el control sobre recursos naturales tales como petróleo y minerales, así como el control sobre el comercio lucrativo y algunas veces ilícito, como el de drogas y armas. Las tensiones se han exacerbado

debido a las crisis económicas y los estragos sociales que las acompañan, las brechas crecientes de riqueza entre regiones y entre naciones, y la debilidad de las instituciones estatales frente al empobrecimiento y el descontento civil. Un rasgo común es la afirmación de lealtades étnicas, religiosas y raciales, que se antepone por encima del malestar económico y político. En un mundo en el cual se ha roto el equilibrio de poder y muchas personas se sienten desamparadas económica o políticamente, a menudo esos lazos de identidad común proporcionan un poderoso incentivo de movilización.

En la conjugación de estas fuerzas, el papel de la mujer es subsidiario al del hombre, ya que su influencia sobre las estructuras de poder y su liderazgo en la toma de decisiones son mínimos. Ocasionalmente las mujeres logran tener una prominencia emblemática al adoptar roles excepcionales, como terroristas suicidas o “madres de mártires” (incluso se pueden combinar los dos casos). Pero, como grupo, el papel explícito de la mujer en el curso de la guerra y en la influencia sobre los resultados militares es

**Gráfica 13.1 Tipos de conflicto en el mundo (1946-2003)**



Nota: Conflicto armado extrasistémico es el que sucede entre un Estado y un grupo no estatal fuera de su territorio. Conflicto armado interestatal es el que sucede entre dos o más Estados. Conflicto armado interno internacionalizado es el que sucede entre el gobierno de un Estado y grupos de oposición interna, con intervención de otros Estados. Conflicto armado interno es el que sucede entre el gobierno de un Estado y grupos de oposición interna, sin intervención de otros Estados.

Fuente: UCDP/PRIO 2004.

marginal, aun cuando algunas de ellas hayan podido ejercer una influencia notable en sus esposos-comandantes en privado, detrás del escenario. También han sido importantes como animadoras, desafiando a los hombres a comportarse valientemente en el combate, y ayudando a conformar las nociones de honor y masculinidad al otorgar la aprobación femenina al varón guerrero.

## LA GUERRA Y LA MUJER

Cuando se contrastan las guerras de hoy con las de generaciones anteriores, es común citar las estadísticas que muestran cómo durante la Primera Guerra Mundial el 80 ó 90 por ciento

de las bajas fueron militares, mientras que en los conflictos actuales cerca del 90 por ciento de las víctimas son civiles, de los cuales la mayoría son mujeres y niños.<sup>3</sup> Aunque la exactitud de estas estadísticas sea cuestionable, y es probable que haya alguna confusión entre “bajas” y “víctimas”, sí indican cambios importantes en la forma como la gente común sufre la guerra, hombres y mujeres por igual, pero especialmente estas últimas. (Véase la casilla 13.1.)

La distinción entre el “frente de guerra”, ubicado en algún campo de batalla distante y ocupado exclusivamente por hombres, y el “frente doméstico”, donde las mujeres viven su vida diaria de la manera más “normal” posible, ha perdido significado, si es que alguna vez lo tuvo.<sup>4</sup> Ya no hay una esfera separada

### Casilla 13.1 Información sobre mujeres afectadas por conflictos armados

Hay relativamente pocos datos desagregados por sexo sobre las repercusiones de los conflictos armados; y, en efecto, la dificultad de recopilar datos en cualquier zona de conflicto significa que en general se dispone de muy poca información fiable. En una revisión reciente de datos sobre mortalidad y traumatismo en situaciones de conflicto, realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), los expertos señalan que debido a que durante la guerra los servicios de información se trastocan, prevalece la incertidumbre respecto a las estadísticas de defunciones e incapacidad.<sup>5</sup> Las situaciones son fluidas; la población crece y disminuye rápidamente de acuerdo con los acontecimientos; se reduce la seguridad, y las prioridades para el personal de ayuda se desvían hacia otro lado. Por estas razones no es posible aplicar encuestas; las que existen se reducen a poblaciones particulares en circunstancias especiales y no constituyen una base fiable de extrapolación. Por lo tanto, las cifras reportadas de muertes por causa de los conflictos o relacionadas con ellos siempre son estimaciones y pueden estar sesgadas; toda la información de esta índole tiene una carga política y puede haberse elaborado con fines de propaganda. Estadísticas tales como las que sugieren que el 80 por ciento de la población de los campamentos de refugiados son mujeres y niños, o que las muertes indirectas de la guerra constituyen una proporción de nueve a uno en relación con las muertes directas, no se sustentan en datos empíricos y, por lo tanto, deberían analizarse con precaución.

La OMS está tratando ahora de mejorar los métodos de evaluación de mortalidad, discapacidad y morbilidad en entornos de conflicto y posconflicto. Los organismos de las Naciones Unidas, así como las organizaciones de derechos humanos, están tratando de evaluar los niveles de violencia sexual contra las mujeres y recabar información entre las poblaciones de los campamentos de desplazados y refugiados. Hay un reconocimiento creciente de que las mujeres refugiadas tienen necesidades y vulnerabilidades diferentes a las de los hombres, y que los datos desagregados por sexo, así como la información sobre hogares encabezados por mujeres y sobre dependencia familiar en las poblaciones de refugiados, son importantes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) clave para la ayuda de emergencia, actualmente dan mayor prioridad al registro y la documentación de los refugiados que en el pasado; sin registro, los refugiados no tienen derechos, es difícil ofrecerles protección y ayuda efectivas, y no se puede lograr la reunificación familiar. La OMS ha establecido también un banco de datos sobre violencia contra las mujeres y los efectos sobre su salud, y está llevando a cabo un estudio en múltiples países, pero en este caso el énfasis está puesto primordialmente en la violencia doméstica.

*Fuente: Naciones Unidas 2000b:156-7, 162-3.*



donde poder mantener a las mujeres alejadas, para que no puedan ver las atrocidades de la guerra, cuidadosamente encapsuladas con los hijos y familiares dependientes, a cargo del hogar, mientras los maridos, padres e hijos varones encaran el fragor de la batalla. La guerra puede extenderse a zonas enteras y abarcar a la totalidad de la población, o puede persistir alternando formas de alta y baja intensidad, mientras los “frentes” van cambiando de lugar de manera impredecible a través de los territorios en disputa. Estas situaciones pueden durar años o aun décadas, aumentando y disminuyendo en la medida en que enemigos diferentes entran en combate o distintos grupos armados logran alguna ascendencia temporal.

En la actualidad las zonas de conflicto abarcan hogares, mercados, cafés, lugares de trabajo, trenes, teatros, templos y escuelas: casi no hay lugar que pueda ser considerado seguro de manera confiable. Así como el escenario de la guerra se ha hecho difuso, lo mismo ha sucedido con los protagonistas. Los ejércitos nacionales (en los cuales las mujeres están presentes en números reducidos pero más grandes de lo que solían serlo), todavía juegan un papel importante, sobre todo en las intervenciones externas. Pero muchas de las guerras se libran con tropas informales en vez de ejércitos organizados. Quienes las perpetran activamente son diversos protagonistas estatales y no estatales, incluidas milicias privadas, mercenarios y grupos criminales, lo cual indica una “privatización” de la violencia.<sup>6</sup> Por ejemplo, en la batalla por la autonomía en el estado de Cachemira, en la India, hay por lo menos cien grupos diferentes involucrados en la lucha contra el Estado indio, pero algunos de ellos también luchan entre sí.<sup>7</sup>

El grado en que la mujer juega un papel en estas fuerzas combatientes informales varía mucho; pero ahora se descarta la idea de que está totalmente ausente del campo de batalla. Investigadores feministas han identificado históricamente una participación activa de las mujeres en las guerras, no sólo como seguidoras, auxiliadoras y proveedoras de los soldados en los campamentos, sino como combatientes. Más recientemente, las mujeres se han entrenado y han peleado como “combatientes por la libertad” en Nicaragua, Viet Nam, Sri Lanka, Sudáfrica y el Sudán meridional.<sup>8</sup> Ellas también juegan papeles subsidiarios importantes en los movimientos de resistencia y en las

insurrecciones, actuando como mensajeras y espías, y como proveedoras de refugio y de auxilio a los heridos. Algunas veces actúan en esos papeles militares suplementarios por coacción, pero muchas participantes femeninas también se registran voluntariamente en la vida militar.

## Métodos de combate

La manera de combatir en las guerras de hoy tiene también fuertes repercusiones sociales. El bombardeo aéreo implica invariablemente muertes “colaterales” de civiles desarmados, aun si la masacre deliberada de civiles desde el aire es ahora menos común que en la primera mitad del siglo XX. La proliferación y el auge mundial del tráfico de armas pequeñas también ha favorecido la dispersión del conflicto. Cerca de 1.250 compañías de más de 90 países (predominantemente de los Estados Unidos y Europa) están produciendo actualmente armas pequeñas y armas ligeras.<sup>9</sup> Las reservas de armas pequeñas adquiridas por los gobiernos son susceptibles de ser saqueadas y distribuidas entre la población, pudiendo ser vendidas a precio muy barato. En 1997, la pérdida de control sobre los arsenales de Albania dio como resultado un incremento de los combates en los vecinos Kosovo y Macedonia.<sup>10</sup> En 1991, en Somalia, cuando cayó el Gobierno, centenares de miles de armas de fuego llegaron a caer en manos de los clanes en guerra. En el Iraq, inmediatamente después de la derrota de Saddam Hussein, los civiles tomaron posesión de lo que se estima fueron siete u ocho millones de armas pequeñas; en Basra, en cada hogar había hasta cuatro armas de fuego.<sup>11</sup>

La profusión de armas hace posible el aumento y sostenimiento de milicias y bandas; éstas no sólo las utilizan para tiroteos, emboscadas y acciones obvias de guerra, sino con propósitos criminales, para zanjar antiguas disputas o llevar a cabo asesinatos por venganza. Cuando se ha derrumbado el orden y la fuerza policial es incapaz de funcionar, los civiles quedan expuestos a la inseguridad personal. En tiempos de guerra y en contextos afines, la violación a menudo sucede bajo la amenaza de un arma de fuego.

Mientras tanto, se cree que unos 100 millones de minas terrestres están poniendo en peligro la vida de las personas en

diversas zonas de conflicto por todo el mundo. No solamente causan la muerte y amputaciones de las personas, también dejan fuera de uso grandes extensiones de tierras agrícolas y de pastos. Esto significa que las mujeres y niñas que van a trabajar al campo, o a recoger combustibles o agua, corren peligro.<sup>12</sup> En las nuevas guerras se despliegan todas las tácticas de terror posibles para generar miedo en multitud de personas y dejar terrenos y hogares fuera de uso o inhabitables, además de destruir edificios sagrados y monumentos; la disponibilidad inmediata de armas pequeñas y explosivos lo hace más fácil aún.<sup>13</sup>

Los estragos que causa la violencia contribuyen a promover el miedo, el odio y la inseguridad, embruteciendo las actitudes y dañando las relaciones interpersonales. Grupos étnicos o de creencias religiosas que previamente se entremezclaban en las comunidades y vecindarios, al igual que dentro de las familias mediante matrimonios entre miembros de clanes, comunidades o religiones diferentes, a menudo son obligados, por orden de los “comandantes” locales, a unirse a las facciones en guerra. El daño emocional y el trauma psicológico que se derivan de las atrocidades sufridas a manos de antiguos vecinos y amigos llegan a un nivel que es muy difícil de superar cuando se restaura la “paz”.<sup>14</sup> El descenso a la guerra interna entre los clanes de Somalia obligó a muchas mujeres que se habían casado fuera de su clan a abandonar a sus maridos e hijos, y viajar grandes distancias para acudir a las zonas de origen de sus padres o ancestros a fin de ponerse a salvo.<sup>15</sup> Relaciones tan dañadas tal vez sean imposibles de restaurar. Muchas de las madres pertenecientes a matrimonios exógenos han perdido a sus hijos para siempre y, en consecuencia, los matrimonios de hoy en Somalia suelen tener lugar entre miembros del mismo clan.

## LAS MUJERES COMO VÍCTIMAS DIRECTAS DE LA GUERRA

La violencia de la guerra y otros conflictos afecta a toda la población que esté viviendo en territorios aledaños. Las repercusiones se diferencian según muchos y diversos factores, de los cuales es evidente que la edad y el sexo son muy importantes. Aun cuando

las mujeres rara vez se encuentran entre los instigadores de guerras y conflictos, sí ocupan un lugar importante entre las víctimas, tanto en cuanto afecta a su propia persona como a sus papeles adquiridos socialmente o roles sexuales. Su experiencia en los conflictos tiende a ser marcadamente distinta de la de los hombres, en su condición tanto de agente como de víctima.

Hasta recientemente ha habido una tendencia a insistir en el papel de la mujer como víctima y a minimizar su papel de agente; pero la índole cambiante del conflicto y la evaluación de la guerra contemporánea desde una perspectiva feminista han permitido empezar a completar un cuadro mucho más complejo de la actividad de las mujeres en la guerra y las repercusiones de dicha actividad sobre ellas mismas. Desde este punto de vista, las mujeres están involucradas de forma más activa en la defensa de la sociedad en guerra y el sostenimiento del tejido social, a la vez que están más abiertamente expuestas a su brutalidad y, algunas veces, a ser cómplices de ésta. Con el reconocimiento de que la violación masiva puede ser utilizada como un “arma de guerra” y que la agresión sexual es una rutina que sucede como corolario de la cultura del combate, se ha enfatizado la vulnerabilidad directa de las mujeres en las situaciones de extrema inseguridad. Estos fenómenos pueden ser vistos como síntomas de la exposición generalizada de poblaciones enteras a la violencia.

Lejos de estar protegidas o tener “inmunidad” por su condición femenina, las mujeres pueden ser blanco específico de la violencia endémica que abarca muchos escenarios de combate. En las guerras causadas por desigualdades sociales y económicas o por diferencias identitarias o religiosas, las mujeres son involuntariamente asignadas a aquella parte de la disputa a la cual se considera que pertenecen por adscripción familiar, parentesco o creencia, refleje ello o no su propio sentido personal de identidad. Secuestrar o atacar a las esposas e hijos de los jefes guerreros ha sido algo muy común en la historia. En la parte oriental de la República Democrática del Congo (RDC) se han reportado recientemente casos de mujeres que han sido enterradas vivas por los aldeanos locales debido a que se creía que eran brujas, cuando la causa real era que ellas estaban proporcionaban alimento y medicinas a grupos armados a los que los aldeanos no apoyaban.<sup>16</sup> En zonas de conflicto del África subsahariana,

como en otros lugares, las mujeres afrontan peligros personales todos los días, cuando recorren los alrededores en busca de alimentos, agua y combustibles. En el oeste de la RDC, un funcionario de la ONU informó a los expertos independientes pertenecientes al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM): “Las mujeres están en peligro cuando salen a los campos o van camino al mercado. En cualquier momento pueden ser desnudadas, humilladas y violadas en público. Muchas personas ya no duermen en casa. Cada noche se ataca una nueva aldea, quemándola y asolándola... siempre se llevan a las mujeres y a las jovencitas.”<sup>17</sup>

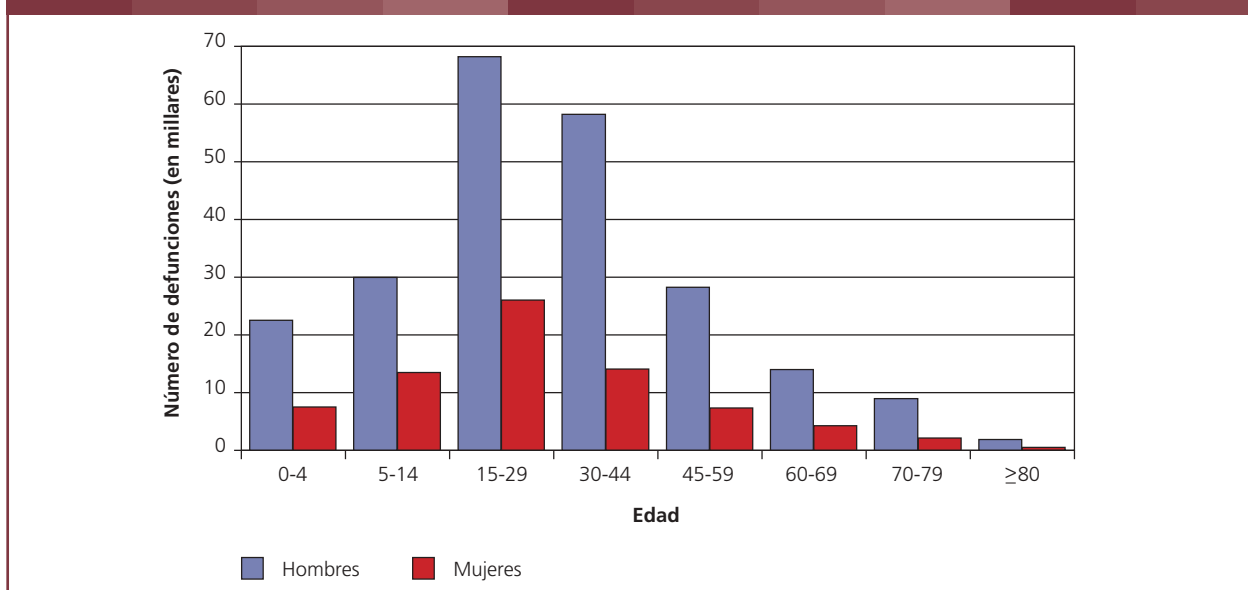
## Mortalidad y pérdida

El número de hombres muertos es mayor que el de mujeres, tal como muestra la gráfica 13.2. Sin embargo, las muertes de mujeres a causa de traumatismos es mayor de lo que podría esperarse. Sólo en el año 2000, se calcula que los conflictos han generado 310.000 muertes por traumatismo, más de la mitad de las cuales

ocurrieron en el África subsahariana, una quinta parte en el Sudeste de Asia, y el resto en los Balcanes, Asia Central y Oriente Medio.<sup>18</sup> Aun cuando los índices de mortalidad más altos correspondieron a los hombres en el estrato de edad de 15 a 44 años, una cuarta parte de la mortalidad directa fue de mujeres, con la cifra más alta para las del estrato de edad de 15 a 29 años (26.000 muertas por causas directas).

Por lo tanto, la región donde las mujeres sufrieron lo peor fue el África subsahariana; en esta región, donde las formas brutales y atroces de violencia sufridas por la población rural han sido insólitas y causa de preocupación especial,<sup>19</sup> las incursiones y ataques repentinos a las aldeas son una pauta común. Esto pone en peligro a las mujeres especialmente, ya que el enemigo puede escoger de manera deliberada los momentos cuando los hombres están ausentes para lanzar un ataque. Esto es lo que se señala en el testimonio de muchos sobrevivientes de ataques a las aldeas en Darfur Occidental (Sudán) recabado en un estudio realizado por Amnistía Internacional a principios del 2004. En uno de esos testimonios se menciona lo siguiente: “En el pueblo sólo había mujeres y niños; los hombres estaban con el ganado

**Gráfica 13.2 Distribución de las defunciones a causa de conflictos en el año 2000, calculada por edad y sexo**



Fuente: Murray et al. 2002.

un poco más al norte, cerca de los montes. Cuando tuvo lugar el ataque, los hombres subieron a los montes para ver lo que pasaba, mientras que las mujeres corrieron al pueblo para recoger a sus hijos y huir hacia el sur.”<sup>20</sup>

Se revela que una proporción alta de las defunciones se debe también a la huida de la población y su desconcierto. Tal como se advirtió anteriormente, una estimación de las muertes por la guerra permite sugerir que hay nueve defunciones indirectas por cada defunción directa, de las cuales mujeres y niños constituyen una proporción elevada; sin embargo, como sucede con casi todas las estadísticas que se refieren a la guerra, no hay bases empíricas para validar esa cifra.<sup>21</sup> Hay defunciones por hambre, exposición a la intemperie, agotamiento, infección o enfermedades epidémicas, o por alguna combinación de dichas causas agravadas por las lesiones físicas o los traumas. El índice de mortalidad de las poblaciones destrozadas por la guerra es mucho más alto que el usual. Cuando se reanudó la guerra civil en el Congo a fines de 1998, una tercera parte de la población de Brazzaville (un cuarto de millón de personas aproximadamente) huyeron a los bosques, donde permanecieron atrapadas durante varios meses sin acceso a ayuda. Sus índices de mortalidad se elevaron cinco veces más del nivel considerado como “umbral de alerta” por emergencia.<sup>22</sup>

Las estimaciones hechas por el Comité Internacional de Rescate en la RDC muestran que entre agosto de 1998 y abril de 2001, hubo un excedente de defunciones de 2,6 millones en las cinco provincias orientales donde los grupos armados estaban atacándose unos a otros. De éstas, 350.000 fueron causadas directamente por la violencia, correspondiendo el 40 por ciento a mujeres y niños; la mayoría de ellos murieron por enfermedad y malnutrición.<sup>23</sup>

## Viudez

Aun cuando sus posibilidades de sobrevivir a los traumatismos pueden ser mayores, las mujeres tienen que absorber la pérdida del marido, el padre o los hijos, con todo el consiguiente dolor emocional y psicológico, y consolar a los otros miembros dependientes de la familia, incluidos los niños. Las estimaciones

demográficas permiten sugerir que las viudas pueden llegar a representar hasta el 30 por ciento de la población en las sociedades destruidas por la guerra.<sup>24</sup> Los sufrimientos de quienes quedan viudas por la guerra pueden ser agudos. Están fuertemente relacionados con el incremento del número de hogares encabezados por mujeres y que es común en períodos de guerra;<sup>25</sup> pero las viudas pueden enfrentar dificultades específicas en comparación con las mujeres cuyos compañeros o parientes masculinos del hogar se hayan ido temporalmente a combatir, hayan desaparecido o hayan sido hechos prisioneros. En algunas culturas, el apoyo de la familia depende tradicionalmente de que la mujer sea reasignada como esposa extra a algún hermano u otro miembro masculino de la familia; vivir en los márgenes de la economía puede ser la única alternativa que tengan. En lugares donde las viudas poseen tierras o tienen acceso a ellas tal vez se vean obligadas a venderlas si no disponen de suficiente dinero en efectivo y, por lo tanto, no pueden contratar mano de obra ni adquirir insumos. Los problemas relacionados con la propiedad femenina de la tierra y su acceso a ella son sumamente significativos en los asentamientos de posguerra (véase el capítulo 14).

El hecho de que haya una gran cantidad de viudas en una población sumida en el conflicto puede disipar los efectos individuales de estigmatización cuando ésta sucede tradicionalmente; puede ser que las viudas hasta se las arreglen para hacer que cambien las actitudes de la sociedad hacia ellas y que las autoridades les hagan algunas concesiones. Sin embargo, puede ser que no se satisfagan voluntariamente las necesidades de apoyo económico y social de las viudas. Aun en países donde teóricamente se supone que disponen de pensiones y beneficios, estos pueden serles negados o se les puede dificultar el acceso a los mismos. En situaciones en las que el esposo ha desaparecido sin dejar rastro alguno, este problema puede complicarse. En el estado de Cachemira, en la India septentrional, hay muchas mujeres a las que se conoce como “viudas a medias”. Estas mujeres no son capaces de probar la desaparición de su proveedor masculino con su cadáver o alguna otra forma aceptada de evidencia. En dichos casos, la mujer técnicamente no se considera como viuda, condición social que, de otra manera, le permitiría calificar para recibir determinados tipos de ayuda estatal.<sup>26</sup>

La experiencia de las viudas a causa de la guerra no es invariablemente negativa. Las viudas por la guerra de los tamiles en Sri Lanka han mostrado tener una valiosa independencia de acción y se han convertido en un grupo “liberado” en el interior de una sociedad sumamente conservadora. En un estudio sobre Sri Lanka se describe a una generación de mujeres viudas como: “desafiantes de la noción convencional hindú sobre la viudez como una condición negativa y contaminada que les prohíbe participar en muchos aspectos de la vida de la comunidad.”<sup>27</sup> Estas mujeres han redefinido lo que significa quedarse sin esposo en el contexto del Asia Meridional; muchas de ellas han tratado de conseguir su independencia por primera vez, así como acceso al mundo de la vida pública y al empleo, si las oportunidades urbanas están a su alcance. He aquí otro ejemplo de lo que para algunas mujeres es una experiencia contradictoria de la guerra: un triunfo gracias a la transformación social, que proviene a su vez del sufrimiento extremo.

## La agresión sexual como arma contra la mujer

Estaba durmiendo cuando empezó el ataque a Disa. Los atacantes me llevaron con ellos; todos iban uniformados. Se llevaron a muchas otras muchachas y nos hicieron caminar durante tres horas. De día nos golpeaban y nos decían: “Negras, os vamos a exterminar; no tenéis dios”. Por la noche nos violaban varias veces. Los árabes nos vigilaban armados y no nos dieron de comer durante tres días.

Una refugiada de Darfur Occidental (Sudán)  
entrevistada en el campamento  
de Goz Amer (Chad) en mayo de 2004.<sup>28</sup>

El uso de la violencia sexual en el conflicto armado ha sido registrado desde épocas antiguas, pero recientemente se ha destacado mucho más. Hay pruebas de que en los conflictos postcoloniales la agresión sexual sucedió a gran escala. Durante la división del subcontinente indio entre la India y el Pakistán, en 1947, se calcula que 100.000 mujeres fueron violadas,

raptadas y casadas a la fuerza.<sup>29</sup> La violación fue utilizada también estratégicamente en Corea durante la Segunda Guerra Mundial, así como en Bangladesh en 1971 durante la guerra de independencia.<sup>30</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1992 que la violación se reconoció como un arma de guerra, cuando en los medios de comunicación de masas se dio atención a nivel mundial a la violación masiva de mujeres en Bosnia y Herzegovina, seguida por la de entre 250.000 y 500.000 mujeres durante el genocidio de 1994 en Rwanda. Subsecuentemente, un número mucho más grande de informes de guerra oficiales y no oficiales se han concentrado en el problema de la violencia sexual, que ha surgido como una característica de las hostilidades en Afganistán, Argelia, Timor Oriental, Liberia, Uganda septentrional, el Sudán, la República Democrática del Congo y Somalia, entre otros. Aparentemente, la violación está aumentando como parte del conflicto armado,<sup>31</sup> pero es tal el silencio que rodeó anteriormente a este problema que sus tendencias son difíciles de evaluar.

Las circunstancias y formas de violencia sexual son muchas y pueden ser extremas. Se incluye la violación y la tortura de las mujeres delante de sus maridos; la utilización para ello de cuchillos y el cañón de los rifles; ataques a mujeres embarazadas con sus fetos nonatos; la mutilación de senos y partes genitales; y otros horrores que las mujeres apenas si son capaces de contar confidencialmente. Algunas mujeres y niñas han soportado violaciones en serie por parte de los miembros de alguna banda; algunas de ellas han sobrevivido a los “campamentos de violación” donde estaban prisioneras y sufrían ataques sexuales de forma sistemática.<sup>32</sup> La violación utilizada de esa manera degrada y humilla no sólo a la mujer misma, sino al pueblo o clan al cual pertenece. En Rwanda y en la antigua Yugoslavia, la violación era utilizada como una estrategia para subvertir los lazos comunitarios y aun como una herramienta de “limpieza étnica”.<sup>33</sup> De esta manera, la violación del cuerpo de una mujer y de su sexualidad y función reproductiva se convierte en una extensión del campo de batalla.

Para las mujeres que son víctimas, el impacto no sólo podría ser devastador física y psicológicamente, sino que conduciría al divorcio, el rechazo por parte de la familia o el ostracismo social. En muchas culturas la violación es sumamente vergonzosa para

la mujer y profanadora para su familia. Las mujeres somalíes no confiesan haber sido violadas porque, si lo hicieran, sufrirían el rechazo social seguido del divorcio. Las mujeres palestinas que son combatientes en la resistencia y que han sido apresadas, han sido rechazadas por sus comunidades al ser liberadas, hayan sido violadas o no. Algunas mujeres iraquíes que han sido víctimas de violación, o las que han sido apresadas y se supone que fueron violadas por sus captores, subsecuentemente han sido divorciadas y hasta asesinadas.<sup>34</sup>

En un estudio realizado en Sierra Leona por *Physicians for Human Rights*, se calculó que el 11 por ciento de las miembros femeninas de los hogares han sufrido violencia sexual relacionada con la guerra; el ocho por ciento de las mismas declararon haber sido violadas, pero un determinado número declaró haber sido secuestrada, haber quedado embarazada o haber sufrido hemorragias, dolores o inflamación vaginales, o haber tenido algún tipo de infección de transmisión sexual (ITS), indicadores éstos de relación sexual forzada que ellas no admiten por temor a ser estigmatizadas. La mayoría de estas víctimas habían sido violadas y, una tercera parte, secuestradas; algunas de ellas habían sido casadas a la fuerza y unas pocas habían quedado embarazadas.<sup>35</sup>

De acuerdo con un informe comisionado por el Consorcio de Salud Reproductiva para Refugiados, se calculó que, en Kosovo, el número de casos de violación y agresión sexual relacionados con la guerra fue de entre 10.000 y 30.000. Sin embargo, las organizaciones internacionales de salud y derechos humanos, incluidos los Centros para el Control de Enfermedades, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y *Human Rights Watch* no han podido verificar la cifra real.<sup>36</sup> El “silencio férreo” y el tabú sobre la violación son tales que muy pocos casos llegan a reportarse. Es muy común que ese tipo de embarazos se resuelvan sin ayuda médica, tanto en Kosovo como en Liberia, Bosnia y Sierra Leona; en consecuencia, muchas madres son rechazadas por sus familias, al igual que sus hijos.

## Matrimonio forzoso y esclavitud sexual

La población que habita en zonas devastadas por la guerra, donde ya no se puede confiar en las normas sólidas que antes existían de protección social a los indefensos, es muy consciente de la amenaza al honor de la mujer. En Afganistán, donde la guerra civil ha continuado durante más de dos décadas, los hogares que anteriormente enviaban lejos a sus hijas jóvenes para que se casaran con un pariente de otra región, debido al temor de que fueran secuestradas y casadas a la fuerza por los talibanes, han reanudado ese tipo de acción como estrategia protectora contra las depredaciones recientes de jóvenes armados que consiguen novia por la fuerza.<sup>37</sup>

Hay información proveniente de otras zonas de conflicto según la cual los padres de familia tratan de prevenir la agresión sexual a sus hijas casándolas a edad muy temprana; o pueden recurrir a la “venta” de una hija joven para el matrimonio en la medida en que los bienes familiares se van perdiendo.<sup>38</sup> Por ejemplo, en Burundi, en los campamentos para desplazados, las encuestas mostraron que el 55 por ciento de las jóvenes se casaban a una edad más temprana que antes; en el medio rural del conflicto, la cifra era del 18 por ciento.<sup>39</sup> Los refugiados somalíes pertenecientes a comunidades minoritarias informaron de que las jóvenes eran secuestradas a la fuerza a una edad tan temprana como los 13 años, y casadas con los “comandantes” de la milicia; dichos matrimonios pueden ser acordados con las familias de las jóvenes a cambio de “protección” a la familia.<sup>40</sup> La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer informó en 1998 que el matrimonio y la prostitución forzosos formaban parte de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad indonesias en Timor Oriental.<sup>41</sup>

La esclavitud sexual, o mantener a las mujeres en cautiverio para proporcionar servicios sexuales a los soldados combatientes, es otro abuso que se comete contra las mujeres durante los conflictos. Durante la Segunda Guerra Mundial, el ejército japonés reclutó mujeres a la fuerza en Malasia, Indonesia y Corea, para convertirlas en esclavas sexuales (*comfort women*, como se las conoce en inglés); desde entonces estas

mujeres han tratado, sin éxito, de conseguir que el Japón las indemnice por ello. En Uganda septentrional, una campaña sistemática de raptos y secuestro de niñas por parte del Ejército de Resistencia del Señor (LRA, en sus siglas en inglés), ha estado vigente desde mediados del decenio de 1990. Las raptadas son conocidas como “esposas” o “ayudantes”, pero son utilizadas como esclavas domésticas y sexuales. Son asignadas a los soldados como premio por alguna actuación eficaz y para ellos constituye una fuente de prestigio y una prueba de su condición social: mientras más alto sea el rango dentro del LRA, mayor es el número de “esposas” asignadas. Los exámenes médicos realizados a las que lograron escapar mostraron que cerca del 100 por ciento padecía infecciones de transmisión sexual (ITS).<sup>42</sup>

### Otras vulnerabilidades relacionadas con el sexo

Todas las zonas de conflicto muestran un marcado incremento de las infecciones de transmisión sexual (ITS) y a menudo de VIH/SIDA. El alto índice de ITS se debe a la conducta sexualmente depredadora de los soldados, merodeadores locales, milicianos y también de las fuerzas de paz. El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA), el cual se concentra en los soldados como uno de los muchos grupos en riesgo de contraer ITS, incluido el VIH, afirma que las tasas de ITS en las fuerzas armadas son generalmente de dos a cinco veces más elevadas que en la población civil, pero en época de

## Casilla 13.2 La violación como instrumento en el conflicto de clanes de Somalia

Entre 1991 y 1994 miles de mujeres somalíes fueron objeto de violación y agresión como un componente del conflicto entre clanes. Estas atrocidades no tenían precedente en la historia de Somalia. Tradicionalmente, las contiendas y conflictos en la sociedad pastoril somalí estaban regidos por códigos sociales que protegían a la mujer, a los ancianos, los enfermos y los niños contra los ataques de sus enemigos, o por lo menos se aseguraba el castigo a los culpables. Estas normas fueron abandonadas durante el conflicto que estalló en 1991, en el cual las mujeres y otras personas no combatientes fueron atacadas con impunidad por milicias e individuos, causando un choque emocional profundo y duradero en las mujeres somalíes.

Muchas mujeres escaparon a Kenya, donde la violencia sexual continuó en los campamentos de refugiados en los cuales ellas habían tratado de protegerse. Allí, puesto que constituían el 80 por ciento de la población del campamento, estaban inseguras y expuestas a los ataques de los grupos armados (*shifta*) somalíes merodeadores. Los activistas de derechos humanos denunciaron las agresiones a gran escala y el ACNUR llevó a cabo una investigación exhaustiva. La siguiente cita está extraída de una de las entrevistas realizadas en los campamentos a 192 mujeres sobrevivientes de violación:

En julio de 1992 nueve *shifta* (bandidos) con armas de fuego entraron a mi casa por la noche. Vestían pantalones negros, chaquetas negras y sombreros calados hasta las cejas. Yo no los conocía. Todos ellos tenían pistolas y botas grandes como las de los soldados. Me jalaban los brazos atrás de la espalda y me amarraron las manos. Me dijeron que no gritara y apretaron sus cuchillos contra mis brazos y mi cabeza. Me patearon con sus botas. Me dijeron que les diera todo el dinero que tuviera. Yo había ido a vender al mercado durante el día por lo que deben haberme seguido para descubrir dónde me quedaba. Después que me ataron y me hirieron les di el dinero que había enterrado en lugar seguro. Luego tres de los hombres me agarraron y me arrastraron al interior de mi casa y me violaron. Uno de ellos me violó mientras otro me apuntaba con una pistola a la cabeza y me decía que me mataría si hacía algún ruido. Mi hija de 10 años se había despertado y lloraba, y la golpearon con las pistolas en la cabeza. Hasta ahora todavía tiene problemas [mentales]. Traté de gritar, pero los *shiftas* dispararon al aire para que la gente se alejara.

Fuente: Musse 2004.



conflicto la diferencia puede ser hasta 50 veces más alta o incluso más.<sup>43</sup> Hay numerosas instancias en las que el VIH ha aparecido a escala epidémica entre la población civil después de la presencia de un ejército en la región, ya sea acampado o de paso. En Rwanda, en 1992, las pautas de infección por VIH eran elevadas en las zonas urbanas (el 27 por ciento de las mujeres embarazadas examinadas en clínicas de atención prenatal), pero sólo el uno por ciento en las zonas rurales. Hacia 1997, el trastorno demográfico que siguió al genocidio de 1994 tuvo como consecuencia que los índices urbano y rural casi fueran equivalentes.<sup>44</sup> Puesto que es difícil recabar información sobre salud en las zonas de conflicto, la asociación entre diseminación del VIH y conflicto armado es difícil de demostrar de manera categórica, pero está ampliamente aceptada. En Rwanda, era obvio que para algunos milicianos *interahamwe* la violación era un medio de transmitir la infección por VIH.<sup>45</sup>

Para las mujeres, el problema de las ITS se agrava por la prevalencia de las violaciones y por la cantidad de mujeres que se dedican al comercio sexual como forma de supervivencia en tiempos de penuria. La demanda de servicios sexuales, especialmente por la presencia de ejércitos extranjeros o fuerzas de paz de la ONU con dinero para gastar, aumenta justo cuando se recrudece la necesidad de encontrar recursos para vivir y

mantener funcionando a la familia. En un seminario de trabajo sobre las consecuencias sociales del proceso de mantenimiento de la paz en Camboya, realizado en Ginebra en 1992, se señaló que el aumento de la industria del “descanso y diversión” había repercutido tanto en las mujeres como en los niños, siendo estos últimos arrastrados cada vez más hacia el comercio sexual.<sup>46</sup> Los expertos independientes del UNIFEM, en su informe de 2002, describieron esto como un fenómeno que sucede en varias de las zonas de conflicto que visitaron, incluidas la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Camboya y la antigua Yugoslavia. Radhika Coomaraswamy, antigua Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, ha hecho un llamado a la ONU para que dé pasos efectivos a fin de prevenir el involucramiento de las fuerzas de paz en la violencia sexual contra las mujeres e imponer castigos cuando ello ocurra.<sup>47</sup>

Aunque la definición de trata continúa siendo controvertida, las situaciones de guerra y conflicto parecerían estar relacionadas con un aumento de la trata de personas, especialmente mujeres y niñas. Esto se debe en parte a que el trastorno social, así como la falta de ordenamientos jurídicos y observancia de la ley, proporcionan una cobertura eficaz a este lucrativo comercio; también la destrucción de la vida económica y la penuria a la

### Casilla 13.3 Rapto de madres adolescentes con sus bebés

En Uganda septentrional y en Sierra Leona, las adolescentes que han sido secuestradas para ser asignadas a los “comandantes” rurales como esposas a la fuerza y llegan a ser madres de bebés, quedan sumamente desamparadas cuando retornan a sus comunidades. A menudo se estigmatiza a los propios niños, faltándoles auxilio básico para la salud, alimento, refugio y vestido; sus madres tienen dificultades para proporcionarles lo necesario y los trastornos adicionales entre las madres y sus bebés pueden afectar la capacidad de estos últimos para crecer y desarrollarse. Al regresar a sus comunidades, el estigma que implica haber parido al hijo de un comandante rebelde, estigma mayor aún que el de haber sufrido abuso sexual, puede hacer que las jóvenes se escondan y eviten ser atendidas en las clínicas y acceder a programas en los cuales se daría a conocer su situación. Puede ser que los bebés no sean aceptados en las comunidades ni por sus propias madres, puesto que se les ve como los “rebeldes del mañana”. Un equipo de evaluación psicosocial de UNICEF en conjunción con el Gobierno de Uganda, registró muchas declaraciones que confirman esas actitudes: “A las madres jóvenes no les gustan los bebés no deseados; muchas de esas madres son jóvenes y quieren asistir a la escuela pero no pueden debido a los pequeños. Las escenas de los ataques que sufrieron quedaron grabadas en su memoria y muchas viven atormentadas por los recuerdos” (declaración de un hombre joven de Adjumani, Uganda septentrional, 1998).

Fuente: McKay y Mazurana 2004.



que se ven reducidas las familias están relacionadas con su adopción de medidas drásticas de supervivencia, como que las propias mujeres se pongan en venta a sí mismas o sus hijos. La falta de controles fronterizos adecuados durante los conflictos ha contribuido a generar un entorno en el cual la trata de mujeres ha florecido.<sup>48</sup> Se calcula que la tasa de crecimiento de la trata de personas ha aumentado en un 50 por ciento entre 1995 y 2000. Una gran parte de estas proviene de países sumidos en el desorden y la inestabilidad económica concomitante. Se considera que la mayoría de las personas que son objeto de trata son mujeres, muchas de ellas destinadas a la prostitución, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).<sup>49</sup> Por citar un ejemplo, en Colombia, un país destrozado por la guerra, una organización contra la trata de personas calcula que los traficantes envían fuera del país alrededor de 50.000 mujeres al año (véanse también los capítulos 7 y 10 para una elaboración más amplia de las controversias en torno al tráfico ilícito de seres humanos).<sup>50</sup>

## LAS MUJERES COMO PARTICIPANTES MILITARES

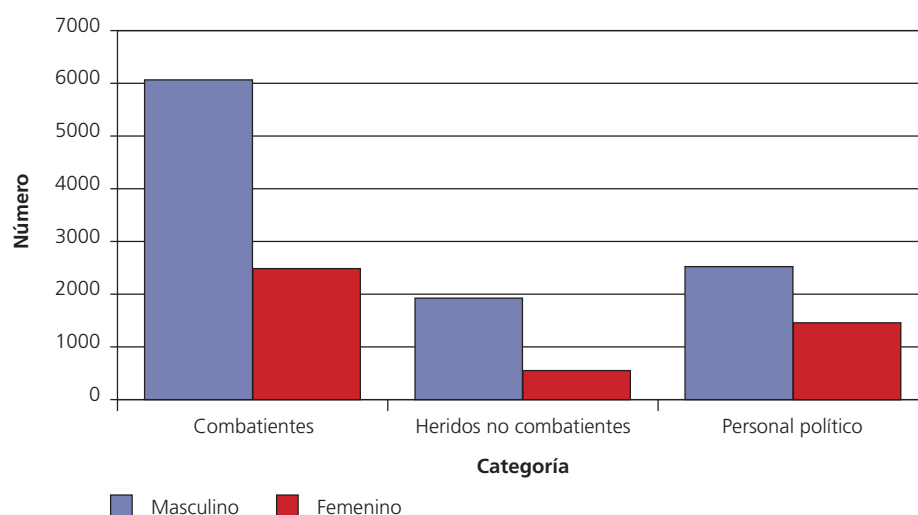
No obstante que comúnmente la violencia armada se considera un coto masculino, la mujer ha tenido un papel militar activo en las guerras y revoluciones desde hace mucho tiempo. El papel activo de las mujeres como combatientes ha recibido más atención en el pasado reciente, sobre todo desde que empezaron a cometer atentados suicidas con bombas en lugares concurridos, estrategia de los Tigres de Liberación de Tamil Elam (LTTE, en sus siglas en inglés) en Sri Lanka o de la intifada palestina, así como de los insurgentes chechenos. Las mujeres actuaron como combatientes por la libertad en las luchas africanas de liberación de los años 70 y 80 en Mozambique, Zimbabwe y Namibia; también en Nicaragua, Viet Nam y Sudáfrica, donde fueron entrenadas y combatieron a la par que los hombres en las fuerzas del Congreso Nacional Africano (CNA).<sup>51</sup> Para algunas de las mujeres combatientes, la participación militar surge de su experiencia como víctimas; algunas de ellas son forzadas a portar armas o trabajar para los comandantes militares. Sin embargo,

otras se inspiran al identificarse con la causa por la que sus parientes y grupos de identidad común hayan declarado la guerra. Su participación no se reduce a las causas revolucionarias y radicales: los movimientos chovinistas o nacionalistas incluyen mujeres entre sus miembros activos y principales animadores. La capacidad de la mujer para actuar en situaciones de conflicto puede desarrollarse en diversos contextos políticos (democrático, revolucionario o autoritario), y lo mismo en los Estados fuertes que en los débiles.

En años recientes se ha dado mucha atención al reclutamiento y utilización de “niños soldado”, tanto en las fuerzas organizadas como en las bandas de milicianos. La fabricación de armas automáticas ligeras y de uso fácil ha facilitado mucho este hecho. La mayoría de los niños soldado (menores de 18 años) son muchachos, pero de ninguna manera lo son en su totalidad. Entre 1990 y 2003, había muchachas entre las fuerzas combatientes en 55 países, y participaron en combates en 38 de esos países en los cuales había conflictos armados internos vigentes.<sup>52</sup> Muchas de ellas fueron raptadas y obligadas a servir como combatientes o a desempeñar otros papeles. En las guerras internas de África, donde la presencia de las muchachas en los grupos armados es común, la idea de que muchas de ellas participan voluntariamente está en entredicho, puesto que en realidad tal vez lo hagan porque no tienen otra alternativa real.

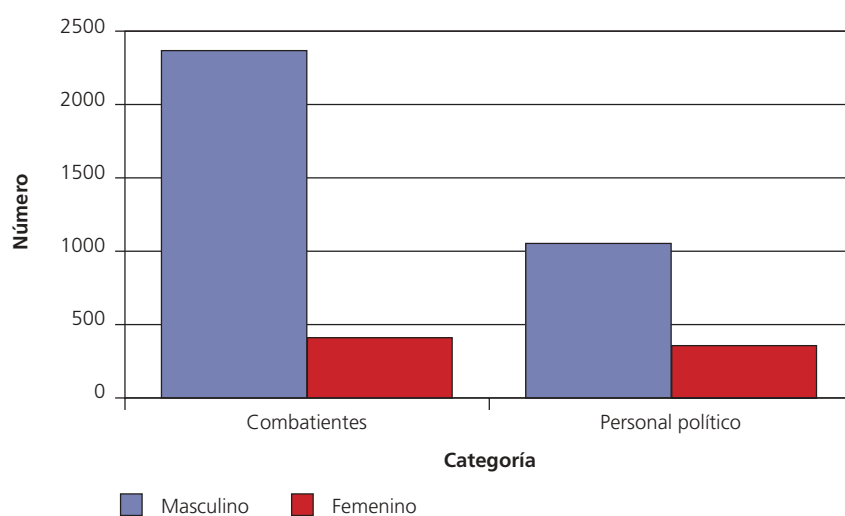
Las mujeres jugaron un papel como combatientes y como partidarias políticas en los conflictos civiles de los países centroamericanos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En la cúspide del esfuerzo sandinista para derrocar al régimen del Presidente Anastasio Somoza en Nicaragua, entre 1977 y 1979, las mujeres representaban entre el 25 y el 30 por ciento de los combatientes;<sup>53</sup> en años inmediatamente posteriores, siguieron jugando un papel fundamental en la transición de la lucha armada a la gestión de gobierno. En El Salvador, donde se dispone de mejores estadísticas, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas (ONUSAL) calculó que las mujeres constituían el 29 por ciento de los combatientes y el 37 por ciento de los cuadros políticos. En Guatemala, los datos de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) muestran que las mujeres representaban el 15 por ciento de los combatientes y el 25 por ciento de los cuadros políticos (véanse las gráficas 13.3 y 13.4). Es interesante

**Gráfica 13.3 Composición por sexo del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, por categorías de desmovilización**



Fuente: Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), citado en Luciak 2004.

**Gráfica 13.4 Composición por sexo de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), por categorías de desmovilización**



Fuente: URNG 1997, citado en Luciak 2004.

advertir que en Guatemala a las mujeres les fue mejor con el acuerdo de paz que a las de El Salvador, en parte debido a que el acuerdo se logró seis años más tarde y reflejó la creciente toma de conciencia sobre los derechos de la mujer, así como la presión de la sociedad civil.<sup>54</sup>

Se cree que en la rebelión armada maoísta vigente en Nepal una tercera parte de los cuadros guerrilleros y alrededor de la mitad del liderazgo de nivel medio son femeninos.<sup>55</sup> Estas cifras se basan en entrevistas con los líderes maoístas así como en información anecdótica, y no puede ser confirmada pero parecería ser cierta. Nepal es un país pobre, rural y montañoso, y los rebeldes maoístas se apoyan en los más pobres y operan en las zonas más remotas. La mayoría de las zonas rurales tienen pocos hombres, puesto que ellos han emigrado ya sea hacia la capital, Katmandú, en busca de trabajo, o a otros poblados y ciudades al otro lado de la frontera con la India. Las mujeres se quedan atrás para atender las labores agrícolas, mantener a la familia y de alguna manera cubrir las necesidades con el dinero que se tenga. El Estado está virtualmente ausente y en muchas comunidades los maoístas son los únicos suministradores de administración, servicios o seguridad que la gente conoce. Por lo tanto, no es de sorprender que su ideología les resulte atractiva y que las mujeres que se enfrentan a la pobreza y las penurias, ingresen a los cuadros guerrilleros y contribuyan significativamente a aumentar su número.

En varios países, incluidos Uganda septentrional y el Sudán occidental, se han reportado también casos de mujeres que participan en la guerra como partidarias activas y animadoras de las fuerzas combatientes. Un ejemplo es el de las mujeres de al Hakkamat de Darfur, quienes tienen un papel tradicional como cantantes de alabanzas y artistas, tal como lo hacen otros grupos de mujeres en muchos países de la región. En ataques recientes llevados a cabo por la milicia Janjaweed contra aldeas locales, se ha informado que las Hakkamat acompañan a los combatientes masculinos, ululando y cantando canciones para alentarlos, declarando que los aldeanos africanos locales serán expulsados y “nuestro ganado se quedará en sus tierras”. De acuerdo con los testimonios recabados por Amnistía Internacional, las mujeres Hakkamat juegan el papel de “comunicadoras” durante los ataques y, no obstante no estar involucradas activamente en los

combates, participan en los actos de saqueo. En algunos casos, se ha sabido que ellas contemplan a sus hombres mientras estos violan a otras mujeres.<sup>56</sup>

## EFFECTOS DE LA GUERRA EN LAS MUJERES COMO ACTORAS SOCIALES

A consecuencia de los cambios de autoridades gubernamentales y de las relaciones de poder que suceden en el transcurso de la guerra, la manera como funcionan las sociedades se transforma profundamente. Sobre todo si continúan durante un período largo, las guerras destruyen la economía de la región afectada y alteran sus estructuras clave, incluyendo los modos de vida, los medios de supervivencia y la composición de la población económicamente activa. Estos cambios tienen implicaciones importantes para las relaciones de género. Por un lado, las mujeres pueden perder sus ocupaciones profesionales y empresariales y caer en la pobreza, tal como sucedió en Bosnia y Herzegovina. Pueden perder también el acceso a la tierra en general o, específicamente, a la tierra cultivable, que es lo que sucedió en muchos de los conflictos africanos tales como los de Angola, Rwanda y Uganda. Por otro lado, los esfuerzos de las mujeres para sobrevivir pueden llevarlas a asumir el riesgo de emprender nuevas actividades e incluso (en el contexto de la ayuda internacional y no gubernamental) proporcionarles oportunidades de formación y acceso a empleo como maestras, trabajadoras sociales y sanitarias. Muchas observadoras feministas han señalado que hay una tendencia a obtener por primera vez derechos sociales, económicos y hasta políticos, aun si todo ello se logra a costa de tener que sobrellevar una carga de obligaciones casi insoportable.

En su papel como proveedora social, la mujer también tiene que asumir niveles adicionales de responsabilidad; esto es lo que sucede cuando queda separada de su hogar y de otros miembros de su familia, especialmente los hombres, quienes normalmente actúan como proveedores, protectores y cabezas del hogar. El colapso de los servicios en las zonas cercanas a los combates, sobre todo los relacionados con la salud, también puede dar

lugar a obligaciones adicionales para la mujer. Las repercusiones por la pérdida de servicios pueden afectarlas personalmente; pero la falta de mecanismos de apoyo en la vida cotidiana es particularmente penoso para las mujeres dado su papel de cuidadoras de los hijos, ancianos y enfermos, además de los huérfanos u otros miembros de la familia de quienes se hacen cargo debido a la muerte o traumatismos sufridos por sus parientes. Las epidemias de enfermedades infecciosas o la escasez de alimentos nutritivos causan el mayor estrago en los niños pequeños. Las mujeres y sus hijas de mayor edad son quienes soportan el peso de la enfermedad y el hambre en la familia, acudiendo en busca de programas de ayuda alimentaria para salvar a sus niños; y, cuando no lo logran, se sienten culpables.

### La repercusión en la salud y en los servicios médicos

La propia salud de las mujeres se pone en peligro por estar sumamente expuestas a las infecciones de transmisión sexual, al daño físico y psicológico que causa la violación y a la falta de atención de salud reproductiva. Quizás tengan que dar a luz sin ayuda médica o en condiciones de aflicción extrema, como en medio de una huida. El cuidado de los hijos y otros miembros de la familia que estén trastornados o enfermos es más difícil aun que de costumbre, y también tienen que atender a los heridos. A menudo, las mujeres tienen que llevar a cabo estas tareas cuando las clínicas han sido destruidas y saqueadas, los profesionales de la salud han desaparecido, hay una falta general de medicamentos y equipamiento, y los combates han hecho que la ayuda médica quede fuera de su alcance. En un informe de UNICEF de 1992 sobre la situación de las mujeres y los niños de Afganistán, se describía cómo “Unas cuantas mujeres de los barrios pobres se habían reunido en los techos y discutían acerca de la condición en que estaban las instalaciones para la atención de salud en la zona... Las mujeres estaban consternadas por sus problemas cotidianos de supervivencia y no podían hablar de ninguna otra cosa.”<sup>57</sup>

Al ejercer su papel como proveedora y cuidadora, la mujer sufre una presión adicional que puede tener efectos negativos

sobre su salud. Hay pruebas suficientes de que las mujeres con frecuencia reducen su propio consumo de alimentos a fin de proteger la condición nutricional de otros miembros de la familia, como los hombres aptos para el trabajo o los hijos, dependiendo de las normas culturales.<sup>58</sup> En algunas zonas de conflicto o en las extremas condiciones de emergencia de los campamentos para desplazados, se pueden incluir en la dieta aquellos alimentos conocidos como “alimentos de hambruna”, que sólo se consumen en épocas de gran inseguridad alimentaria. Las “cosechas de hambruna”, como la yuca (también denominada tapioca, que se come en África Occidental y Central) tienen un contenido nutricional reducido y su preparación requiere más tiempo y trabajo para asegurar que su toxicidad no sea una amenaza para la salud de quienes ingieren el alimento.

A menudo, los doctores y el personal médico huyen en la medida en que sus condiciones de trabajo se hacen más peligrosas. En Bosnia y Herzegovina, el 40 por ciento de los médicos y el 30 por ciento de las enfermeras abandonaron el país durante la guerra. En Rwanda, más de la mitad de los trabajadores de la salud fueron asesinados durante el genocidio, las infraestructuras fueron destruidas y la capacidad administrativa quedó severamente limitada.<sup>59</sup> En Uganda, entre 1972 y 1985, la mitad de los doctores y el 80 por ciento de los farmacéuticos abandonaron el país.<sup>60</sup> En tales circunstancias, las mujeres se ven obligadas a inventar sus propios sistemas de atención de salud y aplicar cualquier tipo de remedios que conozcan. Quienes hayan tenido una mínima experiencia como parteras tradicionales son solicitadas en los campamentos de refugiados para ayudar en los partos, y muchas de ellas llegan a involucrarse en el intento de establecer servicios básicos de salud y otros de índole social, tales como centros de alimentación para niños, servicios de consulta psicológica y escuelas.<sup>61</sup> Los expertos independientes del UNIFEM, al indagar sobre las consecuencias de la guerra en las mujeres, encontraron varias formas de riesgo adicional tanto para el estado de salud de la mujer como para su acceso a los servicios médicos.<sup>62</sup>

## Desplazamiento y exilio

Recibimos un documento oficial para refugiados. Se nos explicó nuestra condición, nuestros derechos y cómo conseguir ayuda. Fue en ese momento cuando me di cuenta de lo que había perdido. Había perdido mi tierra natal y mi personalidad.

Una mujer bosnia refugiada<sup>63</sup>

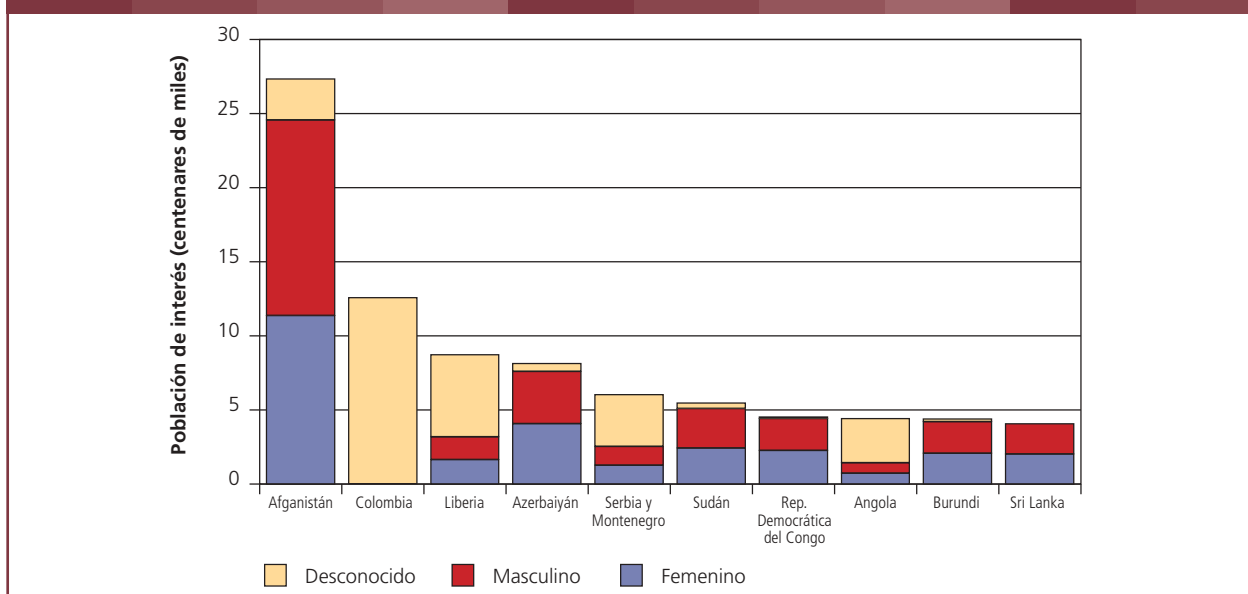
A menudo, los pueblos son obligados a trasladarse en masa cuando la violencia y la inseguridad aumentan demasiado. Estos traslados, tanto internos, dentro de las fronteras de un mismo país, como externos, cruzando las fronteras nacionales inicialmente hacia países vecinos, a menudo son devastadores para quienes forman parte de ellos y constituyen una presión enorme sobre los pueblos y las autoridades receptores. Quienes se trasladan dentro de sus propios países se consideran como “desplazados”; quienes abandonan su país y cruzan la frontera se consideran “refugiados”. En algunas regiones del mundo, notablemente en algunas partes del África subsahariana, donde las fronteras nacionales dividen a pueblos contiguos étnicamente homogéneos, estas designaciones son más burocráticas que reales. Comúnmente se indica la cifra del 80 por ciento como el porcentaje de las poblaciones desplazadas y refugiadas que corresponde a mujeres y niños; pero un análisis reciente muestra que los porcentajes de hombres y mujeres desplazados mayores de 18 años de edad son iguales aproximadamente.<sup>64</sup> Sin embargo, las mujeres representan una proporción más reducida de los solicitantes de asilo: muchos de estos son jóvenes varones que abandonan los campos de refugiados o su país de origen, dejando a las mujeres para que los sigan más tarde.

Según ACNUR, las cifras de quienes actualmente se consideran refugiados, aumentaron de 2,4 millones de personas en 1975 a 14,4 millones en 1995. Para finales de 2003, la población mundial de refugiados se había reducido a 9,7 millones de personas.<sup>65</sup> Sin embargo, el Comité para Refugiados de los Estados Unidos, que incluye en sus cálculos a los desplazados internamente, estimó que la cifra aumentó de 22 millones en 1980 a 38 millones en 1995, de los cuales cerca del 50 por ciento eran desplazados.<sup>66</sup> Una estimación de las tendencias permite sugerir

que el número de refugiados por conflicto casi se ha duplicado desde 1969, pasando de 287.000 por conflicto a 459.000 por conflicto en 1992. El incremento de las personas desplazadas internamente es más alto, pasando de 40.000 por conflicto en 1969 a 857.000 por conflicto en 1992.<sup>67</sup> ACNUR calcula que cerca de la mitad de los refugiados de todo el mundo son mujeres y que la proporción de éstas es mayor en los grupos de mayor edad.<sup>68</sup> (Véanse las gráficas 13.5 y 13.6).

Las estadísticas esconden la magnitud del sufrimiento humano padecido por la desintegración de la familia; la pérdida del hogar y las pertenencias; la muerte de los miembros más viejos y más jóvenes de la familia, incapaces de sobrevivir durante viajes largos y peligrosos; las vidas que constantemente se destruyen y se vuelven a rehacer. “En 1984 nos vimos obligados a huir. Yo misma no llevé nada conmigo, pensando que al día siguiente regresaríamos a la paz y la calma. Sin embargo, la huida duró meses y meses. En el campo, donde buscamos refugio, sufrimos horriblemente: sin casa, sin alimentos, y casi todos estaban enfermos. Los niños iban muriendo día a día,” informó una refugiada del Chad.<sup>69</sup> Por lo general, los desplazados y refugiados son alojados en campamentos, en condiciones de hacinamiento y antihigiénicas; los alimentos, el agua y la atención médica pueden ser sumamente escasos, y puede ser que ni la educación ni otros servicios estén disponibles. Sin embargo, en países extremadamente pobres, tales como Afganistán y Somalia, también puede darse el caso de que la vida en un campamento permita a las mujeres conocer por primera vez la medicina moderna y los servicios de salud reproductiva,<sup>70</sup> además de alfabetizarse y adquirir autonomía;<sup>71</sup> por ello, la experiencia del desplazamiento tiene una doble lectura para la mujer.

El trauma por la pérdida, la ansiedad por el destino de las personas, la propiedad y la tierra que se dejan atrás, así como los efectos psicológicos por haber sido testigo de matanzas y destrucción, pueden tener un precio muy alto. La experiencia de un refugiado, con su inevitable dependencia y sentido de pérdida de autonomía personal, puede causar depresiones graves. Los campamentos de desplazados son también campos de cultivo de desafección y enojo. Proporcionan oportunidades de reclutamiento que los agentes de la violencia y grupos de terroristas aprovechan; también pueden conducir a tensiones y conflicto

**Gráfica 13.5 Principales países de origen con la mayor población de interés para ACNUR, por sexo (finales de 2003)**

**Nota:** La población de interés para ACNUR incluye las seis categorías siguientes: refugiados; solicitantes de asilo; refugiados repatriados; personas desplazadas internamente; personas desplazadas internamente repatriadas; otras personas de interés para ACNUR; refugiados/solicitantes de asilo; varios/desconocidos. La población total de interés de los principales países de origen no necesariamente representa su número total actual, porque la información correspondiente a algunos de los países de residencia no está disponible.

**Fuente:** ACNUR, en prensa.

con la población receptora. Cuando en los campamentos predominan las mujeres y los niños, como es común en la mayoría de los conflictos africanos, las mujeres también son susceptibles de ser atacadas por bandas de merodeadores externos, por el personal encargado de la seguridad o por los “comandantes” de los propios refugiados. Sus sufrimientos fueron objeto de atención internacional en 1993, cuando las organizaciones internacionales de derechos humanos y ACNUR dieron a conocer las atrocidades sexuales cometidas a escala inconcebible en los campamentos del norte de Kenya donde se habían acogido los refugiados somalíes.<sup>72</sup> Actualmente se atiende con más seriedad a la necesidad de seguridad personal de las mujeres y las niñas en todos los campamentos de refugiados.

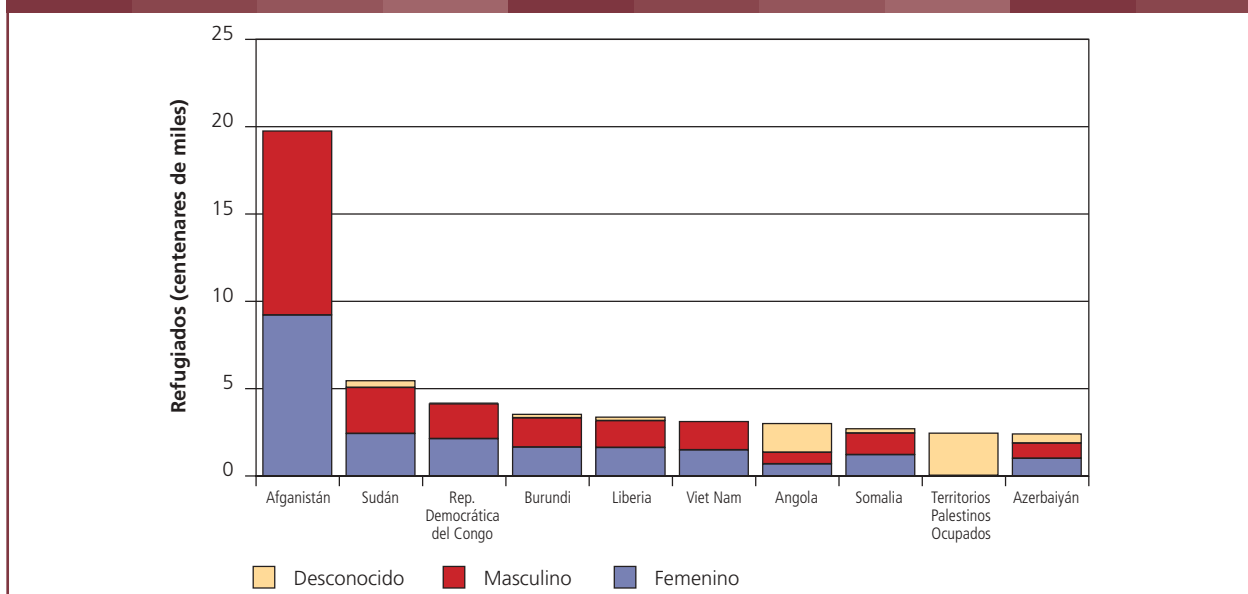
La falta de privacidad; las dificultades para controlar a los niños en las condiciones de los campamentos y mantener la salud de la familia; la falta de higiene y la inseguridad personal, exacerban las dificultades de las mujeres en su experiencia como refugiadas. En un estudio sobre las refugiadas somalíes se indicó

que hasta el 70 por ciento de las mujeres en edad reproductiva estaban anémicas, debido probablemente a la falta de hierro en la dieta o a la malaria, que agota la reserva de hierro del cuerpo humano.<sup>73</sup> Las epidemias de enfermedades diarreicas a causa de las deficientes condiciones sanitarias y el suministro inadecuado de agua también son comunes entre la población de los campamentos. Por ejemplo, entre los 500.000 rwandeses que huyeron a la República Democrática del Congo (entonces llamada Zaire) en 1994, casi 50.000 de ellos murieron en el primer mes por infecciones diarreicas. Los índices de mortalidad eran más altos en los niños menores de cinco años de edad y en las mujeres.<sup>74</sup>

### Proveedoras y trabajadoras

En los campamentos, rara vez el suministro de alimentos y otras necesidades básicas se lleva a cabo con regularidad o suficiencia, y puede ser que las mujeres necesiten complementarlo vendiendo objetos propiedad de la familia, con valor sentimental, o estableciendo algún tipo de pequeño comercio de artículos

**Gráfica 13.6 Principales países de origen con el mayor número de refugiados, por sexo (finales de 2003)**



Nota: La población total de interés de los principales países de origen no necesariamente representa su número total actual, porque la información correspondiente a algunos de los países de residencia no está disponible.

Fuente: ACNUR, en prensa.

menores. Las mujeres pueden también recoger combustibles o agua para vender a sus vecinos. Hay muchas situaciones en las que las autoridades locales (ya sean gobernantes legales o *de facto*), inhiben la movilidad y actividades de las mujeres o les niegan el acceso a las organizaciones internacionales que proporcionan ayuda. En 1998, por ejemplo, el Movimiento Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) emprendió una campaña de violencia con la intención específica de provocar el desplazamiento de población civil del campo a las ciudades principales; una vez que hubo acorralado a más de un millón de aldeanos en las ciudades de Huambo, Kuito y Malange, UNITA les cortó el acceso a los alimentos.<sup>75</sup> La guerra de Angola duró 27 años y no terminó hasta la muerte del líder de UNITA, Jonas Savimbi, en febrero de 2002. La larga historia de la guerra estuvo intercalada con episodios de hambruna, penuria y desplazamiento de civiles, y en ella las mujeres fueron empujadas hasta el límite de sus capacidades al tratar de proveer a sus familias con lo necesario para su supervivencia.

Durante la ocupación soviética de Afganistán de 1979 a 1989, la insurgencia y la contrainsurgencia en el campo arruinaron la economía rural, lo cual, con la ayuda del flujo de ayuda humanitaria con motivaciones políticas, provocó la huida de millones de ciudadanos hacia los campamentos ubicados al otro lado de la frontera, en el Pakistán y el Irán. Entre 1979 y 1992, aproximadamente seis millones de personas (más de una quinta parte de la población), huyeron de sus lugares de origen para convertirse en refugiados o desplazados internos en los pueblos y ciudades afganos. Las transformaciones en el seno de la sociedad y la economía rural, tuvieron repercusiones contradictorias sobre el papel de la mujer, sobre las relaciones de género y sobre la afirmación del control patriarcal. Al igual que en otros ámbitos turbulentos, las comunidades que enviaban combatientes masculinos a la guerra agobiaron a las mujeres con nuevos tipos de obligaciones en el manejo cotidiano de sus hogares.<sup>76</sup>

La ausencia de los hombres, que se van lejos para participar en los combates, hace que las mujeres hayan de actual

temporalmente como cabezas de familia, con la obligación de conseguir los alimentos como sea, aun cuando la posibilidad de cultivar la tierra, viajar o buscar algún tipo de trabajo remunerado sea incierta. En general, en el interior de los hogares y las comunidades se produce una transferencia de las obligaciones económicas y sociales, del hombre a la mujer, a pesar de los muchos contextos diferentes en que suceden los conflictos. En las zonas rurales las mujeres llegan a encargarse de la agricultura y la ganadería; en los poblados es más probable que se dediquen a algún tipo de negocio. Aun cuando se termine la guerra declarada y la situación se caracterice por ser meramente tensa e inestable, con violencia esporádica, como en Somalia meridional, la voluntad o capacidad de los hombres para proveer al hogar puede haberse agotado: “Ahora nosotros obedecemos a nuestras mujeres. Las mujeres venden tomates, maíz, etc., y las esposas son las que sostienen a los maridos. Ellas son las que se encargan de sacarnos adelante en estos tiempos difíciles... Así es como vivimos.” Un anciano del asediado pueblo costero de Brava describía así la vida a un investigador en el curso de un estudio realizado por ACORD (*Agency for Co-operation and Research in Development*).<sup>77</sup>

En determinadas situaciones, la responsabilidad de proveer a la familia de lo necesario se hace extensiva también a las mujeres muy jóvenes: en Rwanda, después del genocidio, se calculó que unos 45.000 hogares estaban encabezados por menores, el 90 por ciento de los cuales eran niñas.<sup>78</sup> Para algunas mujeres, los cambios a los que se ven forzadas pueden ser considerados como una forma de liberación en relación con el antiguo orden social. Algunas de ellas encuentran trabajo en las ONG de los campamentos asistenciales o desarrollan sus propios grupos de autoayuda. En épocas de crisis social, frecuentemente se generan oportunidades para abrir un “espacio político” así como para reducir las divisiones sociales, y las guerras no constituyen ninguna excepción.<sup>79</sup> Muchas de las mujeres que están en los campamentos de refugiados o que participan en la diáspora suscitada por un conflicto, se han beneficiado con los programas de educación y por estar en contacto con el mundo más amplio. Ellas aportan al restablecimiento de la paz y la “vida normal” su deseo de promover más oportunidades de educación para las niñas, así como sus experiencias sobre la

manera independiente de obtener ingresos y adoptar otras opciones de vida, las cuales anteriormente eran impensables en su cultura de origen.

## LA MUJER Y LA BÚSQUEDA DE LA PAZ

En el decenio pasado, se desarrolló un interés considerable entre los investigadores y las organizaciones que laboran en pro de la paz por el verdadero potencial del papel de la mujer en la terminación de un conflicto. El punto de vista convencional es que para las mujeres la guerra y la violencia son intrínsecamente aborrecibles y que la feminidad equivale de manera automática a una predisposición a la paz. Esta aseveración, puesta en entredicho por la crítica feminista reciente, parece ser demasiado simplista a la luz del papel activo de algunas mujeres en los conflictos o en el apoyo a la causa que da lugar al combate. Sin embargo, prevalece el punto de vista de que la mujer tiene una motivación más fuerte por la paz que el hombre (sea por razones biológicas o socialmente construidas), así como aptitudes especiales para la resolución de conflictos. En el Código de Conducta de 1998 de *International Alert* se especifica que: “Reconocemos explícitamente los papeles particulares y distintivos jugados por las mujeres como pacificadoras en las comunidades agobiadas por conflictos. A menudo las mujeres y las organizaciones de mujeres constituyen reservas de aptitudes locales importantes, que pueden ser aprovechadas en actividades relacionadas con la consolidación de la paz”.<sup>80</sup> Esta percepción ha conducido a una gama de actividades internacionales recientes para explorar y promover las iniciativas provenientes de la mujer para la consolidación de la paz.

Una interpretación del instinto “guerrero” mostrado por algunas mujeres es que se trata de un intento por reducir la violencia en lugar de incrementarla. Hay muchos ejemplos de mujeres que valientemente se oponen a la violencia, o se ponen ellas mismas como escudo ante un asalto armado. En los territorios palestinos, por ejemplo, a menudo las mujeres han hecho frente a los soldados israelíes en sus hogares y vecindarios, mostrando una valentía igual o aun superior a la de los hombres.<sup>81</sup>



En Somalia meridional, las mujeres han hecho demostraciones de protesta cultural pacífica a fin de impedir las hostilidades entre clanes antagónicos. Muchas de estas acciones espontáneas pueden ser consideradas como intentos de reducir la carnicería cotidiana o de protestar contra sus efectos en medio de la guerra, en vez de esfuerzos para hacer que las partes en pugna lleguen a algún acuerdo. Protestas como las de las Madres de Plaza de Mayo en la Argentina durante la crisis de los “desaparecidos”, a finales de los años 70 y principios de los 80, pueden iniciarse espontáneamente y luego continuar durante muchos años. Contribuyen a la idea de la mujer como agente de paz y a su papel de icono en el restablecimiento de un orden social sustentado en valores morales y de compasión.

## Emprender acciones en medio de la guerra

Muchas de las actividades emprendidas por las mujeres en la culminación de una batalla consisten en tomar medidas para proporcionar ayuda a los demás en sus barrios o comunidades. En estos contextos, las mujeres pueden actuar dentro de algún grupo eclesástico o de creyentes, o como miembros de alguna organización voluntaria femenina ya existente. No obstante que puedan tener que enfrentarse a dificultades políticas y militares graves, teniendo que cruzar los frentes de batalla, resistir firmemente a los jefes militares que tratan de apoderarse de sus abastecimientos y comportarse como verdaderas estrategias en sus tácticas operativas, al igual que cualquier unidad de comandos, por lo general esos esfuerzos son calificados como “caritativos”, “humanitarios” o “sociales”, y se ignora su significado político.<sup>82</sup>

La falta de reconocimiento de su significación no llega hasta los ámbitos donde hay intereses contrarios a los de las mujeres. Rajani Tirangana, de Sri Lanka, poetisa y escritora que en sus obras alegó convincentemente contra la violencia de los conflictos, fue miembro del grupo de mujeres que estableció el centro de la mujer *Poorani* en Jaffna, el baluarte tamil. *Poorani* proporcionó refugio a las mujeres víctimas de la guerra, incluyendo a las víctimas de violaciones y a sus hijos. En 1989, Rajani fue asesinada porque sus actividades eran una amenaza para los

perpetradores del conflicto.<sup>83</sup> El compromiso político implica riesgo y es una precondition de todas esas actividades. En Mogadishu, Somalia, entre 1991 y 1993, cuando la lucha indiscriminada dio como resultado una hambruna en muchas zonas del país, las mujeres activistas fueron amenazadas de igual manera. Ellas arriesgaban su vida organizando cocinas para repartir alimentos y eran blanco de los ataques de hombres armados. Al transportar alimentos en pequeñas cantidades a cerca de 1.000 localidades y cocinarlos inmediatamente, reduciendo así su valor como mercancías, ellas frustraban a los señores de la guerra que trataban de robarles sus provisiones. Este programa salvó más de un millón de vidas, pero la seguridad de su coordinadora se vio tan amenazada que tuvo que irse al exilio.<sup>84</sup>

Otros grupos de mujeres se han reunido para ayudar a quienes sufren por agresión, violación o por la pérdida de algún ser querido, estableciendo líneas telefónicas de emergencia y centros o refugios donde pueden atender en grupo sus problemas comunes. En Bosnia y Herzegovina y en Croacia surgieron un gran número de organizaciones de este tipo a principios del decenio de 1990, sobre todo en respuesta al problema generalizado de las agresiones sexuales; después han continuado su actividad protegiendo a las mujeres que fueron víctimas de agresión y oponiéndose activamente a la guerra, la violencia y el extremismo nacionalista.<sup>85</sup> La línea divisoria entre ayuda humanitaria y protesta contra la guerra o el militarismo es sumamente tenue. En Rusia, la organización Madres de Soldados se ha manifestado en las calles, ha cabildeado con los funcionarios de las instituciones estatales y ha utilizado otros medios pacíficos para rescatar a los jóvenes del ejército ruso antes de que fueran socializados en una cultura de la violencia.<sup>86</sup> Entre las ONG compuestas por mujeres afganas en el exilio, urbanas e instruidas, estaba la controvertida Asociación Revolucionaria de Mujeres de Afganistán (RAWA, por sus siglas en inglés), fundada en 1977. La RAWA se involucró en hacer campaña y promoción política, junto con ayuda humanitaria para mujeres y niños.<sup>87</sup>

El hecho de que las mujeres establezcan ONG desde la base, con labores que abarquen actividades humanitarias, sociales y educativas en medio de la lucha armada, junto con la promoción de la paz, es muy importante para que sean consideradas como actrices de la sociedad civil, con los efectos que ello pueda

tener ulteriormente al reclamar una participación amplia en la sociedad una vez finalizado el conflicto. Cuando las mujeres afectadas por la guerra de Afganistán, la antigua Yugoslavia, Somalia, Colombia, Sri Lanka o cualquier otro país se han juntado con otras mujeres afectadas de manera semejante y han adoptado ese tipo de papel protagónico, todas ellas han desarrollado una fortaleza y una aptitud inesperadas para fijar metas y emprender la acción necesaria para alcanzarlas, sin ningún tipo de guía ni control masculino.

### Iniciativas informales de las mujeres en pro de la paz

De la acción de base comunitaria en nombre de los afectados por la guerra, a la participación en acciones para terminar la guerra misma, sólo se requiere un pequeño paso conceptual. Un estudio reciente sobre las iniciativas individuales y colectivas en favor de la paz en Sri Lanka, muestra cómo, desde principios de los años 70, las mujeres han rechazado la división étnica que fue causa de la guerra civil y se han esforzado a fin de crear las condiciones adecuadas para el ejercicio pacífico de la democracia y la protección de los derechos humanos.<sup>88</sup> Hay muchos ejemplos de los esfuerzos realizados por las mujeres en sociedades que han estado por mucho tiempo en estado de tensión coincidiendo en parte con la guerra, para generar ideas de coexistencia pacífica a través de las divisiones religiosas y culturales, y llevar a cabo acciones positivas en apoyo de esa propuesta. Ese tipo de movimiento de base comunitaria existe en Palestina, Indonesia, la antigua Yugoslavia, Mozambique, Israel y otros escenarios. En varios informes de las Naciones Unidas se ha reconocido la importancia de estas iniciativas y se ha subrayado también la aportación de las mujeres a la paz como educadoras en el seno de sus familias y sociedades.<sup>89</sup>

Al expresar su preocupación por el conflicto armado, las mujeres que actúan en pro de la paz pueden encontrar menos dificultades que los hombres. Esto no significa subestimar ni la valentía ni el entendimiento estratégico y político que se requieren para llevar a cabo tales actividades: las manifestaciones callejeras por la paz o el obstruccionismo no violento están

lejos de ser expresiones de ingenuidad. En mayo del año 2000, una manifestación pública de las mujeres de Sierra Leona en mayo del 2000 preparó el escenario para una marcha de parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil que se realizó unos cuantos días después. Sin la demostración que hicieron las mujeres de que era posible una acción pacífica contra el conflicto, la segunda manifestación probablemente habría suscitado una reacción violenta.<sup>90</sup>

Otro ejemplo poco conocido es el de la *Naga Mother's Association* (NMA), la asociación de madres de Naga, uno de los estados del nordeste de la India y sede de un movimiento insurgente de larga trayectoria. Establecida en 1984, el núcleo inicial de la NMA se ocupaba en labores de desarrollo. Gradualmente el grupo fue interviniendo en el conflicto. Adoptando una estrategia de doble vertiente, las miembros de la NMA empezaron primero caminando muchas millas hasta Myanmar, donde estaban los líderes de una de sus facciones, para tratar de persuadirlos de que iniciaran las conversaciones de paz. Luego empezaron una campaña denominada “Que no se derrame más sangre”, en la cual, como madres de los combatientes y de los mártires, apelaban a las fuerzas de seguridad de la India y a los militantes a poner fin a la rivalidad y el derramamiento de sangre, tanto entre las facciones militantes como con el ejército.<sup>91</sup> Subsecuentemente, las mujeres han seguido presionando por la paz y por la negociación entre las distintas facciones naga a fin de generar un entorno adecuado para llegar a un acuerdo.

Recientemente, la notoriedad de las mujeres en ese tipo de iniciativas ha adquirido más prominencia. Un ejemplo de ello es el de la red internacional de las Mujeres de Negro (WIB, en sus siglas in inglés), con representación en más de 12 países. Al grupo serbio de esta organización se le acreditó un papel en el derrocamiento del régimen del Presidente Slobodan Milosevic. Las miembros de Mujeres de Negro se manifestaron en el exterior de las oficinas gubernamentales durante años, clamando en pro de la paz y denunciando las aventuras militaristas del Gobierno. Estas mujeres fueron apedreadas, golpeadas y arrestadas, y el régimen hizo todos los esfuerzos posibles para dejar al grupo aislado y sin apoyos. Como miembros de una red internacional, la estrategia de estas mujeres fue crear redes de solidaridad “combinando feminismo y antimilitarismo”.<sup>92</sup>

En los últimos años, Colombia ha sido escenario de la fundación de un Movimiento Nacional de Mujeres contra la Guerra. Los expertos independientes que recaban pruebas para UNIFEM sobre la participación de la mujer en la guerra describen cómo, en Medellín, 20.000 mujeres participaron en una marcha por la paz cuyo lema principal era: “No pariremos más hijos para enviarlos a la guerra”. Entre los ejemplos de iniciativas internacionales emprendidas por mujeres en búsqueda de la paz, se incluye el de la Red de Paz de Mujeres de la Unión del Río Mano, en la cual participan miembros de Guinea, Liberia y Sierra Leona. A la Red se le atribuye un papel decisivo en la resolución del conflicto en Sierra Leona y para ayudar a iniciar las negociaciones entre los países del Río Mano. Sus propios orígenes provienen de la membresía de una de sus activistas clave en el Foro de Mujeres a nivel nacional en Sierra Leona en 1991, antes de que empezara la guerra. El Foro de Mujeres tenía ya una voz, además de contactos poderosos a nivel nacional, y logró alcance regional e internacional.

## La mujer y las negociaciones formales de paz

Los procesos en torno a la búsqueda de la paz varían de acuerdo con las circunstancias de la guerra, y estas circunstancias pueden ser propicias en mayor o menor medida al involucramiento de las mujeres. Algunas guerras son relativamente cortas y consisten en una campaña militar que termina con la victoria de una de las partes sobre la otra (por ejemplo, la invasión de Uganda por parte de Tanzania en 1979); en tal caso, por lo general la parte victoriosa es la que dicta los términos de paz. En otros casos, una insurgencia de larga o corta duración o insurgencias múltiples dentro de un país pueden dar como resultado algún tipo de intervención externa, y las partes beligerantes pueden ser convocadas a la mesa de negociaciones por la presión de poderes nacionales más grandes o de la comunidad internacional (por ejemplo, Camboya en 1967-1991, Kosovo en 1999 y Somalia en 1991-2004). La creación de un nuevo Estado por parte de un subgrupo nacional o étnico que busca la independencia constituye una variante más (por ejemplo, Bangladesh

en 1971 y Eritrea en 2000), y aquí el acuerdo implica el establecimiento de todo un nuevo conjunto de instituciones gubernamentales. En otro tipo de situación, un período largo de resistencia armada ayudó a algunos países a “liberarse” de regímenes represivos o coloniales (por ejemplo, Viet Nam, Nicaragua, Namibia y Sudáfrica); de manera semejante, el establecimiento de un nuevo gobierno implica una transición o transformación de estructuras.<sup>93</sup>

Cuando las mujeres han participado en una lucha de liberación como combatientes o como partidarias activas, puede ser más fácil para ellas exigir un lugar en la mesa de negociaciones.<sup>94</sup> La creación de un Estado nuevo o el surgimiento de un nuevo Estado liberal y democrático, como en Sudáfrica y Namibia, también ofrece oportunidades a las organizaciones de mujeres que hayan estado activas en la lucha anterior para exigir un papel en las negociaciones sobre disposiciones constitucionales y estructuras gubernamentales nuevas. A menudo las mujeres son conscientes de que si no logran obtener un lugar en las negociaciones y ayudan a forjar el nuevo marco de referencia para la gestión de gobierno, todo el trastorno causado por la guerra, las tribulaciones, pérdidas y angustias soportadas en nombre de la lucha por una “sociedad mejor”, pueden dejarlas en las mismas posiciones de desventaja que ocupaban antes de la guerra o en condiciones aún peores (véase el capítulo siguiente).

Así, el deseo de las mujeres de sentarse a la mesa de las negociaciones de paz está motivado por muchas consideraciones, entre las cuales está la determinación de crear mejores circunstancias de bienestar y no simplemente contemplar cómo se van distribuyendo en las dependencias gubernamentales el poder, el patronazgo y los recursos presupuestarios. A menudo las mujeres esperan ansiosas que se atiendan los problemas socioeconómicos que surgen de la guerra (véase la casilla 13.4). Algunas críticas feministas de los procesos normales de restauración de la paz han señalado que, a menos que las causas subyacentes del conflicto, incluyendo la brutal pobreza e inequidad, sean atendidas en el curso de la solución que se aplique, la paz no será duradera ni tendrá en consideración las “cuestiones de género”.<sup>95</sup> Desde esta perspectiva, definitivamente los esfuerzos para asegurar los acuerdos de paz o para resolver definitivamente

### Casilla 13.4 El fin del conflicto en Camboya

Las mujeres constituyen casi las dos terceras partes de la población de Camboya y encabezan una tercera parte del total de los hogares. Con la quiebra de las antiguas estructuras y relaciones sociales como resultado de largos años de guerra, genocidio e insurrecciones, la antigua pauta de ayuda mutua e interacción comunitaria que alguna vez caracterizó a la sociedad camboyana cedió el lugar a las relaciones individualizadas y monetarizadas.

Numerosas mujeres y niños han sido obligados a formar parte de la industria del “descanso y diversión”, y se les han impuesto cargas cada vez más pesadas a los repatriados (los refugiados se calculan en 370.000), entre los cuales hay muchas mujeres, sobre todo viudas. Una encuesta de 1995 sobre la reintegración de esta población mostró que hasta el 40 por ciento de ella no lograba sostenerse económicamente.

La presión sobre la tierra agrícola, especialmente donde está minada, afecta el bienestar en una sociedad que sigue siendo primordialmente agricultora, y perjudica en particular a aquellas mujeres que se encargan de sus hogares por sí solas. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) advirtió que a nivel de aldea surgieron muchas disputas sobre la propiedad de la tierra. La quiebra de los sistemas tradicionales de resolución de conflictos significó también que, con el restablecimiento de la paz, las mujeres y los niños padecieron los niveles más elevados de violencia.<sup>96</sup>

En esas circunstancias, un acuerdo de paz en el que no se tomen en cuenta las penalidades que afectan a las mujeres no podrá abordar las circunstancias subyacentes que fomentan la inseguridad y la insurrección violenta.

*Fuente: Curtis 1998.*

los conflictos no pueden permitirse concebir las consideraciones de género como algo periférico a la búsqueda de la paz, tal y como todavía tiende a ser el caso. Cuando se acuerda una situación de paz sin tomar en consideración las “cuestiones de género”, puede que se trate de una paz en la cual haya terminado el conflicto violento y amplio relacionado con la guerra; pero es probable que sea una paz en la cual la violencia social (contra las mujeres), la violencia estructural (contra las minorías u otros grupos seriamente discriminados), y las violaciones flagrantes de los derechos humanos continúen sucediendo.

### La mesa de negociación de la paz

Recientemente, y a nivel internacional, se ha dado atención significativa a las dificultades a las que se enfrenta la mujer al tratar de obtener efectivamente un lugar en la mesa de negociaciones. Sobre la exclusión de las mujeres en las conversaciones de paz posteriores al acuerdo de Oslo entre Israel y la OLP, una comentarista femenina escribió:

“Cuán irónico fue que los generales israelíes de alto rango, quienes pasaron una gran parte de su vida haciendo la guerra,

se hayan convertido ahora en los voceros de la paz con máxima autoridad, mientras que las perspectivas y experiencias de las mujeres activistas en pro de la paz se consideran triviales”.<sup>97</sup>

No hubo mujeres en las conversaciones de paz de Dayton con las que se dio término a la guerra en Bosnia y Herzegovina; los ejemplos son demasiados para seguir mencionándolos. Cualquiera que sea la credibilidad de las mujeres que militan en las organizaciones de base y son miembros de comunidades tradicionales, así como la de sus papeles como proveedoras de asistencia, son marginadas ante la mesa de negociación de la paz. Su falta relativa de educación y experiencia a los niveles superiores de la vida pública hacen más difícil que logren hacer oír su voz.

Sin embargo, varias organizaciones internacionales tratan ahora de proporcionar a las mujeres un foro en el cual ellas puedan fortalecer su posición de modo que les permita participar en las delegaciones de negociación de la paz. En el caso del conflicto somalí, en las negociaciones en marcha entre los clanes en guerra, las cuales ya se han intentado en diferentes lugares en los últimos 10 años, se ha admitido la participación de una delegación representativa de las mujeres, aun cuando su papel

haya sido restringido a la categoría de observadora. En Irlanda del Norte, el ex senador de los Estados Unidos de América George Mitchell atribuyó a las mujeres una aportación importante a las negociaciones de paz. “Las dos mujeres que lograron participar en la mesa al principio tuvieron que pasar momentos difíciles. Algunos de los políticos masculinos las trataron con bastante descortesía... [Pero] gracias a su perseverancia y talento, al final del proceso se las consideró como participantes valiosas.”<sup>98</sup>

En los acuerdos de transición posteriores a la guerra y en las administraciones interinas, como las que se establecieron en el Afganistán y en el Iraq, ha habido muestras importantes de interés por incluir a las mujeres. En el Acuerdo de Bonn de 2001, con el cual se dio fin a la guerra de Afganistán, se planteó un compromiso claro de incorporar la perspectiva de género y rectificar las injusticias del pasado; y después de las conversaciones de Kabul en 2002, se estableció un Ministerio de Asuntos de la Mujer y un Grupo Asesor sobre Cuestiones de Género. Varias organizaciones internacionales han ofrecido formación para las mujeres a fin de que puedan adquirir las habilidades de liderazgo y negociación que se requieren para participar efectivamente en las actividades de mantenimiento de la paz y en las instituciones gubernamentales interinas. Todos esos esfuerzos ayudan a evitar que en cuanto prevalezca la paz las mujeres sean relegadas, junto con los asuntos que ellas consideran más importantes. Sin embargo, también es cierto que las formas efectivas de incluir a la mujer están todavía en sus inicios allí donde las divisiones sociales son muy marcadas y no hay una única “voz de mujer”.

En algunas operaciones internacionales de mantenimiento de la paz ha habido un reconocimiento semejante en el sentido de que los asuntos de género deberían ser atendidos. El “entorno de mantenimiento de la paz” no es en todos los casos favorable a las mujeres, ya que después de un conflicto, ellas se enfrentan continuamente a niveles de violencia que algunas veces hasta son más enconados; y en algunas ocasiones son seducidas por la necesidad de participar en las industrias florecientes de “descanso y diversión”, incluidas la prostitución y la trata de personas. En Timor Oriental, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas inicialmente se oponía a la creación de una unidad de asuntos de género en la

Administración de Transición de las Naciones Unidas, pero más tarde reconoció que se había equivocado. En la primera reglamentación aprobada por la Administración de Transición se garantizó que los instrumentos de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en sus siglas en inglés), serían la base de todas las nuevas instituciones de gobierno. Desde entonces las mujeres participaron en las negociaciones en torno al establecimiento de instituciones nuevas de gestión democrática de gobierno. La unidad de asuntos de género trabajó con las mujeres en todo Timor Oriental para hacer realidad la aceptación de un régimen de derechos humanos. El resultado fue que las elecciones subsiguientes para la Asamblea Constituyente generaron un número relativamente alto de mujeres representantes.<sup>99</sup>

## La atmósfera internacional

En años recientes las organizaciones y los donantes internacionales han reconocido cada vez más el impacto de las situaciones de conflicto en las mujeres y la necesidad de tomar en cuenta sus necesidades específicas en el período de transición hacia la paz. Se han establecido dos programas específicamente para promover la aportación de la mujer a la paz: el de mujeres constructoras de paz (WPP, *Women Peacemakers Programme*), emprendido en 1998 por el Movimiento Internacional de la Reconciliación (IFOR, en sus siglas en inglés); y la Campaña de Género emprendida por *International Alert* en 1999. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, en sus siglas en inglés) ha llevado a cabo una investigación de dos años sobre la problemática de género en las sociedades con posterioridad a un conflicto armado (Bosnia y Herzegovina, Camboya, El Salvador, Georgia, Guatemala y Rwanda).<sup>100</sup> El Banco Asiático de Desarrollo (ADB) ha realizado seminarios internos sobre género y reconstrucción posconflicto, en los cuales ha analizado la manera como se puede tomar en cuenta la opinión de las mujeres en la negociación de la paz, así como en la asignación de recursos y en la vigilancia de la seguridad humana en las situaciones posteriores al conflicto.

Así, es justo decir que, desde la Conferencia de Beijing, la comunidad internacional se ha hecho más consciente de la necesidad de comprometerse con la mujer y atender sus problemas específicos en las situaciones de conflicto, así como de consultarlas durante la fase de transición, cuando el conflicto termina y se inicia la paz. De manera semejante, se ha avanzado considerablemente en el desarrollo del derecho internacional humanitario. Se ha hecho mucho para corregir la impunidad histórica de que gozaron los perpetradores de violencia sexual contra las mujeres durante la guerra, y para reconocer las necesidades especiales de protección de las mujeres y las niñas durante un conflicto, así como en las situaciones de transición, cuando se pasa del estado de guerra al de paz. Estos avances se lograron gracias a la divulgación internacional de las violaciones masivas de mujeres en Bosnia y de los sufrimientos de las mujeres rwandesas durante el genocidio perpetrado en su país, tragedias que se considera tuvieron un efecto catalítico en el avance de la justicia internacional en materia de género.<sup>101</sup> Pero el nuevo respeto otorgado a la mujer en disposiciones históricas del derecho internacional fue también una respuesta a los esfuerzos prolongados de las mujeres activistas para lograr que se reconociera la legitimidad de su causa.

El primer pilar histórico de dicha acción se cimentó en enero de 1992, cuando la CEDAW adoptó y agregó a sus estipulaciones existentes la Recomendación 19, en la cual se declara que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación. En 1993, en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, se insistió en que los derechos de la mujer son “una parte inalienable e indivisible de los derechos humanos”, y se hizo un llamado a terminar con todas las formas de violencia contra las mujeres. Poco después, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW, en sus siglas en inglés) y, en 1994, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) nombró una Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres. Estas acciones fueron precursoras del énfasis dado en la Plataforma de Acción de Beijing a la necesidad de reducir la violencia contra las mujeres, especialmente durante la guerra, y lograr la

aplicación de instrumentos legales de derechos humanos para adoptar medidas concretas contra los perpetradores de violaciones. La aprobación de la Resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año 2000, en la que se exhorta a los Estados Miembros a garantizar una representación creciente de las mujeres en los mecanismos de toma de decisiones para la resolución de conflictos, es el punto culminante de los muchos avances logrados con posterioridad a Beijing. Estos se examinan en el capítulo 14.

La aplicación de instrumentos internacionales para resolver problemas de injusticia por razón de sexo en casos concretos nunca puede constituir una corrección adecuada en situaciones donde la desigualdad de género es una norma prevaleciente. Esto no significa que no valga la pena tratar de lograr cambios en el derecho internacional: por el contrario, estos ayudan a legitimar los nuevos marcos de referencia normativos, y pueden ser utilizados para abogar por el cambio legal y social. Sin embargo, sus limitaciones son reales. El llamado a defender los derechos humanos internacionales de las mujeres y de todas aquellas personas que se enfrentan a violaciones brutales es menos eficaz en las situaciones de conflicto, cuando el imperio de la ley se ha roto y la inseguridad es máxima. Pero una vez que la paz empieza a afianzarse seriamente, el hecho de que se haya reconocido la necesidad de escuchar a las mujeres a fin de que se genere una paz real y verdadera, debe rendir dividendos en años venideros. Sin embargo, nada de esto debe considerarse como un hecho consumado mientras en tantos lugares del mundo persistan los conflictos armados y la “guerra contra el terrorismo”.

## Notas

- 1 SIPRI 2004:resumen del capítulo tres.
- 2 Kandiyoti 2004:2, citando a Donini et al. 2004.
- 3 Nordstrom 1992:271, citado en Turshen y Twagiramariya 1998.
- 4 Afshar 2003:149.
- 5 Murray et al. 2002:346.
- 6 Turshen y Twagiramariya 1998; Kaldor 1999.
- 7 Butalia 2004.
- 8 Afshar 2003:178-9.
- 9 Small Arms Survey 2004.
- 10 Small Arms Survey 2004.
- 11 Jadwa 2003.
- 12 Secretaría General de las Naciones Unidas 2002:26.
- 13 Kaldor 1999.
- 14 Mamdani 2001.
- 15 Gardner y El Bushra 2004:162.
- 16 Rehn y Sirleaf 2002:10.
- 17 Rehn y Sirleaf 2002:11.
- 18 Murray et al. 2002:346, con datos de la OMS.
- 19 Mkandawire 2002.
- 20 Amnistía Internacional 2004:14.
- 21 Murray et al. 2002.
- 22 Legros y Brown 2001.
- 23 Rehn y Sirleaf 2002:33.
- 24 Sørensen 1998:38.
- 25 Secretaría General de las Naciones Unidas 2002:23.
- 26 Butalia 2002.
- 27 Rajasingham-Senanayake 2001:122.
- 28 Amnistía Internacional 2004:1.
- 29 Butalia 2004.
- 30 Krug et al. 2002:156.
- 31 Pankhurst 2003:159.
- 32 Gardner y El Bushra 2004:70.
- 33 Krug et al., 2002:156.
- 34 IWRC 2003; Harding 2004.
- 35 *Physicians for Human Rights* 2002:44-51.
- 36 Ward 2002.
- 37 Kandiyoti 2004.
- 38 Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF 2001.
- 39 *World Vision International* 1996:14.
- 40 *Minority Rights Group International* 1997:26.
- 41 ONU 2000b:158.
- 42 Amnistía Internacional 1997.
- 43 ONUSIDA 1998, citado en Rehn y Sirleaf 2002:53.
- 44 Rehn y Sirleaf 2002:50.
- 45 Rehn y Sirleaf 2002:52.
- 46 UNRISD 1993:24.
- 47 Coomaraswamy 1998.
- 48 Williams y Masika 2002, citado en Rehn y Sirleaf 2002:12.
- 49 OIM 2001, citado en Rehn y Sirleaf 2002:12.
- 50 OIM 2001, citado en Rehn y Sirleaf 2002:12.
- 51 Afshar 2003:179.
- 52 McKay y Mazurana 2004.
- 53 Luciak 2004.
- 54 Luciak 2004; Ertürk 2004.
- 55 Gautam et al. 2001.
- 56 Amnistía Internacional 2004:24.
- 57 Citado en Sørensen 1998:33.
- 58 UNIFEM 2004a:25.
- 59 OAU 2000:176.
- 60 Krug et al. 2002.
- 61 Sørensen 1998:33.
- 62 Rehn y Sirleaf 2002.
- 63 Citado en Bennett et al. 1995:14.
- 64 ACNUR, citado en Naciones Unidas 2000b:162.
- 65 ACNUR 2004.
- 66 Kaldor 1999.
- 67 Weiner 1996, citado en Kaldor 1999.
- 68 ACNUR 2004.
- 69 Watson 1996:49.
- 70 Kandiyoti 2004; Gardner y El Bushra 2004.
- 71 El Bushra 2003:259; Holt 2003:229.
- 72 Gardner y El Bushra 2004:70.
- 73 Centros para Control de Enfermedades 1992:16.
- 74 *Lancet* 1995, citado en Rehn y Sirleaf 2002:35.
- 75 *Save the Children* 2000:45.
- 76 Kandiyoti 2004:9-10.

- 77 Citado en El Bushra 2004.
- 78 Secretaría General de las Naciones Unidas 2000, párrafo 35.
- 79 Pankhurst 2003:159.
- 80 *International Alert* 1998:6, citado en Pankhurst 2003.
- 81 Afshar 2003:181.
- 82 Sørensen 1998:6.
- 83 Samuel 2004.
- 84 Gardner y El Bushra 2004:179.
- 85 *Center for Women War Victims* 2003.
- 86 Sørensen 1998:7.
- 87 Kandiyoti 2004:10.
- 88 Samuel 2004.
- 89 Rehn y Sirleaf 2002.
- 90 Rehn y Sirleaf 2002.
- 91 Banerjee 2001.
- 92 Rehn y Sirleaf 2002; *Women in Black* 2004.
- 93 UNRISD 1993.
- 94 Corrin 2003; Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas 2003, 2004.
- 95 Pankhurst 2003:156-57.
- 96 Curtis 1998.
- 97 Sharoni 1995, citado en Sørensen 1998.
- 98 Rehn y Sirleaf 2002:79.
- 99 Rehn y Sirleaf 2002:61.
- 100 USAID Office of Women in Development 2000.
- 101 Walsh 2004.





# Capítulo 14

## Tras el conflicto: Mujeres, cimentación de la paz y desarrollo

La falta de separación entre el “frente de guerra” y el “frente doméstico” que en la actualidad caracteriza a tantos conflictos armados tiene implicaciones importantes para el inicio de la paz. Ésta rara vez se deriva de una derrota o una victoria culminante realizada por fuerzas militares, cuando se cede el paso a un estado de tranquilidad en el cual el aparato regular del Estado retoma el control. Las hostilidades formales pueden terminarse por la huida o la capitulación de los comandantes militares, o por la firma de acuerdos de paz; pero la violencia armada continúa dentro de los territorios en disputa, en los barrios urbanos e incluso en los hogares. El control ejercido por las autoridades civiles puede ser endeble y los grupos que no estén preparados para aceptar un resultado final tal vez sigan desafiando su legitimidad. En esas circunstancias, la inseguridad y privación padecidas durante el conflicto pueden continuar, y su pauta seguir siendo tan impredecible como de hecho lo era durante la guerra.

Así, no se puede decir que el entorno posterior a un conflicto armado sea favorable para que las mujeres retornen invariablemente a su vida “normal”—aun si fuera deseable o posible el retorno a pautas anteriores de relaciones sociales y de género como si la guerra no hubiera sucedido. El trastorno causado por la guerra, que implica la transformación de las sociedades y el desquiciamiento de los sistemas de supervivencia, y hace que las mujeres asuman por primera vez determinados papeles o adquieran ideas nuevas, tiene sus propias repercusiones en las relaciones interpersonales y en las expectativas de la sociedad. Pero más allá de estas pautas históricas bien establecidas, la evidencia que se deriva de los análisis de género en las situaciones de

posguerra en la antigua Yugoslavia, el África subsahariana, Camboya, Timor Oriental, Colombia y otros lugares<sup>1</sup>, muestra que las mujeres no solamente se enfrentan a una situación en la que las agresiones padecidas durante la guerra continúan, sino que también pueden enfrentarse a nuevas formas de violencia.

Más aún, en el diseño de las políticas para la reconstrucción posterior a la guerra es posible que se ignoren sistemáticamente las necesidades de las mujeres e incluso que éstas sean marginadas de forma deliberada. El resultado puede ser una repetición de situaciones y relaciones de poder del pasado, pero también pueden aparecer nuevas formas de agresión contra la mujer. La violencia persistente o la de nueva forma, sumada a los ataques a los derechos y comportamientos adoptados recientemente por las mujeres, constituyen a menudo una fuerte reacción negativa en contra de éstas en el período de posguerra.<sup>2</sup>

### CONTINUACIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA AGRESIÓN SEXUAL

Al terminar la guerra, las mujeres continúan expuestas al maltrato y a la violencia en el hogar, en la distancia que han de recorrer para ir a recoger agua o a trabajar en el campo, en el lugar urbano de trabajo y cuando acuden a la comisaría a pedir ayuda. Algunas veces el peligro proviene de quienes tienen la responsabilidad de salvaguardarlas y protegerlas en un entorno de “paz”. En los campamentos para refugiados y desplazados, y en las zonas donde los sistemas de ganarse la vida se han desmoronado, las

### Casilla 14.1 La violencia doméstica aumenta después de la guerra

La investigación reciente indica que muchos combatientes tienen dificultades al participar en la transición hacia la conducta no violenta de la época de paz después de su regreso a casa. En los Estados Unidos de América en 2002, en un período de seis semanas cuatro soldados de las Fuerzas Especiales de Fort Bragg, Carolina del Norte, mataron a sus esposas; tres de ellos habían regresado recientemente después de cumplir sus obligaciones militares de ultramar en el Afganistán. Sin embargo, algunos comentaristas no creen que la causa de que los soldados sean violentos en la vida civil sea la experiencia del conflicto, sino la cultura de violencia y machismo que permea a las fuerzas militares. Estudios hechos sobre Camboya a mitad del decenio de 1990 indicaron que muchas mujeres (hasta el 75 por ciento, según uno de los estudios) fueron víctimas de violencia doméstica, a menudo a manos de hombres que habían conservado las armas pequeñas y el armamento ligero utilizados durante la guerra.

*Source: Rehn y Sirleaf 2002.*

mujeres continúan viéndose obligadas a ofrecer sus servicios sexuales para poder sobrevivir. Además, es normal que en el entorno de posguerra aumente el maltrato doméstico de que son víctimas, tanto por parte de los compañeros que retornan a casa después de la guerra como de las parejas que se hayan quedado viviendo con ellas.<sup>3</sup>

El alza aparente de la violencia doméstica con posterioridad a un conflicto armado puede ser resultado de varios procesos relacionados entre sí. A consecuencia de la guerra, los hombres pueden sufrir traumas y desorientación derivados de la cultura de violencia de la que fueron portadores como combatientes. Pueden sentir también una profunda insatisfacción en relación con su vida, tanto si han regresado a casa sin contar con apoyo suficiente como si se han beneficiado de las políticas de desmovilización, desarrollo y reintegración.<sup>4</sup> A menudo no hay restricciones efectivas contra los hombres que se comportan violentamente con sus parejas; puede ser que las sanciones comunitarias existentes se hayan debilitado, y puede ser que las mujeres consideren que no es posible acudir a la policía cuando el trato injusto y hasta el maltrato son prácticas rutinarias.

Las mujeres son víctimas de una reacción que puede extenderse hasta alcanzar el nivel de un clamor público, dominado por las voces masculinas que consideran que las mujeres se han alejado de las posiciones que les fueron asignadas en la sociedad durante la guerra; el resultado es que se les anulan los derechos

o espacios a los que ellas habían logrado tener acceso.<sup>5</sup> Estos clamores pueden suscitar agresiones violentas contra las mujeres, que incluso pueden ser arrestadas<sup>6</sup> y asesinadas.<sup>7</sup> La mujer puede ser blanco de agresiones por haberse ganado su independencia económica en relación con el hombre, por haber protagonizado papeles “masculinos” o por haber adoptado estilos de vida urbanos y de mayor educación en sociedades predominantemente rurales. Hay llamamientos para obligarlas a “regresar” a la cocina y a la parcela, aun cuando ellas no se hubieran dedicado a esas actividades antes de la guerra. Por lo general, no está claro si estos clamores son reacciones espontáneas individuales por parte de algunos hombres o si son orquestadas por el Estado o el gobierno.<sup>8</sup> De cualquier manera, tanto a nivel social como individual hay intentos firmes de definir el papel y los derechos de la mujer como secundarios al del hombre.

Por ejemplo, como resultado inmediato del acuerdo de alto el fuego en Sri Lanka, se les impuso a las mujeres códigos y conductas que implicaban restricciones a sus derechos. A las tamiles casadas se les exhortó a que vistieran el sari; a las solteras se les ordenó que adoptaran determinadas pautas de conducta y que restringieran sus salidas de casa por la noche; las viudas militares *sinhala* fueron cuidadosamente “vigiladas” en lo que se refiere a sus actividades sexuales; a las musulmanas se les exhortó a que usaran el velo y restringieran su movilidad espacial para no salir de los límites de sus comunidades.<sup>9</sup> Dichas formas de reacción

eran padecidas también con rencor por las mujeres que participaron activamente en luchas de liberación anteriores, por ejemplo en Argelia, El Salvador, Eritrea, Mozambique, Nicaragua, Viet Nam y Zimbabwe; algunas de ellas hasta habían sido elevadas a rangos militares superiores.<sup>10</sup>

## LA REDUCCIÓN DEL “ESPACIO” Y LAS OPCIONES DE VIDA

Muchas mujeres que participaron activamente en la guerra descubren que en la época de paz tienen que ajustarse a una nueva situación en la cual disponen de menor espacio político para desafiar las relaciones de género que el que tenían durante el período de guerra o aún antes. Si no quieren regresar a las formas antiguas de vida, han de afrontar la violencia y la censura. Frente a dichos obstáculos, muchas mujeres consideran que es prioritario restaurar las relaciones pacíficas con los hombres, en vez de continuar la lucha por más derechos para ellas mismas.<sup>11</sup> Por ejemplo, en Namibia se notó que “las mujeres que se habían acostumbrado a ejercer el liderazgo cuando estaban en el exilio, de pronto inhibían sus habilidades a fin de lograr ser aceptadas por la comunidad [después del conflicto].”<sup>12</sup> El incremento consiguiente de divorcios constituye otro factor que se agrega al contexto general del aumento de las tensiones entre los hombres y las mujeres en el período de posguerra.<sup>13</sup>

Con frecuencia, las mujeres descubren que sus aportaciones a los esfuerzos en la guerra y en la paz son marginados tanto en los recuentos oficiales que se hacen inmediatamente después de terminada la guerra, como en los recuentos populares, tal como sucedió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Aparentemente, se trata de negar la necesidad de que hubiera habido cambios en las relaciones de género a fin de que las mujeres pudieran adoptar los papeles que se les asignaron en la época de guerra, o que tales cambios puedan, en consecuencia, ser efectivamente factibles.<sup>14</sup> A menudo, la retórica ideológica suele referirse a la “restauración” o el “retorno” a un estado de relaciones de género parecido a lo que se recuerde como asociado a la paz del pasado, aun cuando la “restauración de la

normalidad” propuesta puede socavar más aún los derechos de la mujer. De hecho, la “restauración” del equilibrio político según la distinción por razón de sexo favorecerá sin ambigüedad a los hombres. Frecuentemente, esto va acompañado de una imagería en torno a nociones culturalmente específicas de “tradición”, maternidad y paz.<sup>15</sup> Aparentemente, es muy difícil que en tiempos de paz las sociedades patriarcales acepten el desafío a las relaciones de género que tuvo lugar durante la guerra.

A menudo se castiga a las mujeres por sus protestas contra esas pautas tradicionales de comportamiento, considerándose que están siendo “influidas por Occidente”.<sup>16</sup> En un momento tan intenso, y a veces hasta violento, el Estado puede aplicar muchas de las políticas utilizadas en “tiempos normales” para intervenir en las políticas de género o para inclinar la balanza de la “guerra de sexos”<sup>17</sup> a favor de los hombres. El Estado se convierte en un instrumento para reforzar los controles sobre la sexualidad de la mujer; fracasa al no poder incrementar su seguridad personal o evitar el deterioro de sus condiciones de vida; impone o respalda restricciones a su movilidad espacial, y a su acceso a la vivienda, al empleo y a la propiedad (especialmente agraria); y soslaya sus necesidades de salud. En muchos casos dichos resultados de la política oficial son potenciados por los procedimientos de organizaciones internacionales que no se esfuerzan por atender a las opiniones de las mujeres o que no logran promover sus intereses cuando esto pudiera ser considerado como “falta de sensibilidad cultural.”

## TENSIONES ENTRE MUJERES

En esa difícil situación de posguerra, a menudo se reafirman las diferencias entre las mujeres, especialmente en países donde ellas están divididas por marcadas identidades étnicas o regionales.<sup>18</sup> Como resultado de las diversas experiencias que las mujeres hayan tenido que soportar, o por sus diferentes afiliaciones durante la guerra, suceden divisiones nuevas; por ejemplo, si han estado del lado de los “victoriosos”, de los “perpetradores” o de los “colaboradores”, y si han dado a luz a hijos “del enemigo” después de haber sido violadas. Ese tipo de problemas puede

determinar si la mujer califica o no para recibir ayuda y otros apoyos,<sup>19</sup> así como también su estado conyugal y si vive todavía con el marido, o si es viuda o divorciada o ha sido abandonada. El estado matrimonial es sumamente significativo en situaciones donde la mujer no tiene derechos legales firmes (como en los de titularidad agraria y de la propiedad o en el acceso al crédito).

Cuando la mayoría de la población superviviente es femenina (como en el caso de Rwanda, donde cerca del 70 por ciento lo era), eso puede tener como consecuencia que las mujeres compitan entre sí por los hombres y los recursos. También hay tensiones entre las mujeres en relación con la supervivencia o no de sus hijos durante y después de la guerra o sobre la manera como lo hayan logrado. Por muchas razones, no es inusual que haya muy poca confianza entre las mujeres como grupo en el período de posguerra, como es el caso entre muchos grupos heterogéneos de supervivientes de un conflicto. Estos tipos de diferencias y tensiones entre mujeres reducen su posibilidad de expresar sus necesidades comunes, lo cual se agrega al efecto silenciador de la reacción en contra de ellas. En las estrategias de consolidación de la paz no se suele tomar en cuenta esa situación de tensión entre la experiencia que les es común a todas ellas y sus diferencias y divisiones principales. En lugar de ello, hay una tendencia a tratar a las mujeres como una categoría homogénea o a presuponer su existencia, sin ninguna consideración de género, como simples miembros de otros grupos afectados por la guerra.

## EL POTENCIAL PARA LOGRAR UN CAMBIO POSITIVO: OPORTUNIDADES APARENTES Y REALES

Esta imagen negativa se atenúa por el potencial que se advierte en algunas circunstancias de posguerra para que haya un cambio positivo, lo cual sucede cuando la índole del conflicto genera nuevas oportunidades. Algunas guerras terminan en una atmósfera de deseo persistente de forjar un tipo nuevo de sociedad, particularmente cuando se participó en algún tipo de lucha de liberación y se ganó.<sup>20</sup> Cuando se plantean los problemas

de la distinción por razón de sexo como parte del programa político de una situación de conflicto (en Uganda, por ejemplo), o cuando la situación de la mujer recibe mucha atención durante un conflicto (en el Afganistán, por ejemplo), hay más posibilidades de mejorar sus derechos legales, aplicándolos más que antes de la guerra, aunque ello sea también más problemático.

Hay otros factores que pueden favorecer la afirmación de los derechos de la mujer o la consolidación de sus logros temporales. Cuando muchas mujeres obtienen suficiente confianza en sí mismas para expresar sus necesidades durante un conflicto, pueden llegar a ser propagandistas y activistas muy eficaces. Cuando en un período de posguerra hay la posibilidad de aprender de la experiencia de otros países que estén en circunstancias semejantes, los gobiernos pueden percatarse más claramente de los beneficios que se obtienen al apoyar a las mujeres. Si llega a haber cantidades sin precedente de fondos internacionales disponibles, provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) o intergubernamentales, como sucede a menudo en los países pobres después de un conflicto, puede haber presiones externas en pro de políticas de apoyo a la mujer, y puede haber fondos disponibles directamente para las organizaciones femeninas.

A fin de que las mujeres se beneficien de dichas oportunidades, es importante identificar las estrategias que se quiera promover y los asuntos a los que se deba otorgar prioridad. Es seguro que éstos variarán. En los contextos de posguerra se plantean dilemas confusos sobre cuán necesario es aplicar algún enfoque especial o si se trata meramente de dificultades normales relacionadas con el desarrollo social. Por ejemplo, cuando los sistemas de producción y de comunicación han sido dañados considerablemente y cuando gran cantidad de personas han huido de sus hogares, por lo común se advierte la necesidad de aplicar enfoques “excepcionales” a las macropolíticas de “recuperación”, “rehabilitación” y “reintegración”. En la arena de la política puede haber también requerimientos “excepcionales”: por ejemplo, para el registro de los votantes y el establecimiento de la maquinaria para llevar a cabo elecciones y, cada vez más, para algún tipo de proceso judicial excepcional o de “verdad y reconciliación”.

## EL SESGO EN DETRIMENTO DE LA MUJER EN LA INDUSTRIA DE LA PAZ

Es posible que se asignen nuevos flujos de financiamiento internacional a dichas actividades excepcionales y urgentes, a las cuales todos los partidos pueden dar gran prioridad, a fin de que se elaboren y apliquen fuera de todo proceso normal de planificación. Y en la etapa inmediatamente posterior a la guerra, es más difícil aún que de costumbre llevar a cabo estas operaciones de manera efectiva puesto que el Estado, tan impugnado en años recientes, ha quedado políticamente debilitado y su aparato administrativo dañado o apenas intacto. Con una capacidad estatal reducida se tiende a obtener resultados que perjudican los intereses de la mujer, agregando así un obstáculo más a las condiciones de desventaja que experimentan. A falta de un Estado eficaz, las actividades mencionadas están controladas y determinadas en gran medida desde fuera del país, como parte de lo que se ha denominado la “industria de la paz”.<sup>21</sup>

A menudo, los pasos que se dan en momentos de emergencia y en los períodos que siguen inmediatamente a un conflicto armado, tienen implicaciones graves a largo plazo. Sin embargo, en esos contextos, por el propio sentido de urgencia, se tiende a ocultar consideraciones tales como el análisis de género; por lo general las necesidades de la mujer son ignoradas o cuanto

menos mal entendidas. Por ejemplo, a pesar del activismo de las mujeres y el papel importante que jugaron en la guerra de El Salvador, la distinción por razón de sexo no era una prioridad del *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN). En palabras de una activista: “Antes de las negociaciones nosotras [los grupos de mujeres del FMLN] ya habíamos elaborado las demandas de las mujeres pero no fue posible incorporarlas en el proceso. Ellos [los que formaban el liderazgo del FMLN] ni siquiera se molestaron en leer el documento.”<sup>22</sup>

Las políticas de posguerra deben basarse en las enseñanzas fundamentales provenientes de un análisis de género de los procesos de desarrollo económico, social y político. Hay varios aspectos de política sumamente significativos que es necesario tomar en consideración en cuanto a las situaciones posteriores a la guerra, aunque es probable que la combinación particular de éstas varíe de un contexto a otro. Aquí se revisa una serie de políticas seleccionadas atendiendo en especial a la oportunidad que ofrece cada una de ellas para reducir el sesgo de género inherente en la forma como muchas autoridades tienden a comportarse y, por lo tanto, para eliminar muchas de las desigualdades e injusticias persistentes a las cuales se enfrentan las mujeres después de una guerra.

### Casilla 14.2 Mujeres excluidas de la planificación con posterioridad a la guerra

“Es realmente asombroso”, dijo una mujer de Kosovo, “... que la comunidad internacional sólo se preocupara de las mujeres de Kosovo cuando estaban siendo violadas y entonces tan sólo como una especie de historia emocionante. Ahora vemos que no les importábamos nada de nada. Lo que vemos aquí son hombres, hombres, hombres de Europa y América, y aun de Asia, escuchando a hombres, hombres y hombres de Kosovo. Algunas veces tienen que ser políticamente correctos, por lo que incluyen a una mujer en algún comité o le agregan un párrafo a un informe. Pero cuando se trata de involucrarse verdaderamente en la planificación para el futuro de este país, nuestros hombres les dicen a los extranjeros que ignoren nuestras ideas. Y estos están felices de hacerlo así, por aquello de la «sensibilidad cultural». ¿Por qué es políticamente incorrecto ignorar los intereses de los serbios o de otras minorías, pero ignorar los intereses de las mujeres es ser «culturalmente sensible»? ”.

Fuente: Rehn y Sirleaf 2002: 125.

## POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y MACROSOCIALES: SUS IMPLICACIONES PARA LA MUJER

En las políticas a nivel macro para un contexto de posguerra se tiende a ignorar las restricciones y realidades de la vida de la mujer. Por ejemplo, muchas mujeres siguen aplicando estrategias económicas elaboradas en tiempo de guerra basadas en el comercio a pequeña escala de la economía informal. Sin embargo, en una tentativa de aumentar sus escasos ingresos, los gobiernos pueden tratar de formalizar la “economía sumergida” estableciendo normas, cuotas y un impuesto sobre la renta. Dado que para las mujeres no es posible cumplir con esas normas, tales medidas a menudo sirven para despojarlas de sus medios de vida. Esto fue lo que les sucedió a las mujeres de Mozambique.<sup>23</sup> De modo semejante, ante el colapso de los servicios estatales a menudo las mujeres tratan ellas mismas de reconstruir o mantener la educación primaria y los servicios primarios de atención a la salud, pero generalmente esos esfuerzos no se aprovechan al terminar la guerra. Se hace a un lado a las mujeres a fin de favorecer la contratación de profesionales calificados, con tendencia a que éstos sean hombres.<sup>24</sup>

Es necesario que en las iniciativas emprendidas a nivel macro se incorpore el análisis de género en la formulación de las políticas de consolidación de la paz, junto con políticas “especiales” dirigidas específicamente a las mujeres; las organizaciones internacionales clave lo han aceptado como un procedimiento adecuado durante cierto tiempo.<sup>25</sup> En su forma más simple, un enfoque en el que se tome en cuenta la distinción por razón de sexo requiere que las personas se planteen esta pregunta: “¿Afectan estas políticas a hombres y mujeres de manera diferente?”. Si la respuesta es afirmativa, entonces los responsables de la formulación de políticas necesitan explorar lo que se pueda hacer para impedir o corregir las desventajas de las mujeres.<sup>26</sup> Plantear esta pregunta debería conducir en algunos casos a repensar completamente la forma como se aplica y desarrolla una determinada política; en otros, se requerirían ajustes menores.

En situaciones de emergencia propias de la posguerra, en los países pobres puede ser difícil aplicar un enfoque en el que se tome en cuenta la distinción por razón de sexo. No sólo los recursos son escasos y las infraestructuras endeblees sino que, frecuentemente, los nuevos gobiernos tienen restricciones al gasto por las condiciones ligadas a los préstamos multilaterales y bilaterales, las cuales imponen limitaciones estrictas a los déficits presupuestarios. Está creciendo una corriente de opinión, apoyada por algunos economistas eminentes, en el sentido de que en las economías de posguerra se deberían reducir dichos condicionamientos puesto que socavan gravemente las posibilidades de recuperación económica. Debería darse prioridad a las necesidades de las mujeres y de otros grupos desfavorecidos, más que al cumplimiento estricto de normas favorables a la macroeconomía.<sup>27</sup>

### Aplicación de un enfoque de género

Si hay voluntad política para tomar en serio las implicaciones de género de las políticas de desarrollo, ya existen las herramientas analíticas para emprender la recopilación de datos, el análisis, la vigilancia y la evaluación que se requieren. En algunos entornos de posguerra, como en el caso de Uganda después de 1986, la voluntad política para hacerlo ha sido firme. Cuando hay ese tipo de oportunidades, se podrían aplicar a una gama de políticas algunos elementos derivados de un enfoque de arriba hacia abajo y en el cual se tome en cuenta la distinción por razón de sexo. Ahora es usual que en circunstancias de posguerra se trate de aplicar un enfoque que parta de abajo hacia arriba, basándose por lo menos en algún apoyo a las organizaciones de mujeres, como la manera más obvia de ayudarlas. En los últimos años se han ampliado las conexiones internacionales entre las organizaciones de mujeres, sobre todo gracias a la revolución en la tecnología de la información (TI).

De ninguna manera se puede garantizar que haya un entorno político positivo de ese tipo. En efecto, en el ambiente de regresión ya descrito, puede faltar completamente la voluntad política para cambiar las relaciones de género, o al menos puede

ser ambivalente. Por diversas razones, las mujeres mismas tal vez no estén en posición de presionar en favor de un cambio positivo; no obstante, los contextos políticos contrastantes de la posguerra significan que pueden surgir oportunidades para ello. Para la mujer, algunas políticas generales económicas y sociales tienen implicaciones más profundas que otras y se podría apoyar un cambio significativo enfocándose en unos cuantos aspectos clave.

Contextos específicos determinan tanto lo que es posible como aquello a lo que debería darse prioridad. Por ejemplo, cuando la mayoría de la población superviviente depende de la agricultura como medio principal de supervivencia, a menudo la reforma agraria es clave. Cuando los niveles de urbanización y educación son más altos, los problemas del empleo son mucho más significativos. Sin embargo, en todos los contextos es normal que al final de una guerra se encuentre que las mujeres predominan en los sectores más marginados de la sociedad: quienes regresan a sus zonas de origen y tienen menos acceso a los recursos; los ex combatientes a quienes se tiende a ignorar; las personas cabeza de familia con menos apoyo. Las mujeres tienden a predominar en los grupos a los que más se estigmatiza y con más desventajas: supervivientes de violaciones, huérfanos, personas discapacitadas y viudas (quienes pueden constituir hasta un 30 por ciento de la población superviviente en la posguerra).<sup>28</sup> Ellas tienden a ser las menos entrenadas e instruidas, sea en zonas urbanas o rurales, y tienen necesidades específicas de salud que son ignoradas. ¿Cómo se puede atender estos desafíos?

## AGRICULTURA Y REFORMA AGRARIA

Las economías agrícolas, en las que la mayoría de la población depende todavía y de manera fundamental de los cultivos y la cría de ganado para su alimentación, normalmente se caracterizan por un fuerte sesgo de género a favor de los hombres. Generalmente, las mujeres reciben una parte más reducida de los ingresos generados por su fuerza de trabajo, tienen menos acceso que los hombres a la mano de obra de otras personas y menos control sobre la suya propia. Como resultado de ello,

muchas mujeres buscan oportunidades para vender su fuerza de trabajo a otros por muy poca remuneración a fin de garantizarse algún mínimo de recursos para satisfacer las necesidades del hogar.<sup>29</sup> En lugares donde las mujeres no logran conseguir acceso a tierra suficiente para la agricultura, como en Rwanda, Camboya, Zimbabwe y Sri Lanka, se ofrecen para que las contraten como trabajadoras ocasionales.<sup>30</sup>

Durante los períodos de conflicto violento, la agricultura llega a ser importante como fuente de alimentos, aun para las personas cuyos medios de vida no eran agrarios anteriormente. Con los hombres combatiendo en lugares lejanos, heridos o muertos, a menudo son las mujeres quienes se hacen cargo de la producción agrícola aun cuando no lo hayan hecho anteriormente. La guerra altera también los sistemas establecidos de tenencia agraria. Los hombres se apoderan de la tierra por la fuerza en la medida en que las normas sociales se relajan y las personas se retiran de sus hogares para dirigirse hacia zonas nuevas. Las minas terrestres restringen el uso de parcelas y pastizales, aumentando la gran presión que se ejerce sobre las zonas que siguen siendo accesibles. Los soldados utilizan los terrenos para campamentos, matando a menudo la fauna silvestre y destrozando la vegetación y los suelos. Comerciantes y soldados negocian los acuerdos sobre tenencia con los dirigentes locales para poder excavar minas o extraer los recursos naturales, como sucedió en la República Democrática del Congo (RDC), y hasta compran y venden tierras.

Todo esto puede suceder al margen de las costumbres o las leyes locales relacionadas con la propiedad y uso de la tierra, lo cual deja un legado confuso sobre derechos agrarios en la posguerra. Esto es lo que sucedió en Mozambique, aun cuando en virtud de los acuerdos existentes sobre tenencia comunal de la tierra, la venta de ésta es ilegal.<sup>31</sup> Es raro encontrar que haya habido algún acuerdo, menos aún algún registro por escrito, de las transacciones agrarias durante la guerra; tampoco se entiende claramente a quién deberían pasar los derechos en caso de muerte del terrateniente. Los sistemas de tenencia agraria aceptados anteriormente se quiebran o son suplantados debido a la nueva escasez de tierras, la ausencia o destitución de los líderes locales y el colapso de las instituciones gubernamentales locales.



## Tenencia de la tierra y derechos de la mujer

Mientras más grave sea la escasez de tierra, mayor es la presión sobre los derechos de la mujer. En muchos lugares las mujeres pueden constituir la mayoría de los supervivientes adultos de posguerra en el medio rural, y puede haber también muchos hogares compuestos solamente de mujeres (como en Mozambique), desesperadas por conseguir tierra donde cultivar alimentos.<sup>32</sup> Sin embargo, los procedimientos legales discriminatorios o las actitudes sociales todavía arraigadas pueden impedirles tomar posesión de las tierras de la familia. En Rwanda, gran número de hombres fueron muertos durante el genocidio; pero en aplicación del derecho consuetudinario se les prohibió a las mujeres que reclamaran las tierras, aun cuando de acuerdo con la constitución ellas tienen el derecho legal de heredarlas. Se hicieron algunas revisiones a las leyes de herencia para tratar de atender este problema, pero todavía no proporcionan a la mujer seguridad en la tenencia.<sup>33</sup>

Se pueden citar muchos otros ejemplos que confirman que los derechos o el acceso a la tierra logrados por las mujeres durante una situación de conflicto, retroceden en el período posterior al mismo. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) descubrió que muchas de las disputas sobre tenencia de la tierra surgían a nivel de aldea, mientras que la descomposición simultánea de los sistemas tradicionales de resolución de conflictos significó que mujeres y niños sufrieran niveles elevados de violencia.<sup>34</sup> En la época de posguerra de Eritrea, los hombres protestaron contra las mujeres que tenían acceso a la tierra aun cuando la mayoría de los hogares probablemente estuvieran encabezados por mujeres. Mientras estaban en el exilio, los refugiados guatemaltecos habían permitido que las mujeres expresaran su opinión en las estructuras políticas; al regresar a casa, cuando las mujeres trataron de reclamar derechos iguales sobre la tierra, fueron atacadas por la población local por haber “excedido los límites aceptables... prescritos para la mujer”.<sup>35</sup>

A menudo, al terminar un conflicto bélico se presiona por varias razones para “resolver” el problema de la tenencia y el uso de la tierra. La reforma agraria puede ser vista como un

medio para acelerar el proceso de recuperación y “normalización”, como parte de un programa de modernización que es fundamental en el contexto de posguerra. Muchos de los países que han surgido de una situación de conflicto en el último decenio tienen economías predominantemente agrarias; puede considerarse que sus sistemas de tenencia de la tierra son elementos clave para la recuperación. El Banco Mundial identifica determinados tipos de reforma agraria con un “entorno propicio para el mercado”, particularmente en África, y promueve ese modelo en contextos posteriores a una situación de conflicto. La reforma agraria aparece también como un asunto importante en los acuerdos de paz porque a menudo la tierra constituyó un motivo de disputa en el conflicto mismo, aun en guerras que parecieran tener otros problemas como causa primordial (tal como sucedió en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Zimbabwe y Namibia). La índole de la reforma agraria incluida en el acuerdo refleja una visión de lo que la sociedad posterior a un conflicto debería ser y el futuro papel de la agricultura en ella. Puede implicar negociaciones con los donantes internacionales que se espera cubran sus costos y quienes a menudo son sumamente influyentes en la determinación de los resultados.

En los programas de reforma agraria promovidos por organizaciones internacionales financieras casi siempre se promueven estrategias de privatización con tenencia individual de la tierra. Por lo general, en este tipo de reformas agrarias se otorgan derechos a la mujer sobre bases que no son tan favorables como anteriormente, y con frecuencia esos derechos se reducen de manera drástica (véase también el capítulo 6).<sup>36</sup> Hay unas cuantas excepciones en las que se ha hecho un esfuerzo por corregir este desequilibrio (como en El Salvador), aplicando a la situación existente enfoques más flexibles en los cuales se incluye una facultad mayor que antes para proteger los derechos agrarios de la mujer; pero en el contexto de posguerra lo usual es que no se aplique ninguna de estas enseñanzas. Los planificadores tienden a ignorar el hecho de que muchos hombres que han estado combatiendo no han cultivado la tierra por mucho tiempo, y aquellos que se unen a las fuerzas militares siendo apenas si cuentan con alguna habilidad para las labores agrícolas. Por el contrario, las mujeres han estado



planificando y administrando los escasos recursos disponibles en condiciones difíciles y a menudo están mejor informadas sobre las condiciones ecológicas particulares de la localidad y sobre las oportunidades de comercialización.

### **Con la titularidad de la tierra se discrimina a las mujeres**

Cuando hay un intento de codificar y modernizar los sistemas anteriores de uso de la tierra, surge la tendencia a ignorar las formas como las mujeres han tenido acceso a los derechos agrarios como hijas, tías, esposas, viudas y madres, y aun como mujeres independientes cuando han sido capaces de negociar con los dirigentes locales, aun si su acceso ha sido en general más restringido que el de los hombres. Se tiende a otorgar los nuevos títulos agrarios casi exclusivamente a los hombres<sup>37</sup> y, aun cuando no haya impedimento legal para que las mujeres adquieran esos derechos y dispongan de los recursos para hacerlo, los hombres de sus familias y comunidades hacen todo lo posible para desalentarlas a fin de que no los adquieran, como sucedió en Guatemala.<sup>38</sup>

Aun cuando la mujer tenga algún acceso a la tierra por derecho propio, esto es por lo general menos seguro que en el caso del hombre y a menudo ella depende de su condición conyugal. Puede haber también un prejuicio consciente de parte de los planificadores involucrados en la asignación de tierras y títulos de propiedad, quienes pueden caracterizar a las mujeres campesinas como carentes de instrucción, más “atrasadas” que los hombres y, por lo tanto, no tan capaces de aprovechar las oportunidades que les ofrezca la reforma agraria. Las desigualdades se agravan por el hecho de que la rehabilitación de la agricultura en la posguerra (que por lo general implica la distribución de semillas, herramientas y ganado) se organiza comúnmente sobre la base de cada uno de los hogares, que siempre están encabezados por un hombre, aun cuando sea claro que la producción agrícola de las mujeres es importante para la seguridad alimentaria y para los negocios a pequeña escala.<sup>39</sup>

Al socavar los derechos agrarios de la mujer y marginarla de la reforma agraria, no es probable que mejore la seguridad alimentaria cuando las mujeres retienen la responsabilidad principal de satisfacer las necesidades alimenticias del hogar, especialmente cuando una situación de conflicto las ha dejado a ellas como cabezas del hogar. Por eso, en los entornos de posguerra, con el enfoque normal hacia la reforma agraria se refuerza la posibilidad de que se produzca inseguridad alimentaria. Por otro lado, la tierra y la reforma agraria pueden ser utilizadas para apoyar el papel de la mujer en la posguerra. La significación política de la reforma agraria y la fuerte influencia de los donantes en situaciones posteriores a un conflicto armado debería ofrecer oportunidades positivas para la mujer; los donantes internacionales tienen a su disposición muchos informes en los que se destacan los peligros potenciales derivados de socavar los derechos agrarios de la mujer, así como las ventajas que conlleva apoyarlos. Si el contexto político es de reconocimiento amplio al papel clave de las mujeres como agricultoras y administradoras de los recursos del hogar durante un conflicto, sería razonable, aunque rara vez sucede, que los donantes destacaran las ventajas de que ellas continúen realizando esas funciones.

## **EMPLEO URBANO**

El contexto de posguerra proporciona una oportunidad para que los Estados consideren de nueva cuenta las estrategias de empleo, en vez de buscar meramente recuperar la situación anterior a la guerra y “reintegrar” a los repatriados en una economía deshecha. Esto es particularmente importante en los pueblos y ciudades donde no se ofrecían suficientes oportunidades de empleo antes del conflicto. Cuando las guerras se llevan a cabo en el medio rural, las personas tienden a huir hacia las zonas urbanas, a pesar de que el empleo formal esté fuertemente restringido debido al trastorno de la guerra. A menudo el sector público se derrumba, creando problemas semejantes a los que hay en los países que sufren las restricciones económicas relacionadas con las reformas del sector público. El sector comercial privado también se ve afectado por las

### Casilla 14.3 La mujer pierde la tierra: Reforma agraria de posguerra en África y América Latina

**Mozambique a partir de 1997:** El acceso relativamente seguro de la mujer a la tierra bajo el derecho consuetudinario se redujo por el desbarajuste social de la guerra. En una economía cada vez más sustentada en el mercado las mujeres están más en desventaja que los hombres. El Gobierno exhortó a las personas a que “regresaran a la tierra”, pero por la competencia sobre las mejores tierras, las nuevas élites políticas y de negocios reclamaron para sí grandes superficies de terrenos, presionando de manera extraordinaria a los pequeños propietarios. Las mujeres regresaron al cultivo de alimentos por razones de necesidad, pero tienen muchas dificultades para heredar tierras, aun en las zonas matrilineales del país, donde el control se les confiere todavía a los hombres. En la legislación de 1997 se estipula que la mujer tiene iguales derechos que el hombre, pero la aplicación es endeble y los procedimientos muy arraigados localmente a menudo resultan contrarios a la mujer.<sup>40</sup>

**El Salvador a partir de 1992:** En los acuerdos de posguerra no se tomó en cuenta la necesidad de tierras, a pesar de los esfuerzos de las mujeres activistas del FMLN.<sup>41</sup> En los programas subsiguientes de reintegración se incluyó una perspectiva de género y se mejoró la situación de la mujer, particularmente de las ex combatientes. Sin embargo, los lineamientos de política fueron viciados por los funcionarios locales, quienes negaron a las mujeres el acceso a la tierra. Esta fue asignada sobre la base del hogar como unidad de producción, con el título conferido al hombre que lo encabeza; cuando se asignaron algunas tierras a mujeres por derecho propio, se tendió a que fueran terrenos de baja calidad. Los requisitos adicionales para poder recibir tierra eran saber leer y escribir y estar en posesión de documentos tales como certificado de nacimiento y credencial del registro de votantes. Las mujeres estaban entre quienes no podían cumplir dichos requisitos.<sup>42</sup>

**Guatemala en los años 90:** Las mujeres tuvieron algo que decir en los acuerdos de paz que facilitaron la legislación que promovió el reconocimiento de los derechos agrarios de las mujeres que regresaron del exilio y las excombatientes, al menos en el papel. No obstante, los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz de Guatemala no fueron apoyados con lineamientos claros para su aplicación.<sup>43</sup> Consecuentemente, muchas mujeres no pudieron ejercer sus derechos agrarios debido a [la oposición] de las “estructuras tradicionales predominantemente masculinas”.<sup>44</sup>

**Nicaragua en los años 90:** Sandinistas y contras establecieron acuerdos agrarios en los que las mujeres quedaron específicamente excluidas de la tenencia de la tierra.<sup>45</sup>

dificultades derivadas de la destrucción de las infraestructuras, entre ellos transporte, comunicaciones, controles monetarios, seguridad y otros servicios.<sup>46</sup>

En la medida en que el país se vaya recuperando y debido a la escasez prolongada de trabajadores masculinos (por causas de muerte o ausencia), puede ser que las mujeres vayan ocupando posiciones importantes y se conviertan en una parte significativa de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esto no es lo usual; lo habitual es que los hombres que regresan aprovechen las mejores oportunidades de empleo, para lo cual ellos tienen en promedio mejor instrucción y capacitación que las mujeres.<sup>47</sup> A menudo se aduce que hay razones de orden cultural sobre el rol de la mujer que impiden su ingreso en el sector formal. De hecho, en algunos casos en un contexto de posguerra el Estado

puede reducir el derecho legal de la mujer al empleo.<sup>48</sup> En un documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se confirmó que en Namibia cerca del 60 por ciento de las mujeres seguían sin empleo hasta dos años después de haber regresado al país.<sup>49</sup>

A pesar de que las mujeres ex combatientes hayan ocupado cargos de mucha responsabilidad durante la guerra, como sucedió en Eritrea, frecuentemente tienen más dificultades que los hombres para ganarse la vida en sus lugares rurales de origen y por eso buscan algún modo de vida en los pueblos.<sup>50</sup> En el contexto de una regresión, ellas son blanco particular de censura y puede serles sumamente difícil encontrar trabajo. Las restricciones culturales o sus versiones políticas recientemente acuñadas también contribuyen a mantener a las mujeres alejadas

del empleo. En el Afganistán, por ejemplo, los talibanes aplicaban restricciones muy específicas al trabajo de la mujer, y muchas de las enfermeras, maestras y otras profesionales eran forzadas a abandonar sus empleos en el sector formal. Hasta ahora, el cambio de gobierno no ha generado señales claras de que esa situación vaya a cambiar. La falta de guarderías infantiles adecuadas también puede ser un obstáculo para que obtengan empleos, tal como advirtieron las ex combatientes en Eritrea.<sup>51</sup>

## La economía informal

Muchas veces, tanto para las mujeres como para los hombres, ganarse la vida después de la guerra significa apoyarse en la economía informal. El empleo de la mujer en época de paz de todos modos se ubica predominantemente en el sector informal, y se sustenta en la venta de frutas y verduras provenientes del medio rural, de comida preparada, cerveza, bienes escasos obtenidos por el comercio a larga distancia, y artesanías. La venta de estos bienes ofrece ganancias relativamente rápidas con una inversión pequeña y no se requiere tener acceso a la tierra. En sociedades devastadas por la guerra donde el comercio formal no se haya recuperado todavía (si es que alguna vez se hubiera desarrollado del todo), estas actividades pueden mantener abastecida a la población. A menudo, las mujeres empresarias son capaces de satisfacer la demanda urbana local de alimentos baratos que los gobiernos no pueden suministrar.

En Somalia, por ejemplo, las mujeres han asumido los roles tradicionales de los hombres y son las que venden el ganado; en Mozambique llevan al mercado frutas, pescado, verduras y cerveza. En muchos países las mujeres se ocupan del comercio a larga distancia y a través de las fronteras nacionales, como sucede en el Chad, Eritrea y Sierra Leona.<sup>52</sup> En una encuesta sobre los refugiados somalíes realizada por ACNUR en 1994 se advirtió que, a falta de hombres, las mujeres se habían involucrado cada vez más en la actividad económica y habían adquirido un monopolio virtual del comercio por trueque en alimentos, ropa y varios otros artículos.<sup>53</sup> Sin embargo, los gobiernos de posguerra no prestan apoyo a ninguna de estas actividades comerciales y

de venta al por menor, ni siquiera les reconocen el crédito debido en materia de política económica.

Como parte de la reacción de posguerra contra las mujeres, de hecho es posible que su comercio al por menor se reduzca. A las que tienen éxito se las puede castigar socialmente, considerando sus actividades empresariales como indeseables y aun declarándolas ilegales. En Zimbabwe, las mujeres han establecido redes informales de comercio que abarcan varios países, en un intento de complementar los ingresos de la familia. Sin embargo, esta transgresión de las fronteras sociales ha dado por resultado que se las considere como prostitutas y sean acosadas en las fronteras internacionales.<sup>54</sup> Empero, la comunidad internacional de donantes está reconociendo cada vez más el potencial creciente de las mujeres empresarias y está invirtiendo mucho dinero en programas de microcrédito. De todos modos, la investigación realizada en Bosnia mostró que los programas centrados en la mujer tienden a estar en el extremo más bajo del mercado de préstamos, mientras que los prestatarios masculinos pueden tener acceso a cantidades de crédito significativamente más grandes.<sup>55</sup> En la medida en que, económicamente, las mujeres han llegado a tener más éxito, las instituciones estatales con predominio masculino han establecido reglamentos para socavarlo. Un enfoque alternativo consistiría en investigar dichas actividades económicas e identificar formas de apoyar su desarrollo: muchos de los negocios de mujeres fracasan debido a la insuficiencia de capital y de conocimientos sobre la administración de empresas. Las organizaciones de ayuda y desarrollo tratan de trabajar cada vez más con las mujeres en los contextos de posguerra, y también son capaces de ofrecer fuentes de ingresos ya sea con empleo directo o con apoyo a las organizaciones de mujeres. En los países que surgieron después de la guerra en la antigua Yugoslavia, las mujeres fueron muy eficaces para reunirse y establecer organizaciones nuevas a fin de aprovechar esa oportunidad.

## La venta de sexo para sobrevivir

A menudo, el último recurso para las mujeres que carecen de empleo remunerado es la prostitución.<sup>56</sup> En los contextos

formales e informales de posguerra florece el comercio sexual, particularmente cuando hay un mercado internacional, como es el caso de la presencia de cascos azules y turistas internacionales.<sup>57</sup> En los países en condiciones de posguerra el número de mujeres involucradas en la prostitución puede crecer muy rápidamente debido a la falta de otras oportunidades, a la presencia de clientes extranjeros (y por lo tanto, con dinero), y al grado de desquiciamiento de las relaciones sociales.

En las situaciones de posguerra, el manejo de la prostitución coloca a las autoridades ante dilemas aún más complejos de lo habitual. La estrategia más eficaz para reducir el número de mujeres involucradas en dicha actividad sería apoyar los esfuerzos alternativos de producción y comercio a pequeña escala, proporcionándoles formación y pequeños préstamos, así como asegurar su inclusión en programas generales de instrucción adecuados para poder conseguir empleo en el sector formal. Esta súplica ha sido incorporada en los informes principales sobre el tema durante muchos años, pero todavía hay muchas mujeres que no tienen ninguna posibilidad de supervivencia excepto arriesgar su vida en la prostitución. Aun aquellas que tienen suerte suficiente para obtener algún entrenamiento o instrucción tienen que procurarse medios para alimentarse mientras no dispongan de una ocupación remunerada.<sup>58</sup>

## SALUD, BIENESTAR Y EDUCACIÓN

Al final de la mayoría de las guerras, los servicios de salud están sumamente trastocados e incluso pueden haber sido destruidos por completo. Aunque haya habido intentos valiosos por mantener en funcionamiento la prestación de algún tipo de servicio de salud para los niños, por lo general el de los civiles adultos habrá sido socavado. Esto queda dramáticamente ilustrado por el hecho de que, durante la guerra, la mortalidad femenina tiende a empeorar a un ritmo más acelerado que la masculina, debido no tanto al impacto directo de los combates sino más bien al impacto indirecto del conflicto en la mortalidad a causa del colapso de los servicios de salud, la escasez de alimentos y la falta de asistencia profesional en obstetricia.<sup>59</sup> Los altos niveles

de morbilidad y mortalidad por enfermedades evitables tienen un importante costo para el desarrollo;<sup>60</sup> sin embargo, las instituciones financieras internacionales y los principales donantes no han dado suficiente importancia al gasto en salud en términos de préstamos e inversiones para la reconstrucción posterior a una situación de conflicto. Economistas de reconocida reputación han hecho un llamamiento al sostenimiento de las asignaciones de recursos públicos destinados a la salud y la educación durante y después de las guerras, particularmente en la medida en que la salud y la educación básicas sólo requieren de una fracción del gasto social.<sup>61</sup>

De hecho, en todos los informes sobre mujeres y conflictos armados se destaca la necesidad de que haya programas de salud dirigidos específicamente a las mujeres, incluidas las excombatientes, como una condición previa para la recuperación social. La falta de atención a las necesidades de salud de la mujer durante el embarazo, el parto y por los traumatismos causados por violación tiende a ser general; esta negligencia tiene un efecto multiplicador sobre sus dificultades para satisfacer las necesidades de las personas dependientes y otros miembros de la comunidad, a la vez que reduce su capacidad de participar en la vida pública. Así, las mujeres quedan sujetas a un sesgo de género contrario a sus intereses por el hecho de que muchas de las políticas de salud y bienestar funcionan como en tiempos “normales”. Puede ser que las mujeres con traumatismos no tengan acceso ni siquiera a los elementos más necesarios de apoyo comunitario, cuando son estigmatizadas por haber sobrevivido a los ataques de que fueron víctimas, por estar embarazadas o por tener VIH/SIDA.

La negligencia para atender las necesidades básicas de las mujeres repercute en toda la sociedad, puesto que ellas tienden a ser las principales cuidadoras del hogar. Un enfoque alternativo en el que se diera prioridad a los requerimientos de bienestar de la mujer tendría efectos positivos en toda la sociedad durante el período de instauración de la paz. Para ello se requieren enfoques imaginativos e innovadores en las asignaciones presupuestarias, lo cual no es probable que llegue a ser algo común en el futuro.

En el entorno inmediatamente posterior a una guerra, a menudo se adoptan medidas especiales para proporcionar

apoyo a los excombatientes antes, durante y después de los procesos de “desmovilización, desarrollo y reintegración”. Todavía es común que en dichos programas las mujeres excombatientes (y los niños, especialmente las niñas), sean relativamente marginados o bien completamente olvidados,<sup>62</sup> a pesar de que se ha estado llamando la atención al respecto durante casi una década.

Uno de los aspectos más difíciles del cuidado a la salud en la posguerra es la necesidad de atender el trauma psicosocial. Alcoholismo, angustia, conducta violenta y agresiva, hasta el suicidio, son comunes como resultado de las experiencias de la guerra y la dificultad para adaptarse a la situación de la posguerra. No se da suficiente atención a la necesidad de ayuda psiquiátrica en casos de trauma y, cuando hay recursos disponibles, es posible que se asignen a programas mal diseñados. La investigación al respecto permite sugerir que la aplicación de enfoques médicos occidentales para tratar ese tipo de problemas, al concentrarse en el individuo, no es adecuada para todos los contextos culturales. En muchas de las sociedades predominantemente rurales, las personas no sufren el trauma como individuos aislados, sino dentro de un contexto elaborado socialmente, lo cual significa que el apoyo que se les dé tiene que tomar en cuenta esa situación si no es posible proporcionarlo efectivamente a través de las redes mismas de relación social. Hay cada vez más conciencia de que los procesos de curación adaptados a culturas específicas pueden ser más eficaces en ese tipo de sociedades.<sup>63</sup> Cuando la mujer tiene un papel en los rituales y prácticas relacionadas con dicha curación, podría apoyársele.

Tal vez sorprenda que los supervivientes de las guerras consideren a menudo a la educación como un elemento fundamental en la recuperación. Ello se debe en parte a la necesidad de “volver a la normalidad”, pero también a que las personas reconocen que para los niños, y aun para los adultos, la educación puede jugar un papel importante en la prevención del conflicto. Frecuentemente, las mujeres tratan de restablecer la educación primaria por sí mismas durante y después de la guerra, en vez de esperar a que el Estado lo haga. A pesar de que, según la opinión pública, la educación es fundamentalmente prioritaria, las mismas restricciones presupuestarias que afectan al gasto en salud llevan al gobierno a reducir la asignación de

recursos financieros destinados a la educación y, por ello, en ese sentido rara vez se cumplen las expectativas.

En muchos países, las niñas reciben educación en un grado menor que los niños. No obstante que esta situación puede invertirse durante la guerra, cuando los jóvenes varones están lejos del hogar, durante el proceso de reinstauración del sistema educativo es común que la proporción escolar masculina vuelva a ser mayor que la femenina una vez que los varones han regresado nuevamente a casa.<sup>64</sup> El acceso desigual a la educación refuerza de muchas maneras las desigualdades basadas en el género y, por lo tanto, ésta es una razón importante para intervenir y promover el cambio positivo en el futuro. La educación de niñas y mujeres es vital si se espera que tengan algún día la facultad para participar efectivamente en las negociaciones de paz, la planificación de posguerra y la vida pública. Aun cuando las mujeres estén incluidas en las negociaciones de paz, lo están pero en condiciones de gran desventaja si no tienen ni siquiera instrucción primaria, cuando que la mayoría de los otros actores tienen por lo menos educación secundaria.

Cuando se toma en serio la educación para la paz como parte de un currículo nuevo, esto libera a la mujer de lo que pudiera verse como una responsabilidad privada (la de educar a sus hijos para la paz), y la convierte en una actividad pública en la cual los hombres también pueden participar. Cuando en la educación para la paz se incluye también una exploración de los problemas de distinción por razón de sexo, eso puede tener una repercusión de largo alcance sobre la transformación completa de las relaciones entre hombres y mujeres de maneras conectadas o no con la guerra.

## LOS DERECHOS DE LA MUJER Y EL CAMBIO POLÍTICO DE POSGUERRA

Después de una guerra, además de intentar reconstruir las economías y las sociedades, los gobiernos se enfrentan al desafío de restablecer el respeto a los derechos humanos y el comportamiento basado en los derechos entre el común de la población, así como entre los antiguos combatientes, los miembros de las

fuerzas de seguridad, y en el sistema de justicia. A pesar de las mejoras significativas que ha habido, las mujeres todavía tienen menos derechos políticos que los hombres en un contexto de posguerra, al igual que en la mayoría de los otros contextos.

Promover una cultura de derechos humanos en un entorno de posguerra es complicado porque, con demasiada frecuencia, muchos de los perpetradores de abusos a los derechos humanos cometidos durante la guerra todavía están en libertad; hasta pueden ser miembros del gobierno, la policía o las fuerzas armadas. Aun cuando hay disponible un marco de referencia legal y pruebas contra los acusados, se tiende a procesar a un número relativamente reducido de perpetradores.<sup>65</sup> Más aún, se ha demostrado que los intentos por restablecer el imperio de la ley en los contextos de posguerra son extremadamente difíciles en la mayoría de los casos, aun cuando se inviertan en ello grandes sumas de dinero, como fue el caso de América Latina.<sup>66</sup>

En situaciones inmediatamente posteriores a la guerra se presta más atención al funcionamiento del Estado, ya sea de una manera nueva o transformada, para asegurarse de que el personal militar y policial ya no actúe fuera de la ley cometiendo arrestos, detenciones y torturas arbitrarias. Esto atrae los aplausos de la comunidad internacional, aun cuando puedan tardarse muchos años en lograr un cambio verdadero. Sin embargo, con demasiada frecuencia el restablecimiento de algún grado de ley y orden significa simplemente que los hombres no estén sufriendo abusos tan graves a manos de quienes controlan el poder.

En el último decenio se han tomado más en serio los derechos de la niñez sobre todo a partir de la preocupación por los antiguos niños soldado a quienes se les da cada vez más atención y apoyo internacional; pero sigue atendiéndose principalmente la experiencia de guerra de los niños y no la de las niñas. Quedan sin esclarecer muchas de las experiencias de estas últimas, como los casos de abuso sexual cometidos contra ellas por las fuerzas de paz en Mozambique.<sup>67</sup>

Desgraciadamente, a los derechos humanos de la mujer todavía no se les concede automáticamente el mismo grado de importancia que a los del hombre, aun cuando ella padezca las formas de maltrato identificadas anteriormente como parte del ambiente de regresión de la posguerra. En contextos donde se aplican sistemas transicionales de justicia como parte de un

proceso de restablecimiento del imperio de la ley, los derechos humanos de la mujer no tienen prioridad. Por ejemplo, la policía tiende a operar con un fuerte sesgo de género, aun cuando la reforma de posguerra y el cambio político signifiquen que los hombres ya no puedan ser arrestados y torturados arbitrariamente. No deja de ser común que durante la posguerra haya una inmensa presión social sobre las mujeres para que no denuncien los abusos de que son víctima por parte de los hombres, particularmente si éstos son miembros de movimientos políticos importantes o del gobierno, o cuando escasean los hombres disponibles para el matrimonio. Cuando la violación fue muy frecuente durante la guerra y las violaciones de guerra no se procesan de forma efectiva e inmediata, en el contexto de la posguerra será sumamente difícil lograr procesar por violación a los culpables; esta cuestión sigue siendo igual de problemática que cuando se puso de relieve en las Naciones Unidas, hace ya más de diez años.<sup>68</sup>

## Violaciones de los derechos de la mujer

Hasta una época relativamente reciente, parecería ser que los derechos de la mujer en el contexto de posguerra han sido violados casi con absoluta impunidad. En reconocimiento al abuso persistente de dichos derechos en todas las etapas de la guerra, en el año 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó una resolución histórica, la Resolución número 1325. No obstante haber sido un logro importante, la Resolución 1325 no ha escapado a la crítica. Las revisiones iniciales hacen referencia a lagunas en el marco de referencia conceptual, defectos de ejecución<sup>69</sup> y una falta de lineamientos adecuados para su aplicación práctica in situ. Sin embargo, para las mujeres en zonas de conflicto, dichas iniciativas pueden ser muy significativas. Esto se comprobó a través de las historias de mujeres de Afganistán, Kosovo y Timor Oriental, quienes acudieron juntas a dar su testimonio ante el Consejo de Seguridad en octubre de 2001 para celebrar el primer aniversario de la Resolución 1325.<sup>70</sup>

La inmensa publicidad internacional que se les ha dado a las violaciones durante la guerra ha tenido el efecto de encauzar recursos adicionales hacia temas de interés de la mujer en el

**Casilla 14.4 La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

La Resolución 1325 insta a los Estados Miembros a velar por el aumento de la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos. Pide:

- a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tenga en cuenta y se incluyan, entre otras cosas:
  - (a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;
  - (b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz;
  - (c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.

*Fuente: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2000.*

contexto de posguerra, aunque dichos recursos de ninguna manera se aplican principalmente a las políticas de salud o desarrollo. Las agencias internacionales y las organizaciones de derechos humanos ofrecen apoyo a las organizaciones de derechos humanos locales; pero generalmente los derechos de la mujer no están en el centro del escenario y dichas organizaciones recién ahora están empezando a tener algún efecto en la vida de las mujeres. Cada vez con más frecuencia, las mujeres están estableciendo sus propias organizaciones de derechos humanos y hay varias que han aceptado el desafío de actualizar la capacitación de la policía, el sistema judicial y otras instituciones para que puedan luchar contra la discriminación, la cultura y las prácticas que están tan profundamente arraigadas en las instituciones relacionadas con la aplicación de la ley y el orden.<sup>71</sup>

Cada vez más, se comparten las buenas prácticas que ayudan a la mujer a informar y dejar registrada la información en situaciones concretas, así como a prevenir la tendencia a considerar la violencia doméstica de la posguerra como un hecho “cultural”. Ha habido avances significativos en cuanto a procesar los abusos contra las mujeres durante la guerra, y se espera que las mejoras en este campo ayuden a aquellas organizaciones

que también están intentando trabajar para prevenir que se produzcan también en la posguerra. Sin embargo, tal como se advierte en un informe reciente de la Secretaría General de las Naciones Unidas: “La realidad sobre el terreno pone de manifiesto el fracaso colectivo en la prevención de esa violencia y en la protección de las mujeres y las niñas de los horrores de la violencia por motivos de género y de las atroces violaciones de los principios del derecho internacional humanitario, los instrumentos de derechos humanos y el derecho penal. Recientemente, se han denunciado casos de violencia sexual y por motivos de género en el Afganistán, Burundi, el Chad, Côte d’Ivoire, la República Democrática del Congo y en Darfur (Sudán).”<sup>72</sup>



### Casilla 14.5 Diálogo sobre agresión y violación sexual

“Tengo una pregunta”, empieza a decir Mirha Nurka, de pie y segura de sí misma frente a 15 jueces masculinos: “¿Quién tuvo relaciones sexuales anoche y cómo le fue?” De pronto hay una conmoción embarazosa en el salón. Los hombres se revuelven en sus asientos o hacen gestos de disgusto. Algunos de ellos carraspean. Uno estalla de risa. “Lo digo en serio”, continúa Nurka. “Nos gustaría que cada uno de ustedes compartiera los detalles con el grupo.” Los jueces se han reunido en Zenica... para el segundo día de un seminario-taller sobre violencia de género en el distrito. Mirha Nurka, la formadora, es miembro de Medica Zenika, una ONG que está utilizando su investigación sobre violencia contra las mujeres para cambiar la forma como jueces, fiscales, policía y prestadores de servicios sociales y de salud responden a las mujeres que han sufrido abusos. Ella espera hasta que el silencio se hace casi doloroso: “No necesitan contestar. Pero, ¿puede decirme alguno de ustedes por qué creen que les hice la pregunta?” Los hombres, con muestras de alivio, empiezan a hablar. Y enseguida dedican varias horas a tratar de entender cómo deben sentirse las supervivientes de agresiones y violaciones sexuales cuando se les pide que describan en detalle sus experiencias humillantes una y otra vez, ante un juez y un jurado.

Fuentes: Spindel et al. 2004.

## EN BÚSQUEDA DE JUSTICIA POR VIOLACIÓN Y VIOLENCIA SEXUAL EN LA GUERRA

A pesar del gran número de conflictos internos y la existencia de legislación humanitaria internacional regida por el Cuarto Convenio de Ginebra y su Protocolo II, históricamente se han procesado pocos crímenes de guerra; menos aún relacionados con la violencia de género. No obstante que estos instrumentos legales han estado disponibles desde 1949, no han sido aplicados efectivamente y se ha demostrado que tienen serias limitaciones. La amnistía para los criminales de guerra es un instrumento importante en las negociaciones de paz, pero muchas veces al aplicarla se excluye su enjuiciamiento, tal como sucedió en las recientes negociaciones de paz de Burundi.<sup>73</sup>

Sin embargo, en el decenio pasado hubo cambios impresionantes en el derecho humanitario internacional y en su aplicación, primordialmente a través de la creación de tribunales *ad hoc* para los crímenes de guerra de Yugoslavia y Rwanda, así como con la creación de la Corte Penal Internacional y los tribunales establecidos en Sierra Leona y Timor Oriental.

## La inserción de consideraciones de género en el marco de referencia legal internacional<sup>74</sup>

Antes de 1994, en el marco de referencia legal internacional que regía el conflicto armado se prohibía la violencia contra las mujeres y en particular la violencia sexual. Sin embargo, se consideraba que estas estipulaciones eran inadecuadas y, en realidad, inferiores a la protección que se les ofrecía a los hombres. Bajo la presión de las organizaciones internacionales de mujeres y los cambios políticos que sucedieron a niveles nacional e internacional durante el decenio de 1990, se elaboró una perspectiva nueva sobre la violencia sustentada en la distinción por razón de sexo, y la violencia contra las mujeres ha adquirido cada vez mayor prioridad en la agenda internacional.

Las dramáticas atrocidades del conflicto de Bosnia y el genocidio de Rwanda y la cobertura que tuvieron en los medios de comunicación de masas, hicieron que la comunidad internacional se apresurara a adoptar medidas serias para la observancia de los derechos de la mujer. La escala masiva de los crímenes sustentados en la distinción por razón de sexo y su utilización sistemática como arma de guerra indujo a la comunidad internacional a entrar en acción. Así empezó el proceso de expansión



y aplicación de un marco de referencia legal protector más sensible a las cuestiones de género. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia (TPIY, Resolución 827/93 del Consejo de Seguridad), y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda (TPIR, Resolución 955/94 del Consejo de Seguridad), para juzgar esos crímenes de guerra. Tanto en los Estatutos del TPIY como en los del TPIR, se mencionó la violación de manera explícita solamente bajo el rubro de crímenes contra la humanidad; esto dejó abierta la posibilidad de que los tribunales determinaran el lugar preciso de la violación y otras ofensas sexuales en el derecho internacional. A pesar de la decepción inicial por lo limitado de las definiciones, ambos tribunales tuvieron éxito al establecer precedentes legales históricos, abriendo un nuevo campo legal y extendiendo la jurisprudencia internacional. Los casos de Tadic, Akayesu y Kunarac fueron casos históricos en los que los perpetradores de violencia contra las mujeres en época de guerra fueron procesados por primera vez.

### Casos de juicios por violación considerada como crimen de guerra<sup>75</sup>

El primer caso del que se encargó el TPIY (el enjuiciamiento de Dusko Tadic), ilustra varios de los problemas iniciales que se encontraron. Primero, las pruebas de violencia sexual no se habían analizado con la misma seriedad que en el caso de otros crímenes. Fue sólo cuando la miembro femenina de la Cámara del Tribunal, la jueza Odio Benito, cuestionó al fiscal utilizando información proporcionada por organizaciones de mujeres, que se adoptó una visión más firme en el procesamiento de esos crímenes. Además, en este caso se destacó la importancia de las medidas para proteger a las testigos, lo cual tuvo como consecuencia fijar lineamientos por escrito por parte de la Cámara del Tribunal presidido por Gabrielle Kirk McDonald. Sin embargo, Tadic nunca fue juzgado por violación ya que la persona demandante decidió no testificar.

El caso de Akayesu en Rwanda establece un número notable de precedentes históricos relacionados con la definición de violación así como con su condena. Como en el caso de Tadic, en la etapa inicial del juicio no se mencionaron los cargos relacionados con violación sexual. Sólo más tarde, cuando la jueza

Pillay obtuvo pruebas de violencia sexual gracias a la declaración de uno de los testigos, Akayesu fue procesado y condenado por violación considerada como crimen contra la humanidad. Sin ningún precedente, una corte internacional castigó la violencia sexual en un conflicto interno, con una definición pionera de la violación como “una invasión física de naturaleza sexual cometida bajo circunstancias de coerción”. Más importante aún, por primera vez la violación fue castigada considerando como un acto de genocidio destinado a destruir a un grupo, al encontrarse que es un elemento constitutivo del genocidio “que causa daño corporal o mental grave”.

Igualmente, el caso Kunarac o “Foca” constituye una condena pionera para los perpetradores de violaciones, puesto que redefinió la violación sexual como violación de la autonomía sexual. Más aún, en la sentencia dictada se reconoce la violación como un elemento de tortura que causa dolor y sufrimiento físico y mental grave, y se la considera, al igual que la esclavitud, un crimen contra la humanidad. Fue también la primera acusación presentada ante un tribunal internacional exclusivamente sobre la base de un crimen de violencia sexual contra la mujer.

### La Corte Penal Internacional

Los crímenes basados en la distinción por razón de sexo ahora están codificados también en el derecho humanitario del Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI). En él se menciona específicamente la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzosa y la esterilización forzosa como crímenes de guerra y contra la humanidad. Se da un paso más allá al permitir que cualquiera otra forma de violencia sexual se considere como una violación grave de las Convenciones de Ginebra. Ahora se admite también la persecución sobre la base de distinción por razón de sexo en la definición de crímenes contra la humanidad. Más aún, al aportar definiciones de violación, esclavitud y violencia sexual, la legislación por casos ha ayudado a que avance la comprensión de este problema, al establecer que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio.

En 1997 se formó en el seno de la CPI el Caucus de Mujeres por la Justicia de Género, que aglutinó a muchos grupos y personas que estaban trabajando para asegurar la integración de

una perspectiva de género en los procedimientos y el funcionamiento de la Corte. Entre sus otras estipulaciones, la CPI garantiza la protección de las víctimas y exige que tanto los jueces como las juezas sean expertos en la legislación relacionada con cuestiones específicas, incluida la violencia contra las mujeres.<sup>76</sup> Sin embargo, la CPI tiene muchas limitaciones, no siendo la menor que su jurisdicción sólo se aplica en los Estados signatarios; y carece de poder para localizar a los criminales de guerra, ejecutar órdenes de arresto, entrar a buscarlos en casas y edificios, u obligar a los testigos a comparecer ante la Corte.

En Sierra Leona, la voluntad política y de aprender de los errores del TPIR permitió que hubiera un procesamiento mucho más rápido y efectivo de los crímenes de guerra contra las mujeres, aun sin que hubiera una mayoría femenina entre los jueces o recursos extraordinarios significativos reservados para actividades especiales relacionadas con la mujer.<sup>77</sup>

Este conjunto creciente de experiencias ayuda también a que las personas hagan campaña en sus propios países a fin de armonizar las leyes nacionales con las internacionales.<sup>79</sup> El marco de referencia de la CPI ha resultado ser útil para destacar también los crímenes contra las mujeres en varios otros contextos. Se

incorporó en las normas de los paneles especiales en Timor Oriental y en las Cámaras Extraordinarias de Camboya. En Camboya fue especialmente importante, ya que no se contaba con otra referencia a la violencia sexual o de género en la documentación utilizada en la fundación de las cortes para juzgar a los líderes del *Khmer Rouge*.

### Avance lento y dilatorio

A pesar de estos progresos, la mayor parte de los crímenes que se cometen contra las mujeres en época de guerra todavía quedan sin ser castigados. En el caso del TPIR, el juez Goldstone aclaró desde el principio que juzgaría seriamente los crímenes de violencia sexual, pero luego fracasó en el desarrollo de la capacidad del equipo de investigadores para recopilar pruebas; fracasó en la inclusión de cargos por violación en la mayoría de las acusaciones iniciales; y permitió que esto no se tomara en consideración en la estrategia de procesamiento.<sup>80</sup> Las mujeres supervivientes de dichas agresiones todavía están mucho más estigmatizadas que los hombres que han sobrevivido a abusos de sus derechos humanos, y ellas aun están en peligro de ser nuevamente blanco de los perpetradores de ese tipo de agresiones.<sup>81</sup>

#### Casilla 14.6 Juicios por crímenes sexuales en el Tribunal Especial para Sierra Leona de las Naciones Unidas

El tribunal fue establecido para someter a juicio a quienes fueran los responsables principales de las atrocidades cometidas durante la guerra civil de Sierra Leona. A pesar de contar con recursos y personal significativamente menores que en el caso del TPI para Rwanda, el fiscal David Crane se aseguró de que en la estrategia del procesamiento se incluyeran los crímenes sexuales. Contando el equipo sólo con diez investigadores en total, dos investigadoras competentes y experimentadas fueron comisionadas de inmediato a investigar las agresiones sexuales (en contraste con el TPI para Rwanda, donde para realizar una tarea semejante sólo se asignó entre el uno y el dos ciento de un equipo de cien trabajadores). Sólo hasta después de transcurrido un año, se incluyeron los cargos por violencia sexual en todas las acusaciones tramitadas ante el tribunal. Crane encargó también a un abogado del tribunal que elaborara un plan de procesamiento por crímenes sexuales, y no solamente está planeando presentar cargos por violación sino procesar plenamente la violencia sexual, a la vez que se amplía la interpretación actual de este crimen en el derecho internacional. David Crane ha mostrado que la voluntad política del fiscal puede significar mucho aun cuando se esté trabajando en condiciones limitadas. El 7 de mayo de 2004 el Tribunal Especial para Sierra Leona anunció que se agregaría un nuevo cargo de "matrimonio forzoso" a las acusaciones contra seis de los acusados. Esta es la primera vez que, al amparo del derecho internacional, se abre un proceso por matrimonio forzoso como crimen contra la humanidad.<sup>78</sup>

Fuente: Nowrojee 2004:13,23.

Por lo tanto, no es de sorprender que la mayoría de las mujeres se den cuenta de que es muy difícil apelar a la ley y aportar pruebas. Tampoco es probable que las mujeres reciban indemnización por dichos abusos, aun cuando se tenga éxito en los procesamiento judiciales.

Los procesamiento judiciales derivados de épocas de guerra tienden a ser penosamente lentos: “Estaremos muertas antes de que veamos que se hace algo de justicia,” comentó una mujer que trataba de conseguir a través del TPIR un desagravio por la ofensa que había sufrido.<sup>82</sup> Diez años después del genocidio, sólo dos procesos por violación han tenido éxito y en otro el acusado fue absuelto. Para muchas mujeres, el proceso judicial (en el cual se revela la verdad y se validan las historias de las personas, además de que se denuncia abiertamente a los perpetradores), a menudo es al menos tan importante como el resultado. Empero, dichos procesamiento no son efectivos como mecanismos para revelar y registrar las narraciones: las historias contienen mucho más información que la que llega a la corte. Los propios relatos de las supervivientes rwandesas sobre violación y violencia durante el genocidio revelan por qué el TPIR no debe tener toda la responsabilidad de “contar la historia”.<sup>83</sup> Estas mujeres todavía están esperando un documento oficial que confirme que lo que les sucedió a ellas era condenable y que su supervivencia no significa que hubiesen actuado en connivencia con sus atacantes. Ellas quieren también apoyo y mejor trato como testigos: exigen que las infectadas por VIH/SIDA reciban por lo menos el mismo nivel de atención de salud y de tratamiento que el que reciben los acusados mientras esperan ser juzgados. En la actualidad, aparentemente no es probable que sus demandas sean satisfechas.

## JUICIOS DE POSGUERRA SOBRE VERACIDAD, RECONCILIACIÓN E HISTORIAS DE MUJERES

En el último decenio se ha hecho muy popular establecer la conexión entre “verdad” y “reconciliación”. La noción más común de “reconciliación” es que se trata de restaurar relaciones

correctas e involucra algún nivel de perdón. Sin embargo, este concepto no significa lo mismo para todas las personas: algunas se concentran en lo que les sucede a los individuos, otras a los grupos y unas más a la sociedad en su conjunto.<sup>84</sup> Hay una gran discusión a nivel nacional e internacional acerca de cuándo y cómo es posible la reconciliación;<sup>85</sup> pero, en cambio, casi no ha habido ninguna discusión sobre la “reconciliación de género”. A menudo se espera que las mujeres se identifiquen con la reconciliación y las intervenciones para consolidar la paz, de la misma forma en que durante la guerra se puede utilizar o recurrir a la idea de la paz como algo inherente a la mujer para reducir las hostilidades.<sup>86</sup> Podría interpretarse que algunas de estas intervenciones están relacionadas con la reconciliación entre mujeres y hombres.<sup>87</sup>

El tema de la amnistía y la declaración de la verdad sigue siendo controvertido; cuando se ofrece amnistía a cambio de que se declare la verdad, la sensación de ser privado de la justicia puede provocar mayor violencia. Por esta razón, a los pocos días de que la Comisión de la Verdad de El Salvador diera a conocer su informe, el Gobierno aprobaba una ley de amnistía, con el temor de que los resultados pudieran atizar más el conflicto. En general, las comisiones de la verdad no tienen poder para procesar a nadie, aunque algunas de ellas sí conceden amnistía; por ejemplo, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica fue investida con autoridad para otorgar amnistía a perpetradores individuales a cambio de testimonios, si con éstos se pudiera probar que sus crímenes tuvieron motivaciones políticas. Sin embargo, esto también podría generar problemas a quien prefiriera ser procesado.

Desde 1974 ha habido 25 comisiones de la verdad en diferentes partes del mundo. Las comisiones de la verdad oficiales adoptan muchas formas diversas, algunas veces tratando de obtener información sobre los “desaparecidos”, como en la Argentina, Uganda y Sri Lanka; otras veces, a fin de trabajar en pro de “verdad y justicia”, como en Haití y Ecuador, o de “verdad y reconciliación”, como en Chile, Sudáfrica, la República Federal de Yugoslavia, Timor Oriental y el Perú. En la casilla 14.7 se hace un resumen de las características y propósitos más comunes de las comisiones de la verdad, pero la consecución de estos últimos es muy difícil y en la mayoría de los casos no se logra.

## Casilla 14.7 Características y propósitos de las comisiones de la verdad

Cuatro características principales:

- Se centran en el pasado y, a menudo, en el pasado reciente, pero no son organismos permanentes como las comisiones de derechos humanos.
- Investigan una pauta de abuso durante un período fijo de tiempo en vez de un suceso específico. El mandato de las comisiones de la verdad está sujeto a limitaciones de tiempo, y especifica los tipos de abuso que la Comisión puede atender.
- Por lo general, las comisiones de la verdad son organismos temporales que operan durante un período promedio de seis meses a dos años, al final del cual entregan un informe. En algunos casos es posible extender su período de trabajo si fuera necesario.
- Están oficialmente sancionadas, autorizadas y dotadas de autoridad por el Estado, así como algunas veces por los grupos armados de oposición como parte de una negociación de paz. En teoría, esto les permite el acceso a la información y debería garantizar también que sus resultados y recomendaciones sean tomados en serio.

*Fuente: Hayner 2001:14.*

Seis propósitos principales:

- Aclarar y reconocer la verdad.
- Responder a las necesidades e intereses de las víctimas/supervivientes.
- Contribuir a la justicia y la rendición de cuentas.
- Delinear la responsabilidad institucional y recomendar reformas.
- Promover la reconciliación y reducir las tensiones producto de la violencia habida anteriormente.
- Dar cumplimiento al derecho de las víctimas/supervivientes y de la sociedad a conocer la verdad.

*Fuente: Hayner 2001: 28–31.*

Las comisiones de la verdad también pueden ser establecidas por las ONG. Cuando el Gobierno del Brasil rehusó instituir una indagación formal sobre el abuso contra los derechos humanos bajo el régimen militar de ese país, el Consejo Mundial de Iglesias ayudó al Arzobispo de São Paulo cuando llevó a cabo su propia investigación. La Iglesia Católica de Guatemala también inició una investigación para conocer la verdad.<sup>88</sup>

### Represalias por denunciar las agresiones

Las agresiones más comunes de las cuales no se informa suficientemente a las comisiones de la verdad son las que han sufrido

las mujeres, y son también las que menos se juzgan. Para ellas puede ser muy difícil denunciarlas claramente. En la Comisión de la Verdad y la Reconciliación más famosa, la de Sudáfrica, a pesar de que las mujeres constituyeron la mayoría de los testigos por actos de violencia cometidos contra otras personas, sólo unas cuantas declararon inicialmente sobre los actos de violencia sexual cometidos contra ellas mismas. A sugerencia de las mujeres activistas, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación trató de crear un entorno favorable en el que las mujeres pudieran sentirse a salvo para poder hacer sus denuncias; pero aun entonces pocas de ellas conseguían encontrar las palabras o reunir el valor para hablar públicamente de la violación sexual. Entonces se llevaron a cabo audiencias de mujeres solamente, lo cual muchas de ellas consideraron que fue un éxito para

poder atender el problema.<sup>89</sup> Cuando las mujeres que han sobrevivido a la violación se incorporan a la administración pública, como ha sucedido en Sudáfrica<sup>90</sup> y en América Latina,<sup>91</sup> puede ser que deseen intensamente evitar la exposición pública.

En los tribunales y procesos sobre veracidad continúan desarrollándose experiencias que facilitan la presentación de denuncias por parte de las mujeres, proceso en el cual las organizaciones de mujeres han jugado un papel clave. La ubicación física de las audiencias es importante cuando es difícil por razones prácticas o culturales que las mujeres viajen fuera y lejos de sus hogares. Por esta razón los Comisionados de la Comisión Guatemalteca de Aclaración Histórica<sup>92</sup> decidieron viajar a zonas remotas a fin de llegar hasta donde reside la población indígena. La Comisión de Verdad y Reconciliación para Sierra Leona (de 2003) se aseguró de que sus 73 personas encargadas de registrar las declaraciones (entre las cuales se incluían coordinadores regionales y de distrito), fueran entrenadas primero en ese tipo de tareas; luego se distribuyeron por todo el país para hablar con las personas que habían resultado afectadas. Además, la Comisión para Sierra Leona estableció un Equipo de Trabajo de la Mujer para promover un entorno favorable a fin de que las mujeres pudieran testificar.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú analizó en 2001 las condiciones relacionadas con 20 años de conflicto violento, y formuló propuestas para sugerir la forma como las víctimas de la violencia pudieran recuperar su dignidad y humanidad. Desde el principio, la Comisión incorporó una perspectiva de género como principio central, rechazando explícitamente “la creencia insensible a las cuestiones de género de que los derechos humanos de la mujer se violan de la misma manera que los del hombre y tienen consecuencias semejantes”.<sup>93</sup> La Comisión estableció un programa para aumentar el grado de conciencia sobre la problemática de género en el trabajo de los entrevistadores de la Comisión, así como en el del resto de sus funcionarios, a fin de asegurarse de que la perspectiva de género se incluyera en todo su trabajo. En el programa se incluyó el desarrollo de materiales de formación y comunicación, se establecieron vínculos, se ofrecieron sugerencias sobre la forma de realizar investigaciones en zonas remotas y se aseguró que la información fuera compartida por las diferentes

comunidades. Se llevaron a cabo talleres en diferentes zonas sobre temas tales como la desaparición de personas, y se proporcionaron materiales educativos para ayudar a destacar los asuntos relacionados con la distinción por razón de sexo. Esta estrategia más amplia de compromiso activo con la mujer y la comunidad permitió asegurar que se escucharan las preocupaciones relacionadas con el género. En el informe de la Comisión se estableció que los intereses de género eran fundamentales para la construcción de la paz y que era necesario tomarlos en cuenta si es que se trataba de evitar que hubiera violaciones de los derechos humanos en el futuro.

## Recuento de historias de la guerra

El ideal de un proceso sobre la verdad en el que se tome en cuenta la distinción por razón de sexo, no consiste solamente en incluir los sufrimientos de las mujeres, sino también integrar en la narración del conflicto sus experiencias como combatientes, supervivientes de ataques y tortura, como administradoras del hogar y dirigentes comunitarias. Para dar a conocer ese tipo de historias tal vez se requiera un tipo diferente de proceso sobre la verdad que vaya más allá del establecimiento de una comisión nacional. Por ejemplo, en el año 2000 en el Japón y países vecinos se reunieron algunos grupos de mujeres para establecer un Tribunal de Crímenes de Guerra a fin de que se analizara el problema de la esclavitud sexual impuesta por el ejército japonés durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>94</sup> Fundado por grupos de mujeres, este tribunal no tenía categoría oficial; pero aun cuando ya ha pasado más de medio siglo, las mujeres que tuvieron la experiencia de haber sido agredidas sexualmente, acudieron para dar su testimonio puesto que sentían profundamente la necesidad de que hubiera un reconocimiento público de lo que ellas habían padecido. Aunque el Gobierno del Japón rehusaba aceptar su culpabilidad, en un momento dado reconoció el problema de la esclavitud sexual, el cual había sido negado anteriormente. Sin embargo, la demanda de las mujeres de una indemnización por parte del Estado fue rechazada. Unas cuantas de las ofendidas aceptaron

la indemnización que se les otorgó a través de un fondo privado especial, pero muchas de ellas la rehusaron; para estas últimas, lo importante era que el Estado japonés mismo las indemnizara y les pidiera perdón.<sup>95</sup>

## Sistemas “tradicionales” de resolución de conflictos

En África, las personas están regresando cada vez más a los procesos locales como una forma de aceptar lo sucedido durante una situación de conflicto. Esto coincide con una moda creciente entre los donantes de promover los llamados métodos “tradicionales” de resolución de conflictos (terminando así con la violencia organizada), junto con mediación y reconciliación posteriores. A ello se están destinando cada vez más fondos, con objetivos múltiples y mucha confusión en cuanto a saber si lo que se está tratando de promover es la justicia o los procesos sobre verdad y reconciliación. Estos mecanismos incluyen rituales y transferencias de propiedad y trabajo (individual y colectivo), con la intención de lograr una serie de resultados tales como retribución, compensación, perdón y restauración de la confianza. Algunos de estos sistemas son de uso regular; otros están siendo recuperados de la memoria de los ancianos y reinventados; otros más de hecho están siendo inventados. Estas actividades pueden coexistir en un mismo país y hasta en una misma comunidad, pero están siendo crecientemente catalogados bajo el rótulo de consolidación de la paz, no sin la intención de tener acceso al financiamiento proporcionado por donantes internacionales.<sup>96</sup>

Estos procesos tienden a reflejar relaciones políticas y de poder locales sumamente ligadas a la distinción por razón de sexo y de ninguna manera pertenecen a una cultura tradicional libre de valores. Las mujeres por lo general están completamente marginadas de esas actividades, que no otorgan ninguna prioridad a sus necesidades. Algunos de esos procesos de paz tradicionales incluso tienen sus raíces culturales en prácticas de intercambio de mujeres como esposas entre grupos diferentes a manera de compensación y restauración de las relaciones comunales, como sucede en el Afganistán.<sup>97</sup> En los contextos

de posguerra en los que hay una reacción contra la mujer, la reactivación de la práctica “tradicional” puede formar parte del proceso mediante el cual se pretende volverla a poner “en su lugar”. Por otro lado, la incorporación de la conciencia de la distinción por razón de sexo puede ser útil para ayudar a forjar una sociedad nueva. Al respecto, un ejemplo notable es el uso de la tradición *Gacaca* en Rwanda. El Gobierno revivió un sistema antiguo de resolución de disputas que durante mucho tiempo había caído en desuso, para ayudar en el procesamiento de los casos de genocidio. La tradición *Gacaca*, en su nueva forma, ha permitido asignar papeles importantes a la mujer (véase también el capítulo 11). Entre muchos otros cambios fundamentales está la participación de las mujeres como jueces, aunque es demasiado pronto para evaluar la diferencia que puede significar en cuanto a los resultados obtenidos.

## PARTICIPACIÓN CÍVICA Y POLÍTICA

Cuando la población advierte que las mujeres se han “ganado” nuevos derechos debido al papel desempeñado durante la guerra, en el entorno de posguerra puede surgir una nueva conciencia sobre las aportaciones políticas que puedan hacer, así como sobre el imperativo moral de permitir que ello suceda. Las posibilidades de que ese tipo de percepciones influyan en las estructuras políticas son mayores cuando hay un intento consciente de reconstruir una sociedad “nueva” después de una “liberación”.<sup>98</sup> El cambio es menos probable cuando el contexto de posguerra está dominado por una ideología política que no reconoce las aportaciones de las mujeres a la vida pública o su potencial para ello.<sup>99</sup> En Cachemira, en el norte de la India, por ejemplo, no es probable que las mujeres prevean un momento de liberación futura. Allí, los años de sincretismo y una mezcla saludable de tradiciones islámicas, hindúes y sufíes habían asegurado que hubiera un espacio de liberalismo para las mujeres en la sociedad. Con la profundización del conflicto y el creciente apego al fundamentalismo entre los insurgentes, la imposición de restricciones a las mujeres las ha obligado a someterse a las rígidas costumbres patriarcales.<sup>100</sup>

Sin embargo, aun en entornos profundamente conservadores como los de Cachemira o Somalia, durante el período de guerra se puede aceptar que las mujeres ejerzan poder aprovechando formas antiguas de influencia. En privado, pueden guiar las decisiones de los hombres; pueden actuar en público como cantantes o poetisas; cuando son de mayor edad pueden proporcionar orientación o ser dirigentes de actividades culturales, o actuar como negociadoras informales cuando visitan a sus parientes o emprenden alguna actividad comercial. De esta acumulación gradual de responsabilidades puede surgir la oportunidad para que, en un entorno de posguerra, se desarrollen derechos legales y políticos básicos.

## Las posibilidades de participación política

En el ambiente febril de la posguerra, las constituciones y leyes nuevas con estipulaciones radicales pueden concretarse con rapidez; aun cuando inicialmente sólo existan en el papel, bien pueden ser más progresistas que si no hubiera habido guerra o levantamiento armado. Por ejemplo, después de la guerra de liberación de Zimbabwe, el estatus legal de la mujer mejoró mucho. En Namibia a las mujeres se les otorgaron derechos específicos en la Constitución, al igual que en Eritrea. Sin embargo, el establecimiento de derechos formales legales para la mujer sólo es un paso hacia la posibilidad de poder ejercerlos. En los entornos posteriores a algún conflicto, sobre todo cuando la guerra ha sido larga, el analfabetismo es extenso y el acceso a la ley puede estar confinado a un puñado de personas de la élite. Por lo tanto, aun si la población es consciente de los nuevos derechos de la mujer, estos no pueden ser realizados fácilmente.<sup>101</sup> Más aún, la existencia de esos derechos políticos no protege a las mujeres de la “regresión” tratada en párrafos anteriores.

Aun cuando el aparato político y legal sea adecuado para permitir que las mujeres tomen parte en la vida política, su nivel de participación política tiende a seguir siendo más bajo que el de los hombres. Ellas pueden desalentarse por los requerimientos educativos para el registro de votantes, o por la distancia tan larga que haya que viajar a fin de emitir su voto, tal

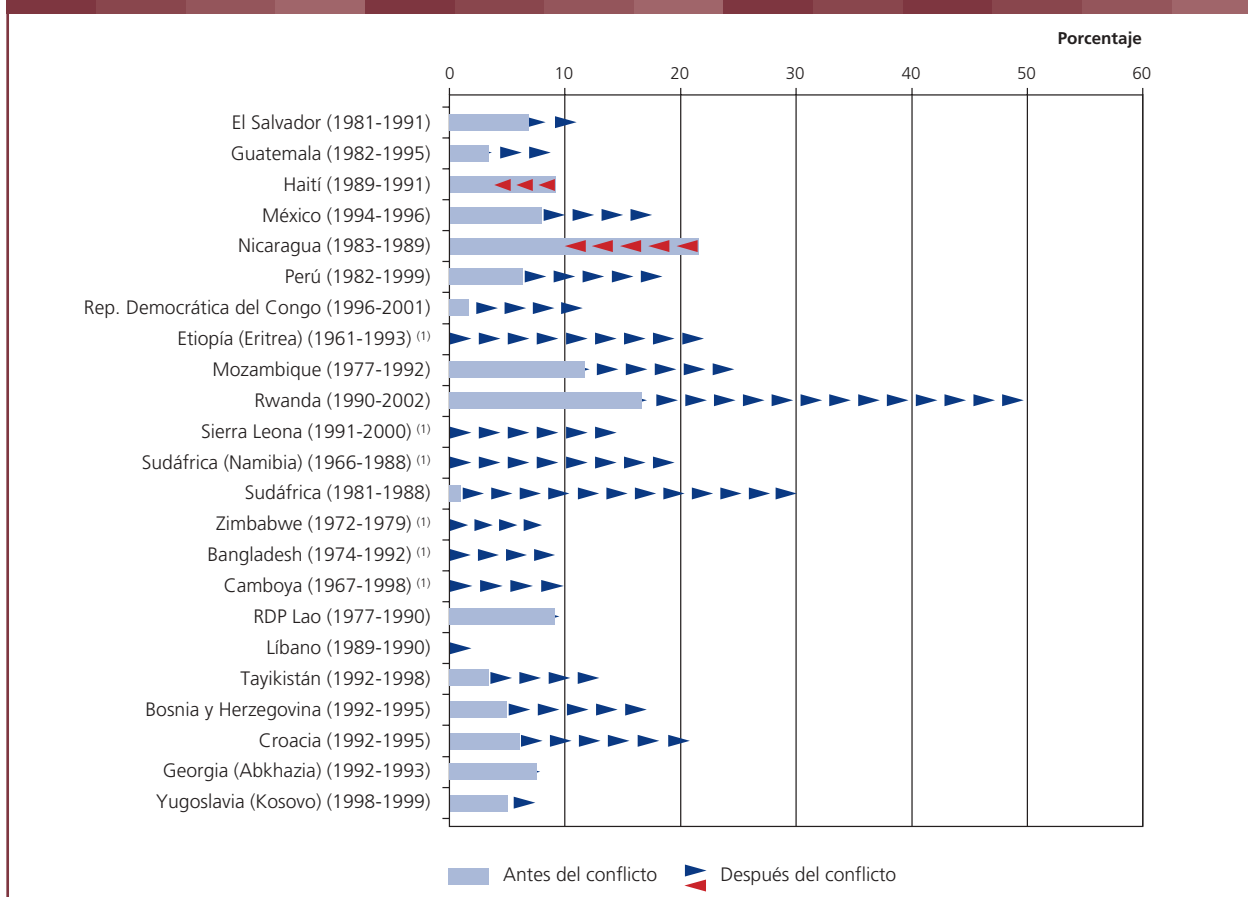
como se ha demostrado en varias elecciones. Los constreñimientos prácticos o culturales, o la presión de la familia o la comunidad, pueden impedir a las mujeres ejercer su derecho al voto o presentarse como candidatas en las elecciones. En Argelia, los hombres votan rutinariamente en nombre de las mujeres. De manera semejante, los intentos para exhortar a las organizaciones de la sociedad civil a que participen en el debate público, o consulten con el gobierno, pueden marginar los puntos de vista de las mujeres si ellas son dominadas por los hombres. Tal vez se requiera todavía realizar actividades especiales para involucrar a las mujeres, pero puede ser que no se pongan en práctica aun cuando hayan sido propuestas a nivel internacional mucho tiempo atrás.

En aquellas situaciones en que las mujeres padecen los efectos de una regresión, es extremadamente difícil aplicar cualquier medida para que aumente su participación, aun cuando exista la voluntad política para ello. Por ejemplo, en el Afganistán las mujeres están siendo excluidas del proyecto de promoción de la democracia.<sup>102</sup> En la posguerra de América Central, las mujeres ex combatientes que llegaron a estar activas políticamente fueron condenadas al ostracismo por sus familias, y muchas de ellas fueron objeto de abuso sexual por parte de funcionarios de alto rango dentro de sus propios partidos.<sup>103</sup>

El problema de cómo aumentar la representación de las mujeres en política todavía es un reto, como ya se ha planteado en este informe. La Plataforma de Acción de Beijing exigió que hubiera una representación mínima del 30 por ciento de mujeres en los organismos de toma de decisiones; la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exige que se nombre a mujeres en los procesos de paz y en las estructuras políticas subsiguientes. Ha habido algunos éxitos notables en la utilización de estos marcos de referencia internacionales para aumentar la representación de las mujeres. Especialmente en los entornos de posguerra, algunas veces hay oportunidades para promover reformas y enfoques innovadores, cuando los deseos de los donantes internacionales coinciden con los de grupos de mujeres locales.

Cuando la mujer ha logrado expresarse políticamente con más fuerza gracias a su experiencia en una situación de conflicto, puede avanzar saltándose etapas, mientras que en otros lugares



**Gráfica 14.1 Proporción de mujeres en parlamentos nacionales antes y después de un conflicto**

Notas: Los años mencionados se refieren al período del conflicto considerado. (1) Países para los cuales no hay datos disponibles sobre elecciones antes de un conflicto.

Fuente: UIP 2004; ONU 2000a; UCDP/PRIO 2004.

el avance sigue siendo más lento. Por ejemplo, en Sudáfrica, la mayoría de los líderes del CNA en la transición hacia la democracia eran hombres, aun cuando se había discutido mucho sobre igualdad de género. Las mujeres lucharon por estar representadas logrando el 30 por ciento de los escaños en el Parlamento Nacional. Igualmente, en Eritrea, el Gobierno se aseguró de que el sistema administrativo de la posguerra incluyera a las mujeres; se estuvo de acuerdo en que ellas tendrían una cuota del 30 por ciento en los consejos regionales y subregionales y podrían concursar por cualquier puesto del 70 por ciento restante.<sup>104</sup> Aun en el Afganistán, la Loya Jirga

Constitucional garantizó que por lo menos el 19 por ciento de los 500 escaños fueran para las mujeres, quienes de hecho obtuvieron el 20 por ciento.<sup>105</sup>

Algunas veces se han adoptado medidas para ayudar a que las mujeres tengan una representación en la época de posguerra, medidas que no podrían haber sido aplicadas en los propios países donantes y promotores de ese tipo de programa.<sup>106</sup> Por ejemplo, el Reino Unido ha rechazado por ley la fijación de cuotas de mujeres en los partidos políticos; empero, el Gobierno de este país apoyó la reserva de escaños para mujeres en las estructuras gubernamentales locales y nacionales de Uganda.<sup>107</sup> En



todo el mundo se advierten muchos de estos problemas en la medida en que las mujeres tratan de aumentar su compromiso en política formal; pero en las sociedades de posguerra donde las condiciones están maduras, el cambio puede suceder a un ritmo sin precedente. Rwanda constituye un ejemplo muy notable. Aquí, las elecciones para la Asamblea Nacional en 2003 dieron como resultado que el 49 por ciento de los escaños fueran para mujeres, porcentaje más alto que en cualquiera de los países de la OCDE. Esto no significa que haya habido una revolución en las relaciones de género en Rwanda, sino más bien refleja el elevado porcentaje de mujeres que hay entre los supervivientes del genocidio. No obstante lo anterior, este cambio masivo no era en absoluto demográficamente inevitable, y tendrá consecuencias para la vida política de Rwanda, aunque sea muy pronto todavía para poder evaluarlas.

## La visibilidad no es suficiente

Durante más de un decenio, las Naciones Unidas han proclamado que las necesidades de la mujer merecen atención en el contexto de la posguerra. Empero, los problemas, las agresiones contrarias a los derechos y las deficiencias de los programas documentadas en muchos informes, continúan sucediendo con frecuencia.<sup>108</sup> La difícil situación de las mujeres durante la guerra, y la magnitud de las violaciones sexuales que se cometen contra ellas en particular, han atraído la atención internacional y a menudo se utilizan para caracterizar la barbarie de la humanidad o la brutalidad de grupos “enemigos” específicos. Cada vez más se celebra la participación de la mujer en los esfuerzos para terminar con los conflictos, aun cuando se minimicen sus otros roles. En consecuencia, algunas organizaciones internacionales han otorgado una prominencia sin precedentes a las mujeres que participan en la consolidación de la paz con posterioridad a la guerra. Empero, a pesar de su gran visibilidad, por lo general las mujeres siguen siendo marginadas, como grupo o individualmente, en las negociaciones de paz, en las consultas sobre estrategias de posguerra, y en la vida pública de las sociedades después de una guerra.

Es necesario dejar constancia de la persistente falta de interés, por parte de muchos analistas y consejeros, de aprender las enseñanzas provenientes tanto del análisis de género como de su incorporación en los procesos de formulación de políticas en los entornos de posguerra, y es preciso intensificar los esfuerzos para lograr superar esta resistencia insensata o, peor aún, deliberada. En sí misma, la resistencia burocrática puede entenderse como parte de la reacción contra la mujer, lo cual permite, si no es que facilita, el juego de relaciones intensas de poder ligadas al género, en el seno de los hogares, de las comunidades y del sistema político más amplio. Las historias feministas de los conflictos armados, al igual que los estudios feministas sobre el desarrollo, aportan una gran riqueza de experiencias pertinentes, positivas y negativas. Estas han sido ordenadas y analizadas durante varios años y abarcan un volumen significativo de obras al respecto; pero muchos de los principales protagonistas internacionales todavía no las han tomado suficientemente en serio en el contexto de la actividad de posguerra.

Cabe esperar que, en el futuro, los organismos y los donantes internacionales estén mejor preparados para aprovechar las lecciones aprendidas sobre cómo reducir las injusticias contra las mujeres, cuando asesoren y apoyen los programas de recuperación después de una guerra, en las esferas económica, social, política y de gestión de gobierno por igual. En la medida en que se logren más éxitos, también cabe esperar que los gobiernos de posguerra adviertan con más claridad las ventajas de desarrollar políticas en las que no sólo se apoye el esfuerzo de las mujeres para sobrevivir, sino que se les permita realizar plenamente su potencial para ayudar a reconstruir la sociedad, inspirándose en la idea de la igualdad de género y la paz entre el hombre y la mujer.

## Notas

- 1 Rehn y Sirleaf 2002.
- 2 Pankhurst 2003:11; Pankhurst y Pearce 1997.
- 3 Spindel et al. 2004; Rehn y Sirleaf 2002; Sørensen 1998.
- 4 Kandiyoti 2004:25.
- 5 El Bushra 2004.
- 6 Jacobs y Howard 1987.
- 7 Luciak 2004:28.
- 8 De Abreu 1998; Luciak 2004.
- 9 Samuel 2004:6-7.
- 10 Sørensen 1998:37; Luciak 2004:23.
- 11 Sørensen 1998:39; Luciak 2004:23; El Bushra 2004.
- 12 Preston 1994:262, citado en Sørensen 1998:37.
- 13 El Bushra 2004.
- 14 Kelly 2000:62.
- 15 Pierson 1989.
- 16 El Bushra 2004.
- 17 Pankhurst 2003.
- 18 Korac 1998:39-46.
- 19 Turshen y Twagiramariya 1998:9.
- 20 Sørensen 1998: 41-42.
- 21 Pankhurst y Pearce 1997.
- 22 Yanira Argueta, citada en Luciak 2004:6.
- 23 Chingono 2001:116.
- 24 Sørensen 1998.
- 25 ONU 1995a:párrafo 141.
- 26 Elson 1995.
- 27 Stewart y Fitzgerald 2001:240.
- 28 Sørensen 1998:38.
- 29 UNIFEM 2001; Sørensen 1998:20.
- 30 Sørensen 1998:19.
- 31 UNIFEM 2001:45-53.
- 32 Chingono 2001:95.
- 33 UNIFEM 2001:38-44.
- 34 Zimmerman 1994, citado en Curtis 1998.
- 35 UNIFEM 2001:58-62.
- 36 Davison 1998.
- 37 UNIFEM 2001; Davison 1998.
- 38 UNIFEM 2001:63.
- 39 Sørensen 1998:20; Chingono 1996.
- 40 UNIFEM 2001:45-53.
- 41 Yanira Argueta, citada en Luciak 2004:6.
- 42 Luciak 2001.
- 43 Luciak 2001.
- 44 UNIFEM 2001:66.
- 45 Pankhurst y Pierce 1997:161.
- 46 Stewart y Fitzgerald 2001.
- 47 Sørensen 1998.
- 48 Kelly 2000:62.
- 49 Date-Bah 1996, citado en Sørensen 1998.
- 50 Sørensen 1998:26.
- 51 Abreha 1996, Klingebllel 1995, ambas citadas en Sørensen 1998.
- 52 Sørensen 1998:20,22.
- 53 ACNUR 1994.
- 54 Cheater y Gaidzanwa 1996:191, citadas en Sørensen 1998:22.
- 55 Walsh 2000:10.
- 56 Coomaraswamy 2001, Add.2:20.
- 57 Sørensen 1998:24.
- 58 Rehn y Sirleaf 2002.
- 59 Stewart et al. 2001:93.
- 60 Stewart y Fitzgerald 2001:236.
- 61 Stewart y Fitzgerald 2001:237.
- 62 Farr 2003.
- 63 Sørensen 1998:34.
- 64 Stewart et al. 2001:103.
- 65 Brownmiller 1975, y otros citados por Walsh 2004:6.
- 66 Sieder 2003.
- 67 Nordstrom 1997:15-19.
- 68 Para el ejemplo del Afganistán, véase Kandiyoti 2004:27-8.
- 69 UNIFEM 2001.
- 70 Samuel 2004.
- 71 Spindel et al. 2004:85.
- 72 Secretaría General de las Naciones Unidas 2004:16.
- 73 Human Rights Watch 2003.
- 74 Esta subsección se sustenta en Walsh 2004; Nowrojee 2004; CPI 1998.
- 75 Esta subsección se sustenta en Walsh 2004.
- 76 UNIFEM 2001.

- 77 Nowrojee 2004:13,23.
- 78 Véase *Special Court for Sierra Leone* 2004.
- 79 Rehn y Sirleaf 2002:88-97.
- 80 Nowrojee 2004:10.
- 81 Nowrojee 2004:24.
- 82 Nowrojee 2004:7.
- 83 Nowrojee 2004.
- 84 Pankhurst 1999.
- 85 Bloomfield et al. 2003.
- 86 Pankhurst 2003.
- 87 Sobre la antigua Yugoslavia, véase Žarkov et al. 2004:11.
- 88 REHMI 1999.
- 89 Goldblatt y Meintjes 1998:29.
- 90 Sørensen 1998.
- 91 Luciak 2004.
- 92 REHMI 1999.
- 93 Mantilla 2003.
- 94 Chinkin 2001.
- 95 Vanderweert 2001:141.
- 96 Pankhurst 2002, 2003.
- 97 Kandiyoti 2004:26.
- 98 Por ejemplo, Nicaragua en el decenio de 1980, África meridional en los decenios de 1970 y 1980, la “nueva” Sudáfrica en el decenio de 1990 y, posiblemente, Iraq en 2004.
- 99 Sørensen 1998; sobre el Afganistán, Kandiyoti 2004:32.
- 100 Butalia 2004.
- 101 Sobre Zimbabwe, véase Batezat et al. 1988; sobre Sudáfrica, Bentley 2004.
- 102 Kandiyoti 2004:32.
- 103 Luciak 2004.
- 104 Tsefai 1996, Fessehassion 1989, Marcus 1996, todos citados en Sørensen 1998.
- 105 Kandiyoti 2004:19-20.
- 106 Rehn y Sirleaf 2002:81.
- 107 Tamale 1999.
- 108 Por ejemplo, véase ONU 1995a, 1996, 1997, 1998.



# Conclusiones

En la actualidad la capacidad de actuar de las mujeres es cada vez más evidente e impresionante: en los movimientos de mujeres de todo el mundo, en las organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito del Estado y la sociedad política, y en el sistema internacional de asistencia para el desarrollo. Los procesos de democratización, a los cuales contribuyeron los movimientos de mujeres, han alterado los términos bajo los cuales los grupos de mujeres emprenden la actividad política. A pesar de haber sufrido algunos reveses iniciales y la pérdida consecuente de ímpetu, se han adaptado y revisado las estrategias para ayudar a las mujeres a conseguir poder político bajo las normas del juego democrático. El acceso de un número mayor de mujeres al Parlamento, a los concejos municipales y a otros órganos administrativos locales, ha contribuido a la consolidación de la democracia en todo el mundo, al mismo tiempo que proporciona a las diputadas y concejalas oportunidades valiosas para la articulación de prioridades diferentes en la toma de decisiones a nivel local y nacional.

Coincidiendo con las demandas clamorosas de los movimientos de mujeres, desde el interior del Estado las “femócratas” y las mujeres parlamentarias han trabajado con firmeza para hacer que las leyes nacionales garanticen los derechos de salud reproductiva de las mujeres y para prohibir la violencia y discriminación de que son víctimas, sin importar dónde sucedan estas violaciones y quiénes sean sus perpetradores. Gracias a históricos procesos penales internacionales que juzgaron los ataques sexuales durante la guerra como crímenes contra la humanidad, ahora se está empezando a exigir que los actores públicos responsables de violencia sexual respondan de sus actos no sólo

ante los ciudadanos de sus propios países sino ante la sociedad mundial.

Estas acciones explícitas de carácter político y legislativo y el hecho de que las familias y las prácticas culturales estén inmersas en procesos de cambio social a largo plazo, han llevado a un número más grande de mujeres a participar en la esfera pública. En efecto, una década después de Beijing hay mucho que celebrar.

Pero también hay mucho en riesgo. En el décimo aniversario de la Conferencia de Beijing, las mujeres protagonistas de sus propios movimientos analizarán no solamente el predominio constante del neoliberalismo en algunas arenas importantes de la formulación de políticas, sino los desafíos que se suscitan por los recientes giros geopolíticos y por las nuevas formas de política ligadas a la identidad religiosa, que se desarrollan a niveles subnacional, nacional y mundial. El riesgo es que los anhelos de las mujeres de que haya un cambio social queden relegados a un segundo término ante la preocupación por la seguridad. El unilateralismo está erosionando el marco multilateral dentro del cual las redes transnacionales de mujeres han auspiciado, a través de los años y con muchas dificultades, un régimen de derechos de la mujer a nivel mundial. En un clima ideológico polarizado en el que las preocupaciones por la seguridad adquieren suma importancia y se impide la disidencia, a fin de mantener espacios autónomos donde los grupos y movimientos de mujeres puedan abordar los problemas fundamentales y controvertidos sobre igualdad de género y libertades del sistema político liberal, se requerirá agilidad política y establecer alianzas con otros movimientos sociales, con los partidos políticos y con los Estados.

## LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Al reflexionar sobre los logros del decenio de 1990, este informe se ha centrado de modo especial en el potencial de la política de desarrollo para contribuir a acentuar o disminuir la subordinación de la mujer. Se ha sugerido que la ortodoxia política predominante, con su insistencia en las restricciones monetaria y fiscal, ha sido una de las causas de las persistentes desigualdades basadas en el género.

La liberalización económica nunca ha sido fácil de aplicar y siempre ha habido espacios para la experimentación y la heterodoxia política, con respecto ya sea a las políticas macroeconómicas o a las sociales. Cuando los responsables de la formulación de políticas se han ceñido a las prescripciones ortodoxas (ya sea bajo las presiones de Washington o por su propia voluntad), los resultados han sido decepcionantes incluso en opinión de sus diseñadores. Las formas de supervivencia en el medio rural se han vuelto más inseguras y más diversificadas, en contextos donde los recortes en el apoyo estatal a la agricultura local han coincidido con el hecho de que los campesinos están cada vez más expuestos a la competencia con los grandes productores subsidiados. En una época en que los mercados mundiales de productos agrícolas han estado marcados por la inestabilidad y la tendencia a la baja, un gran número de personas han quedado atrapadas en la pobreza, el hambre y hasta la hambruna.

La inseguridad es inherente también al crecimiento de las economías informales en todo el mundo, cuando la “flexibilidad” ha llegado a significar una relajación de las normas laborales en vez de la generación de un mayor equilibrio entre el trabajo y la vida. En un entorno de programas públicos de salud y bienestar precarios, infraestructuras frágiles y escasos mecanismos de protección social, la prestación de asistencia no remunerada por parte de mujeres y niñas se ha intensificado, alcanzando grados intolerables en el África subsahariana, donde la epidemia de VIH/SIDA se está cobrando una cuota asombrosa de vidas. Al mismo tiempo, se ha hecho cada vez más necesario obtener trabajo remunerado por parte de todos los miembros del hogar (sean hombres o mujeres, jóvenes o viejos), a fin de poder subsistir en entornos cada vez más comercializados.

Sin embargo, es importante subrayar que el programa de política económica que ha sido tan profundamente adverso para muchas mujeres en todo el mundo, también ha proporcionado oportunidades nuevas a determinados grupos sociales, incluidos los de algunas mujeres de bajos ingresos. Los empleos en las empresas manufactureras orientadas a la exportación y en las empresas agrícolas capitalistas que producen cosechas de “alto valor” para la exportación en todo el mundo, con independencia de su fragilidad y corta duración, de lo reducido que sea el salario y lo desfavorable que sean las condiciones de trabajo, han beneficiado a algunas mujeres: les han permitido obtener ingresos propios por primera vez y tener nuevos contactos sociales más allá de los confines de la familia y el vecindario, además de la posibilidad de posponer el matrimonio hasta mayor edad, tal vez ahorrar para un futuro mejor, invertir en la educación de sus hijos o tener algo más que decir sobre la manera como se asignan los recursos en el hogar. Puede ser que esto no haya terminado con la subordinación y dependencia de la mujer en relación con la protección masculina, pero al menos les ha proporcionado a algunas de ellas herramientas para socavar los pilares del patriarcado. Para aquellas que disponen de más capital y recursos, la liberalización de los mercados ha representado oportunidades para comerciar e invertir, para adquirir tierra y vivienda a su propio nombre y poder legárselas a sus descendientes o a sus hermanos, tal vez a cambio de una promesa de protección y seguridad para la vejez.

Para la vasta mayoría de las mujeres, sin embargo, la igualdad de género seguirá siendo un sueño lejano en tanto que el cálculo del mercado continúe siendo el árbitro principal de la política. Para lograr la igualdad de género se requiere el fortalecimiento de los sistemas de solidaridad con rendición pública de cuentas, como defensa contra el ataque a sus derechos económicos y sociales básicos. Esto significa invertir en áreas que en las prescripciones ortodoxas no se permiten: servicios públicos de salud y educación accesibles y que funcionen correctamente, normas y derechos laborales que protejan el empleo y las condiciones de trabajo de la mujer, e inversión en el suministro público de una gama de servicios complementarios (agua limpia, sanidad, electricidad, calles pavimentadas, guarderías infantiles), a fin de apoyar la economía doméstica asistencial.

Tener derechos fundamentales y derecho a prestaciones implica participar en un sistema de rendición de cuentas en el cual el acceso a un recurso no dependa del capricho de un funcionario público, el favor de un empleador o la buena voluntad de un marido, ni del poder que tenga un monopolio para fijar los precios de los productos que suministre.<sup>1</sup> La verdadera autonomía significa contar con alternativas institucionales satisfactorias a la dependencia de las relaciones familiares y conyugales, de los mercados y los empleadores, y de los actores públicos y no estatales, cuando los términos de cualquiera de esas relaciones son inaceptables. Significa trabajo decente y derechos laborales, y subsidios razonables para las contingencias del ciclo vital, como la vejez, las enfermedades, la discapacidad y los períodos de atención intensiva. Significa también compartir la atención no remunerada de manera más equitativa entre los hombres y las mujeres y, por tanto, redefinir la noción de trabajo a tiempo completo.

## ¿INCRUSTACIÓN DEL LIBERALISMO?

En respuesta al descontento generalizado por el programa de liberalización, ahora se está dando más atención a las políticas sociales y a los asuntos de gestión de gobierno. En algunos círculos relacionados con las políticas existe el punto de vista de que si la mundialización ha de seguir su curso, entonces se debe “domesticar” o “incrustar” mediante políticas sociales y reformas políticas.<sup>2</sup> Sin embargo, el potencial pleno de estas acciones positivas está viciado por el dominio persistente que ejerce el “fundamentalismo del mercado” en algunos de los foros más influyentes de la formulación de políticas.<sup>3</sup>

La angustia y las desigualdades sociales que están desencadenando las políticas económicas actuales son mucho más extensas que los remedios que se sugieren al respecto. Por lo tanto, estas prescripciones corren el riesgo de repetir los errores ya muy conocidos, relacionados con las redes de seguridad mínima en la era del ajuste estructural. En el contexto del comercio liberalizado (que reduce los impuestos a las importaciones y exportaciones) y las presiones ejercidas por el capital móvil (que

reducen los impuestos sobre las sociedades de capital, sobre los beneficios del capital y sobre la renta), resulta muy difícil para los gobiernos obtener los ingresos fiscales necesarios para financiar los servicios y las transferencias públicas que permitirían resolver el problema de las víctimas de las políticas económicas. En suma, hay una falta de afinidad y complementariedad entre las políticas sectoriales y las macroeconómicas.

Ahora se reconoce más ampliamente que la gestión de gobierno eficaz no consiste en reducir el Estado. Algunos de los propios arquitectos del programa neoliberal de reformas lo critican por no haber desentrañado las diferentes dimensiones de lo “estatal” y no haber distinguido entre el ámbito del Estado y la fortaleza del Estado.<sup>4</sup> Aun en las versiones restringidas de la gestión de gobierno, tal como la conciben las instituciones financieras internacionales (IFI), el Estado ágil y receptivo que regula la industria privada y los servicios sociales comercializados es un Estado con una gran capacidad para ejercer sus funciones. Ello significa formación, salarios e incentivos.

Se advierte también cada vez con más claridad que la visión del Estado moderno previsto en las reformas de la gestión de gobierno, con burocracias y judicaturas limpias y reducidas que generan las condiciones para que haya una competencia sin trabas en el mercado, así como derechos de propiedad individuales e inviolables y contratos correctamente cumplidos, de hecho nunca existió en ninguna versión histórica del desarrollo del capitalismo.<sup>5</sup> Las versiones del modelo único de reforma institucional que se les impone a los países en desarrollo al objeto de promover el crecimiento económico no necesariamente estimularán sectores privados vigorosos, al menos si se tiene en consideración lo sucedido a lo largo de la historia. El peligro de adoptar un “monocultivo” institucional<sup>6</sup> radica en que es probable que las reformas de la gestión de gobierno generen tantos problemas como las reformas económicas, en la medida en que en ambos casos se ha de afrontar la indisciplinada realidad de las instituciones de los países en desarrollo.<sup>7</sup>

No obstante, hay un ataque cada vez más coordinado contra el mercado local y las instituciones del Estado para intentar que se parezcan a ese modelo abstracto. En este tipo ideal de Estado y de mercado, rara vez aparece la igualdad de género. Por el contrario, el “mercado en abstracto” y el Estado “basado

en la racionalidad y la legalidad” se sustentan a su vez en la noción del individuo como un ser racional, sin trabas, con libertad para elegir. Tal como sugiere el análisis que se hace en este informe, las mujeres no caben en ese modelo. Tienen personas que dependen de ellas y cargas asistenciales. La “voz” política de las mujeres puede ser amortiguada por las instituciones con sesgos de género y por las nociones restrictivas sobre participación implícitas en algunas reformas de la gestión de gobierno.

## HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICA EQUITATIVA EN MATERIA DE GÉNERO

En cualquier propuesta de alternativas se debe eludir la prescripción de una solución generalizada tipo “talla única”, como se ha hecho en los enfoques ortodoxos, dada la inmensa diversidad institucional, histórica, social y política existente entre los países.<sup>8</sup> Trazar una política macroeconómica equitativa entre el hombre y la mujer es en cierto sentido un arte para el cual no hay ninguna receta sencilla. Sin embargo, hay determinados principios orientadores que las políticas macroeconómicas deben tomar en cuenta: evitar las políticas deflacionarias en las que se sacrifique el crecimiento económico y la generación de empleo; por el contrario, adoptar la igualdad como un objetivo central en el núcleo de la formulación de políticas, a la par de la estabilidad macroeconómica, y asegurar las afinidades y complementariedades entre las políticas sectoriales y macroeconómicas. Tal como señalara un prominente economista:

“El conservadurismo financiero tiene una buena razón de ser e impone grandes condiciones, pero sus demandas deben interpretarse a la luz de los objetivos generales de la política económica y social. La contribución del gasto público a generar y garantizar muchas capacidades básicas reclama nuestra atención; debe considerarse junto con la necesidad instrumental de mantener la estabilidad macroeconómica. De hecho, esta última debe evaluarse *dentro* de un amplio marco de objetivos sociales”.<sup>9</sup>

No obstante que el crecimiento económico proporciona las condiciones necesarias para escapar de la pobreza, mejorar el nivel de vida y generar recursos para las políticas redistributivas, no

es suficiente para lograr la igualdad de género. Las trayectorias de crecimiento de Asia Oriental, ampliamente elogiadas, pueden haber generado sociedades relativamente igualitarias en términos de distribución de bienes e ingresos entre las clases sociales y los hogares, pero en cuanto a las relaciones entre hombres y mujeres quedaron lejos de lograr la igualdad. Esto no equivale a sugerir que el crecimiento económico sea inherentemente adverso a la igualdad de género, pero sí a subrayar el hecho de que algunas trayectorias de crecimiento pueden en efecto coincidir con un orden sumamente desigual en relación con la distinción por razón de sexo. Por ejemplo, las tasas elevadas de crecimiento económico permiten que un número más grande de mujeres ingresen en la fuerza laboral, pero esto puede coincidir con la persistente segmentación por género de los mercados laborales. Lo que se sugiere es que se necesitan más políticas específicas para hacer que el crecimiento económico sea compatible con la igualdad de género: una regulación social de todos los mercados laborales para socavar las normas sociales con sesgos de género y erradicar las formas de discriminación causantes de la persistencia de la segmentación por género, junto con la eliminación de las restricciones estructurales a la facultad de las mujeres para aprovechar las oportunidades cada vez más grandes que les ofrece el mercado laboral.

De manera semejante, unas tasas de crecimiento más altas junto con políticas fiscales que generen mayores niveles de ingresos gubernamentales no necesariamente conducirán a un uso más equitativo de estos recursos en relación con la distinción por razón de sexo. Por ejemplo, para asegurarse de que el gasto público llegue efectivamente a las mujeres y las niñas de manera equitativa y que éstas se beneficien de los mecanismos de promoción de la seguridad social, es preciso fijar objetivos de política de género y adoptar mecanismos para garantizar que el gasto público se encauce hacia esas áreas, así como hacia el suministro de infraestructuras y servicios que contribuyan a reducir el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

La feminización de los parlamentos nacionales y los gobiernos locales en algunas regiones del mundo no necesariamente significará que las mujeres dedicadas a la política aprovechen las iniciativas en favor de los presupuestos basados en el género u otros mecanismos para impulsar los intereses de la mujer. La

sensibilidad hacia el objetivo de la igualdad de género de las mujeres que ocupan cargos públicos depende de varios factores, como que su medio de acceso a la política les imponga la obligación de responder ante un electorado femenino y que uno de sus recursos políticos sea la habilidad para garantizar que los partidos incluyan la igualdad de género en sus plataformas. La eficacia de las mujeres en política como partidarias de la igualdad de género dependerá también de que las instituciones de gestión de gobierno (el poder judicial, los sistemas de auditoría, el parlamento, la administración pública), puedan ser reformadas a fin de que la justicia social y la igualdad de género constituyan formas de medir la excelencia del servicio público.

Tal como se ha argumentado en párrafos anteriores, en tanto y en cuanto en las reformas económicas y de gestión de gobierno no se preste atención a la protección de los derechos humanos y no se contribuya a generar oportunidades significativas para la participación y la profundización democráticas, seguirá siendo difícil establecer la justicia de género como un objetivo de la actuación en el sector público. De hecho, si la privatización del núcleo de las funciones del Estado que está produciéndose en algunos lugares y las limitaciones que la mundialización económica está imponiendo a la formulación de las políticas nacionales en otros lugares, presagian el declive del Estado activo capaz de “regir los mercados”,<sup>10</sup> entonces la capacidad de las mujeres con cargos públicos para incorporar la igualdad de género a las políticas públicas se verá disminuida en grado extremo.

Sin embargo, es demasiado pronto para lamentar el fin del Estado. Las numerosas contradicciones del programa de liberalización están obligando a hacer una reevaluación de las políticas de reforma del mercado y del Estado, que han mostrado ser destructivas en lo que atañe a la preservación de modos de vida seguros y de estabilidad nacional. La democratización y la mundialización han generado también expectativas ciudadanas sobre el papel del Estado. En diversos contextos hay cada vez más expectativas populares en el sentido de que los principios de que ha de haber más rendición de cuentas, transparencia y apertura, no sólo deberían aplicarse a las transacciones comerciales sino a todas las instituciones, tanto públicas como privadas. La globalización ha significado que las jurisdicciones en las que pueden

realizarse las luchas sustentadas en los derechos se han multiplicado: ya no están limitadas al nivel estatal, sino que son evidentes tanto a nivel supranacional como subnacional. Es factible que ahora el conocimiento de las batallas de la mujer por la justicia llegue a un auditorio mundial, a través de las instituciones jurídicas internacionales, y a un nuevo público local, a través de las nuevas instituciones de gobierno a este nivel.

Estos esfuerzos por mejorar el acceso de la mujer a los recursos y a la justicia pueden sumarse a los de las personas partidarias de la igualdad de género a nivel nacional para crear y aplicar una legislación progresista en relación con los derechos de la mujer. Este tipo de estrategia de jurisdicción múltiple es evidente hoy, por ejemplo, en Rwanda, en los esfuerzos para afrontar la violencia sexual y doméstica.<sup>11</sup>

El instrumento principal de protección de los derechos ha sido y debe seguir siendo el Estado, aun si sus propios procedimientos e instituciones hayan de ser ampliamente democratizados para proporcionar justicia de género.<sup>12</sup> Cuando el fundamentalismo del mercado reduce la legitimidad del Estado como creador de las normas nacionales sobre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, se reduce la utilidad del propio Estado como mecanismo más importante de promoción del cambio social y de la aplicación de las normas de igualdad de género.

En los Estados que son frágiles, no funcionan o están asolados por conflictos armados, el proyecto de fomentar la igualdad de género presenta dificultades colosales que demandarán una creciente atención internacional en años venideros. Cuando las funciones principales del Estado, tales como el suministro de servicios sociales básicos, son transferidos a las organizaciones de ayuda humanitaria e internacional; los procesos de construcción del Estado y consolidación de la paz están de por sí sujetos a proyectos detallados planteados por protagonistas internacionales; y los movimientos locales de mujeres son débiles, es extremadamente difícil construir un consenso nacional en favor de la justicia de género.<sup>13</sup>

Por el contrario, cuando las personas tratan de conseguir protección social a través de las instituciones sociales tradicionales o informales debido a que el Estado es incapaz de prestar los servicios o generar una conciencia nacional, los planteamientos conservadores sobre las relaciones entre hombres y mujeres



pueden resurgir (o incluso inventarse allí donde nunca existieron). La flexibilidad de estas instituciones informales, su ingenio para substituir a los servicios estatales y la eficacia perdurable para proporcionar a sus integrantes un sentido de dignidad y utilidad social, las hacen indispensables para restablecer la cohesión social en las situaciones posteriores a un conflicto armado o cuando el propio Estado no lo logra.

Cuando las instituciones tradicionales son de índole patriarcal, insertar la problemática de la igualdad de género (o de una igualdad social más amplia) en estos procesos tal vez sea difícil,<sup>14</sup> pero no es imposible. Sudáfrica aporta un modelo de sustentación de instituciones tradicionales con normas constitucionales básicas de igualdad social. El caso sudafricano permite subrayar la necesidad de que el Estado defienda la igualdad de género en todas las instituciones sociales, y esto seguirá siendo un desafío en los contextos de precariedad o deterioro del Estado.

Esto demuestra que los proyectos de gestión de buen gobierno e igualdad son difíciles (requieren de Estados fuertes) pero esenciales para forjar Estados y sociedades seguros, capaces de tolerar la diversidad y la diferencia. Las prescripciones neoliberales para la reforma del mercado y del Estado eluden los problemas de la desigualdad. A corto plazo, las desigualdades, incluidas las basadas en la distinción por razón de sexo, pueden facilitar el crecimiento económico rápido; pero a largo plazo comprometen gravemente la posibilidad de que dicho crecimiento contribuya a la reducción de la pobreza, erosionan la cohesión social y pueden fomentar la actividad política de tipo extremista y la inestabilidad.

## Notas

- 1 Elson 2002.
- 2 OIT 2004d; Ruggie 2003.
- 3 Molyneux 2002.
- 4 Fukuyama 2004.
- 5 Upham, en prensa.
- 6 Evans 2004.
- 7 Mkandawire 2004.
- 8 Rodrik 2004.
- 9 Sen 1999:141.
- 10 Wade 1990.
- 11 Goetz y Jenkins 2004:capítulos 2,4.
- 12 Molyneux y Razavi 2002b.
- 13 Kandiyoti 2004.
- 14 Kabeer 2002.



# Documentos de referencia

- Ackerly, Brooke y Bina D'Costa. **Transnational Feminism and the Human Rights Framework.**
- Basu, Amrita. **Women, Political Parties and Social Movements in South Asia.**
- Basu, Rasil. **Gender and Local Government in India.**
- Beall, Jo. **Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa? Lessons from the South African Experience of Local Government.**
- Berik, Günseli. **Growth and Gender Equity in East Asia.**
- Bisnath, Savitri. **Trading to Equality? Gender and Trade Liberalization.**
- Bouvier, Virginia. **Crossing the Lines: Women's Social Mobilization in Latin America.**
- Boyd, Monica y Deanna Pikkov. **Gendering Migration, Livelihoods and Entitlements: Migrant Women in Canada and the United States.**
- Braunstein, Elissa. **Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity. A Review of Research and Policy.**
- Butalia, Urvashi. **Gender and Conflict in South Asia.**
- Cortes, Rosalia. **Gendered Patterns of Informalization in the Latin American Urban Labour Market: The 1990s.**
- Deere, Carmen Diana. **The Feminization of Agriculture? Economic Restructuring in Rural Latin America.**
- Diop, Ngoné. **Gender and Macroeconomic Policy in Rwanda. How to Make the PRSP Implementation Pro-Poor and Gender Responsive?**
- Doraisami, Anita. **The Gender Implications of Macroeconomic Policy and Performance in Malaysia.**
- Ekine, Sokari. **Women's Responses to State Violence in the Niger Delta.**
- Espino, Alma y Paola Aznar. **Changes in Economic Policies in Uruguay from a Gender Perspective (1930–2000).**
- Eyben, Rosalind. **The Road not Taken: International Aid's Choice of Copenhagen Over Beijing.**
- Fejic, Goran y Rada Ivekovic. **Women and Armed Conflict.**
- Fodor, Eva. **Women and Political Engagement in East-Central Europe.**
- Fodor, Eva. **Women at Work: The Status of Women in the Labour Markets of the Czech Republic, Hungary and Poland.**
- Gallin, Dan y Pat Horn. **Organizing Informal Women Workers.**
- Ghosh, Jayati. **Informalization and Women's Workforce Participation: A Consideration of Recent Trends in Asia.**
- Goetz, Anne Marie. **Gender and Good Governance at the National Level: Do Growing Numbers of Women in Public Office Produce Better Public Sector Accountability to Women?**
- Guhathakurta, Meghna. **The Chittagong Hill Tracts (CHT) Accord and After: Gendered Dimensions of Peace.**
- Hardy, Chandra. **The Political Economy of Development, 1945 to Date.**

- Jackson, Cecile y Nitya Rao. **Understanding Gender and Agrarian Change under Liberalization: The Case of India.**
- Jie, Du. **Women's Participation in Politics in the Transition to a Market Economy in China: Progress at High-Level Politics since 1995.**
- Kandiyoti, Deniz. **The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan.**
- Kapur, Ratna. **Women's Equality and the Indian Constitution: Transformative or Truncated Justice.**
- Kofman, Eleonore. **Gendered Migrations, Livelihoods and Entitlements in the European Union.**
- Kwan Lee, Ching. **Livelihood Struggles and Market Reform: (Un)making Chinese Labour After State Socialism.**
- Laky, Teréz. **Gender Equality in Employment in Hungary and in Some Other Eastern European Countries.**
- Lazreg, Marnia. **Political Liberalization, Islamism and Feminism in Algeria, Egypt and Jordan.**
- Li, Zongmin. **Gendered Impacts of Changes in Property Rights to Rural Land in China.**
- Luciak, Ilja A. **Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance-Building for Post-War Reconstruction in Central America.**
- Lund, Frances. **Informal Workers' Access to Social Security and Social Protection.**
- Mackintosh, Maureen y Paula Tibandebage. **Gender and Health Sector Reforms: Analytical Perspectives on African Experience.**
- Manjoo, Rashida. **The South Africa Truth and Reconciliation Commission – A Model for Gender Justice?**
- Massolo, Alejandra. **Local Governments and Women in Latin America: New Changes and Challenges.**
- Moghadam, Valentine. **Women's Livelihood and Entitlements in the Middle East: What Difference has the Neoliberal Policy Turn Made?**
- Msimang, Sisonke y Cecile Ambert. **Outputs Versus Outcomes: Gender, Culture and HIV/AIDS in Southern Africa.**
- Nowrojee, Binaifer. **"Your Justice is Too Slow". How the ICTR Failed Rwanda's Rape Victims.**
- Nyamu-Musembi, Celestine. **For or Against Gender Equality? Evaluating the Post Cold-War 'Rule of Law' Reforms in Sub-Saharan Africa.**
- Packard, Le Anh Tu. **Gender Dimensions of Viet Nam's Comprehensive Macroeconomic and Structural Reform Policy.**
- Peng, Ito. **Social Policy Responses to Post-Industrial Pressures in Japan, South Korea, and Taiwan.**
- Reddy, Rita. **Conflict Situations in Southeast Asia and the Response of Women and Women's Organizations with Specific Focus on Indonesia, Myanmar and Mindanao, Philippines.**
- Sacchet, Teresa. **Political Parties and Gender in Latin America.**
- Samuel, Kumudini. **Doing Peace Versus Talking Peace. Making Visible the Invisible.**

- Seguino, Stephanie. **Gender, Well-Being and Equality: Assessing Status, Progress and the Way Forward.**
- Selolwane, Onalenna. **Gendered Spaces in Party Politics in Southern Africa: Progress and Regress Since Beijing 1995.**
- Sen, Gita. **Reproductive Rights and Gender Justice in the Neoconservative Shadow.**
- Sen, Sunanda. **India: A Country Paper on Gender and Development.**
- Sobritchea, Carolyn Israel. **Filipino Women's Participation in Politics and Governance.**
- Sow, Fatou. **Mobilisation Politique des Femmes En Afrique de l'Ouest (Women's Political Mobilization in West Africa).**
- Steinhilber, Silke. **The Gender Implications of Pension Reform. General Remarks and Evidence from Selected Countries.**
- Subrahmanian, Ramya. **Gender Equality in Schooling: A Global Review.**
- Todaro, Rosalba. **Chile Under a Gender Lens: From Import Substitution to Open Market.**
- Tsikata, Dzodzi. **Economic Liberalization, the Informalization of Work and Urban Women's Livelihoods in Sub-Saharan Africa since the 1990s.**
- Walsh, Martha. **Gendering International Justice: Progress and Pitfalls at International Criminal Tribunals.**
- Whitehead, Ann. **The Gendered Impacts of Liberalization Policies on African Agricultural Economies and Rural Livelihoods.**
- Yamanaka, Keiko y Nicola Piper. **Feminized Cross-Border Migration, Entitlements and Civil Action in East and Southeast Asia.**
- Žarkov, Dubravka, Rada Drezgic y Tanja Djuric-Kuzmanovic. **Violent Conflicts in the Balkans: Impacts, Responses, Consequences.**





# Bibliografía

- Abalu, George y Rashid Hassin. 1999. "Agricultural productivity and natural resource use in Southern Africa." *Food Policy*, Vol. 23, Núm. 6, pp. 477–490.
- Abdullah, An-Na'im. 2002. "Religion and global civil society: Inherent incompatibility or synergy and interdependence?" En: M. Glasius, M. Kaldor y H. Anheier (comps.), *Global Civil Society 2002*. Oxford University Press, Oxford.
- Abdullah, H. J. 2000. "Gender and adjustment in Nigeria's manufacturing sector." En: Dzodzi Tsikata y Joanna Kerr (comps.), *Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa*. Renouf Publishing, Ottawa.
- Abers, Rebecca. 1998. "From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organising in Porto Alegre, Brazil." *Politics and Society*, Vol. 26, Núm. 4, pp. 511–538.
- Acero, Liliana. 1995. "Women's work in Brazilian and Argentinian textiles." En: Swasti Mitter y Sheila Rowbotham (comps.), *Women Encounter Technology: Changing Patterns of Employment in the Third World*. Routledge, Londres y Nueva York.
- Ackerly, Brooke y Bina D'Costa. 2004. *Transnational Feminism and the Human Rights Framework*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En prensa. *2003 Statistical Yearbook*. ACNUR, Ginebra.
- . 2004. *2003 Global Refugee Trends: Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solutions, Asylum-Seekers and Other Persons of Concern to UNHCR*. ACNUR, Ginebra.
- . 1994. "Women in Somalia". *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 13, Núms. 2–3.
- ActionAid. 2004. *Gender and Trade Liberalisation in Tanzania*. ActionAid UK, Londres.
- Adamik, M. 1993. "Feminism and Hungary." En: N. Funk y M. Mueller (comps.), *Gender Politics and Post-Communism*. Routledge, Nueva York.
- Adams, J. 1991. "Female wage labour in rural Zimbabwe." *World Development*, Vol. 19, Núm. 2/3, pp. 163–177.
- Afford, C. 2003. *Corrosive Reform: Failing Health Systems in Eastern Europe*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Afshar, Haleh. 2003. "Women and wars: Some trajectory towards a feminist peace." *Development in Practice*, Vol. 13, Núms. 2 y 3, pp. 178–188.
- Agarwal, Bina. 2003. "Gender and land rights revisited: Exploring new prospects via the state, family and market." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1 y 2, pp. 184–225.
- . 1994. *A Field of One's Own*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1990. "Social security and the family in rural India: Coping with seasonality and calamity." *Journal of Peasant Studies*, Vol. 17, Núm. 3, pp. 341–412.

- Agarwal, Bina, Jane Humphries y Ingrid Robeyns (comps.). 2003. "A special issue on Amartya Sen's work and ideas: A gender perspective." *Feminist Economics*, Vol. 9, Núms. 2 y 3, pp. 1–335.
- Ahikire, J. 2003. "Gender equity and local democracy in contemporary Uganda: Addressing the challenge of women's political effectiveness in local government." En: Anne-Marie Goetz y Shireen Hassim (comps.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*. Zed, Londres.
- All-China Women's Federation (ACWF). 1998. *An Outline of the Women's Political Participation Since Liberation*. China CCP History Publishing House, Beijing.
- Allan, Helen y John Aggergaard Larsen. 2003. "We Need Respect": *Experiences of Internationally Recruited Nurses in the U.K.*. Royal College of Nurses, Londres.
- Amnistía Internacional. 2004. *Sudan: Darfur: Rape as a Weapon of War: Sexual Violence and its Consequences*. [http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR540762004ENGLISH/\\$File/AFR5407604.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR540762004ENGLISH/$File/AFR5407604.pdf), consultado el 20 de julio de 2004.
- . 1997. *Uganda, Breaking God's Commands: The Destruction of Childhood by the Lord's Resistance Army*, AI Index: AFR 59/01/97. Amnistía Internacional, Londres.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Oxford.
- AnanthPur, Kripa. 2004. *Rivalry or Synergy? Formal and Informal Local Governance in Rural India*. Institute of Development Studies (IDS) Documento de trabajo Núm. 226, IDS, Brighton.
- Anker, R.H. 1998. *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World*. OIT, Ginebra.
- Anker, R., H. Melkas y A. Korten. 2003. *Gender-Based Occupational Segregation in the 1990s*. Documento de trabajo de la OIT Núm. 16. Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, OIT, Ginebra.
- Anner, Mark y Peter Evans. 2004. "Building bridges across a double divide: Alliances between US and Latin American labour and NGOs." *Development in Practice*, Vol. 14, Núms. 1 y 2, pp. 34–47.
- Arabsheibani, G. Reza, Francisco Carneiro y Andrew Henley. 2003. *Gender Wage Differentials in Brazil: Trends over a Turbulent Era*. World Bank Policy Research Working Papers, Núm. 3148, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ardington, Elisabeth y Frances Lund. 1995. "Pensions and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development." *Development Southern Africa*, Vol. 12, Núm. 4, pp. 557–577.
- Arizpe, L., F. Salinas y M. Velásquez. 1989. "The effects of the economic crisis on the living conditions of peasant women in Mexico." En: UNICEF (comp.), *Poor Women and the Economic Crisis. The Invisible Adjustment*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNICEF y Alfabetas Impresores, Santiago de Chile.
- Asia Watch y Women's Rights Project. 1993. *Modern Form of Slavery: Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand*. Human Rights Watch, Nueva York.
- Asis, Maruja Milagros B., Shirlena Huang y Brenda S.A. Yeoh. 2004. "When the light of the home is abroad: Female migration and the Filipino family." *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25, Núm. 2, pp. 198–215.
- Avritzer, Leonardo. 2000. *Civil Society, Public Space and Local Power: A Study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre*. Informe para el proyecto de IDS y la Fundación Ford sobre "Civil Society and Democratic Governance". Manuscrito inédito, IDS, Brighton, Reino Unido.
- Baden, Sally. 1996. *Gender Issues in Financial Liberalization and Financial Sector Reform*. Documento de trabajo preparado para la Dirección General de Desarrollo (DGVIII) de la Comisión Europea. Bridge, Development-Gender, IDS, Brighton.
- Baden, Sally y Anne-Marie Goetz. 1998. "Who needs (sex) when you can have (gender)?" En: Cecile Jackson y Ruth Pearson (comps.), *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*. Routledge, Londres.

- Baffes, John. 2002a. *Tanzania's Coffee Sector: Constraints and Challenges in a Global Environment*. Región de Africa, Eorking Papers Numbered Series, Núm. 56. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2002b. *Tanzania's Cotton Sector: Constraints and Challenges in a Global Environment*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bailey, B. 2003. *Gender-Sensitive Educational Policy and Practice: The Case of Jamaica*. Documento de referencia para "EFA Global Monitoring Report 2003/04". UNESCO, París.
- Bakker, Isabella (comp.). 1994. *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. Zed, Londres.
- Balakrishnan, Radhika (comp.). 2002. *The Hidden Assembly Line: Gender Dynamics of Subcontracted Work in a Global Economy*. Kumarian Press, Bloomfield, Conn.
- Baldez, Lisa. 2004. "Elected bodies: Gender quota law for legislative candidates in Mexico." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 29, Núm. 2, pp. 231–258.
- . 2002. *Why Women Protest*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1997. *Democratic Institutions and Feminist Outcomes: Chilean Policy toward Women in the 1990s*. Documento de trabajo Núm. 340. University of Washington, Department of Political Science, Seattle.
- Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875–1975*. Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Banco Mundial. 2004a. *GenderStats*. <http://devdata.worldbank.org/genderstats/home.asp>, consultado el 1 de diciembre de 2004.
- . 2004b. *World Development Indicators 2004*. CD-ROM. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2003a. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. Oxford University Press, Nueva York.
- . 2003b. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Oxford University Press, Nueva York.
- . 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- . 2001a. *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*. Oxford University Press, Nueva York.
- . 2001b. *Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management: Case Study 2: Porto Alegre, Brazil*. Participation Sourcebook, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 2001c. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1995a. *Will Arab Workers Prosper or Be Left Out in the 21st Century?* Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1995b. *World Development Report: Workers in an Integrating World*. Oxford University Press, Nueva York.
- . 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1993a. *The East Asian Miracle*. Oxford University Press, Nueva York.
- . 1992. *Governance and Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- . 1981. *Accelerated Development for Africa: An Agenda for Africa*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banerjee, Paula. 2001. "Between Two Armed Patriarchies: Women in Assam and Nagaland". En: Rita Manchanda (comp.), *Women, War and Peace in South Asia*, Nueva Delhi, Sage.
- Bangura, Yusuf. 2004. *Technocratic Policy Making and Democratic Accountability*. Investigación y políticas, Síntesis 3. UNRISD, Ginebra.
- . 2000. *Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*. "Geneva 2000", documento especial Núm. 3, UNRISD, Ginebra.
- . 1994. *Economic Restructuring, Coping Strategies and Social Change: Implications for Institutional Development in Africa*. Documento de discusión Núm. 52, UNRISD, Ginebra.
- Barr, N. A. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Stanford University Press, Stanford, Conn.



- Barrientos, Armando. 2004. "Comparing pension schemes in Chile, Singapore, Brazil and South Africa." En: Peter Lloyd-Sherlock (comp.), *Living Longer: Ageing, Development and Social Protection*. UNRISD/Zed Books, Ginebra y Londres.
- Barrientos, Armando y Stephanie Barrientos. 2002. *Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain*. Serie Documentos de Discusión, Protección Social, Núm. 0216. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barrientos, Stephanie. 2001. "Gender, flexibility and global value chains." Número especial titulado *The Value of Spreading the Gains from Globalisation*, *IDS Bulletin*, Vol. 32, Núm. 3, julio, pp. 83–93.
- Barrientos, Stephanie, A. Bee, A. Matear y I. Voger. 1999. *Women in Chilean Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector (Women Studies at Work Series)*. Macmillan, Londres.
- Baru, R. 2003. "Privatisation of health services: A South Asian perspective." *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, Núm. 42, pp. 4433–4437.
- Barya, J.-J. y J. Oloka-Onyango. 1994. *Popular Justice and Resistance Committee Courts in Uganda*. Centre for Basic Research, Kampala.
- Basu, Amrita. 2004. *Women, Political Parties and Social Movements in South Asia*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 1995. "Feminism inverted: The gendered imagery and real women of Hindu nationalism." En: Tanika Sarkar y Urvashi Butalia (comps.), *Women and the Hindu Right: A Collection of Essays*. Kali for Women, Nueva Delhi.
- Batezat, E., M. Mwalo y K. Truscott. 1988. "Women and independence: The heritage and the struggle." En: Colin Stoneman (comp.), *Zimbabwe's Prospects: Issues of Race, Class, State and Capital in Southern Africa*. Macmillan, Basingstoke.
- Battistella, Graziano y Maruja M.B. Asis (comps.). 2003. *Unauthorized Migration in Southeast Asia*. Scalabrini Migration Center, Quezon City.
- Bauer, Gretchen. 2004. "The hand that stirs the pot can also run the country: Electing women to parliament in Namibia." *Journal of Modern African Studies*, Vol. 42, Núm. 4, diciembre.
- Beall, Jo. 2004. *Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience of Local Government*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Bean, Frank D. y Gillian Stevens. 2003. *America's Newcomers and the Dynamics of Diversity*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Beckwith, Karen. 2004. *Mapping Strategic Engagements of Women's Movements*. Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Quebec, Canadá, del 17 al 20 de marzo.
- . 2002. *The Substantive Representation of Women: Newness, Numbers, and Models of Representation*. Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, Boston, 29 de agosto al 1 de septiembre.
- . 2001. "Women's movements at century's end: Excavations and advances in political science." *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, pp. 371–390.
- . 2000. "Beyond compare? Women's movements in comparative perspective." *European Journal of Political Research*, Vol. 37, Núm.4, pp. 431–468.
- Beneria, L. y M.S. Floro. 2004. *Labour Market Informalization and Social Policy: Distributional Links and the Case of Homebased Workers*. Documento elaborado para el Proyecto de UNRISD sobre Género y Política Social, Mimeo, Ginebra.
- Bennett, Olivia, Jo Bexley y Kitty Warnock. 1995. *Arms to Fight, Arms to Protect: Women Speak Out About Conflict*. Panos, Londres.
- Bentley, Kristina. 2004. "Women's human rights and the feminisation of poverty in South Africa." *Review of African Political Economy*, Núm.100, pp. 247–261.
- Berik, Gunseli. 2004. *Growth and Gender Equity in East Asia*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".

- . 2000. "Mature export-led growth and gender wage inequality in Taiwan." *Feminist Economics*, Vol. 6, Núm. 3, pp. 1–26.
- Bhagwati, J. 2002/3. *Why Free Capital Movements may be Hazardous to your Health: Lessons from the Latest Financial Crisis*. Comentario preparado para la Conferencia sobre Control del Capital, del National Bureau for Economic Research (NBER), Cambridge, Mass.
- Bhattacharya, Debapriya y Mustafizur Rahman. 1999. *Female Employment under Export-Propelled Industrialization: Prospects for Internalizing Global Opportunities in Bangladesh's Apparel Sector*. Documento especial para Beijing Núm. 10, UNRISD, Ginebra.
- Bigsten, Arne, Jorgen Levin y Hakan Persson. 2001. *Debt Relief and Growth: A Study of Zambia and Tanzania*. Documento presentado en la Conferencia sobre Desarrollo y Disminución de la Deuda, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Bijlmakers, L., M. Bassett y D. Sanders. 1996. *Health and Structural Adjustment in Rural and Urban Settings in Zimbabwe at a Time of Structural Adjustment: A Three-Year Longitudinal Study*. Informe de investigación Núm. 101, Nordic Africa Institute, Uppsala.
- Blackden, C.M. 1997. *All Work and No Time: The Relevance of Gender Differences in Time Allocation for Agricultural Development in Zambia*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Blackden, C.M. y C. Bhanu. 1999. *Gender, Growth and Poverty Reduction: 1998 Africa Poverty Status Report*. Documento del Banco Mundial para el Programa Especial de Ayuda a África, Washington, D.C.
- Bloomfield, David, Teresa Barnes y Luc Huyse (comps.). 2003. *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Stockholm.
- Boulding, E. 1993. "States, boundaries and environmental security." En: Dennis J.D. Sandole y Hugo van der Merwe (comps.), *Conflict Resolution Theories and Practice: Integration and Application*. Manchester University Press, Manchester.
- Bouvier, Virginia. 2004. *Crossing the Lines: Women's Social Mobilization in Latin America*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Boyd, Monica. 2001. "Gender inequality: Economic and political aspects." En: Robert J. Bram (comp.), *New Society: Sociology for the 21st Century*, tercera edición. Harcourt Canada, Toronto.
- . 1992. "Gender issues in immigration trends and language fluency: Canada and the United States." En: Barry R. Chiswick (comp.), *Immigration Language and Ethnic Issues: Public Policy in Canada and the United States*. American Enterprise Institute, Washington, D.C.
- Boyd, Monica y Pikkov Deanna. 2004. *Gendering Migration, Livelihood and Entitlements: Migrant Women in Canada and the United States*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Boylan, Delia M. 1998a. *Holding Democracy Hostage: Central Bank Autonomy in the Transition from Authoritarian Rule*. Documento presentado en la 56a. Reunión Anual de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste de los Estados Unidos de América, Palmer House Hilton, Chicago, del 23 al 25 de abril.
- . 1998b. "Preemptive strike: Central bank reform in Chile's transition from authoritarian rule." *Comparative Politics*, Vol. 30, Núm. 4, pp. 443–462.
- Brand, L.A. 1998. *Women, the State, and Political Liberalization: Middle Eastern and North African Experiences*. Columbia University Press, Nueva York.
- Braunstein, Elissa. 2004. *Foreign Direct Investment, Development and Gender Equity: A Review of Research and Policy*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Breman, Jan. 1996. *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- . 1985. *Of Peasants, Migrants and Paupers: Rural Labour Circulation and Capitalist Production in West India*. Oxford University Press, Oxford.

- Bruno, M. y W. Easterly. 1996. "Inflation and growth: In search of a stable relationship." *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Vol. 78, Núm. 3, pp. 139–146.
- Bryceson, Deborah Fahy. 2002. "The scramble in Africa: Reorienting rural livelihoods." *World Development*, Vol. 30, Núm. 5, pp. 725–739.
- . 1999a. *African Rural Labour, Income Diversification and Livelihood Approaches: A Long-Term Development Perspective*. Documento de trabajo del ASC Núm. 35, African Studies Centre, Leiden.
- . 1999b. *Sub-Saharan Africa Betwixt and Between: Rural Livelihood Practices and Policies*. Documento de trabajo del ASC Núm. 43, African Studies Centre, Leiden.
- Buch, N. 2000. *Women's Experience In New Panchayats: The Emerging Leadership of Rural Women*. Documento especial Núm. 35, Centre for Women's Development Studies, Calcutta.
- Budlender, Debbie. 1999. *The Fourth Women's Budget*. Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Busse, Matthias y Christian Spielmann. 2003. *Gender Discrimination and the International Division of Labour*. HWWA Documento de discusión Núm. 245. Hamburg Institute of International Economics, Hamburgo.
- Butalia, Urvashi (comp.). 2002. *Speaking Peace: Voices of the Women of Kashmir*. Kali for Women/Zed Books, Delhi/Londres.
- Butalia, Urvashi. 2004. *Gender and Conflict in South Asia*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Byamukama, E. 2001. *Population Dynamics of Vectors of SPVD in Uganda*. Disertación para el programa de Maestría en Ciencias, Makerere University, Kampala, Uganda.
- Cagatay, Nilüfer y Korkut Ertürk. 2003. *Gender and Globalization: A Macroeconomic Perspective*. Mimeo, University of Utah, Department of Economics, Utah.
- Cagatay, Nilüfer y Süle Ozler. 1995. "Feminization of the labour force: The effects of long-term development and structural adjustment." *World Development*, Vol. 23, Núm. 11, pp. 1883–1894.
- Caldeira, T. 2004.
- . 2000. *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. University of California, Berkeley.
- Campos, J. Edgardo y Shilpa Pradhan. 2003. *A Framework for Studying Governance Reforms at the Country Level*. Mimeo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cardelle, A. 1997. *Health Care in the Time of Reform: Emerging Policies for Private-Public Sector Collaboration on Health*. Publicación del North South Centre, Vol. 6, Núm. 1.
- Case, Anne. 2001. *Health, Income and Economic Development*. Documento presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial, Washington D.C., mayo.
- Case, Anne y Angus Deaton. 1998. "Large cash transfers to the elderly in South Africa." *Economic Journal*, Vol. 108, pp. 1330–1361.
- Castles, Stephen. 2003. "Towards a sociology of forced migration and social transformation." *Sociology*, Vol. 37, Núm. 1, pp. 13–34.
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1999. *Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Artículo 4. Naciones Unidas, Nueva York.
- Center for Women War Victims. 2003. *Women Recollecting Memories: Center for Women War Victims Ten Years Later*. Center for Women War Victims, Zagreb.
- Centro Feminista de Estudios e Assessoria (CFEMEA). 2000. "Balanço Legislativo de 1999." *Jornal Fêmea*, Núm. 85, febrero. pp. 1–12.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004. *Panorama Social de América Latina 2002–2003*. CEPAL, Santiago de Chile.

- . 2002. *América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género*. Boletín Demográfico Núm. 70 (julio), CEPAL, Santiago de Chile.
- Chang, Kai. 1995. "Female employees' working conditions in medium and large state-owned enterprises." *Sociological Research*, Vol. 3, pp. 83–93.
- Chant, S. y S. Radcliffe. 1992. "Migration and development: The importance of gender." En: S. Chant (comp.), *Gender and Migration in Developing Countries*. Belhaven Press, Londres y Nueva York.
- Chatterjee, Mirai y M. Kent Ranson. 2003. "Livelihood security through community-based health insurance in India." En Lincoln Chen, Jennifer Leaning y Vasant Narasimhan (comps.), *Global Health Challenges for Human Security*, Harvard University Press, Cambridge.
- Chattopadhyay, Raghendra y Esther Duflo. 2004. "Impact of reservation in Panchayati Raj: Evidence from a nationwide randomised experiment." *Economic and Political Weekly*, Vol. 39, Núm. 9, pp. 979–986.
- Chen, Martha, Jennefer Sebstad y Lesley O'Connell. 1999. "Counting the invisible workforce: The case of homebased workers." *World Development*, Vol. 27, Núm. 3, pp. 603–610.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. 2001. "How did the world's poor fare in the 1990s?" *Review of Income and Wealth*, Vol. 47, Núm. 3, pp. 283–300.
- Chhachhi, A. y R. Pittin. 1996. *Confronting State, Capital and Patriarchy: Women Organizing in the Process of Industrialization*. Macmillan, Basingstoke.
- Chin, Christine B.N. 2003. "Visible bodies, invisible work: State practices toward migrant women domestic workers in Malaysia." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núm. 1–2, pp. 49–73.
- Chingono, Mark. 2001. "Mozambique: War, economic change and development in Manica Province, 1982–1992." En: Frances Stewart y Valpy Fitzgerald (comps.), *War and Underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford/Nueva York.
- Chinkin, Christine. 2001. "Women's International Tribunal on Japanese Military Sexual Slavery. Editorial comment." *American Journal of International Law*, Vol. 95, pp. 335–341.
- Chiriboga, M., R. Grynspan y L. Pérez. 1996. *Mujeres de Matúz*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José.
- Cho, Hyoung, Ann Zammit, Jinjoo Chung e In-Soon Kang. 2004. "Korea's miracle and crisis: What was in it for women?" En: Shahra Razavi, Ruth Pearson y Caroline Danloy (comps.), *Globalization, Export-Oriented Employment, and Social Policy: Gendered Connections*, Palgrave, Basingstoke.
- Coalition on Violence Against Women (COVAW-Kenya). 2002. *In Pursuit of Justice: A Research Report on Service Providers' Response to Cases of Violence Against Women in Nairobi Province*. COVAW - Kenya, Nairobi.
- Collins, Catherine. 2004. "Turkey orders sermons on women's rights; Reforms preached in 70,000 mosques." *Chicago Tribune*, 9 de mayo, p. 3.
- Collins, Joseph y Bill Rau. 2000. *AIDS in the Context of Development*. Documento especial Núm. 4, Política Social y Desarrollo, UNRISD, Ginebra.
- Comisión Europea (CE). 2003. *Migration and Social Integration of Migrants: Valorisation of Research on Migration and Immigration Funded under 4th and 5th European Programmes of Research*. Documento presentado en una reunión de diálogo organizada por la Dirección General de Investigación (RTD) con la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales (EMPL) y la Dirección General de Justicia y Asuntos Interiores (JAI), Bruselas, Bélgica, del 28 al 29 de enero de 2002.
- . *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peacebuilding, Conflict Prevention and Beyond*. EU SEC(96) 332. <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/communication-1996.htm>, consultado el 29 de noviembre de 2004.

- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. Commission on Human Security, Nueva York.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2004. Bases de datos de UNCTAD. <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1888&lang=1>, consultado el 30 de septiembre de 2004.
- . 2002. *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. UNCTAD, Ginebra.
- . 1996. *World Investment Report*. UNCTAD, Ginebra.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2000. *Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª celebrada el 31 de octubre de 2000. Naciones Unidas, Ginebra.
- Cook, Sarah y Susie Jolly. 2001. *Unemployment, Poverty and Gender in Urban China*. Informe de investigación Núm. 50, IDS, Brighton, Reino Unido.
- Coomaraswamy, Radhika. 2001. *Report of Special Rapporteur on Violence against Women, Mission to Sierra Leone 21–29 August 2001*. Naciones Unidas E/CN.4/2002/83.
- . 1998. *Report of the Special Rapporteur on Systematic Rape, Sexual Slavery and Slavery-like Practices During Armed Conflict*. Naciones Unidas E/CN.4/sub/2/1998/13, 22 de junio.
- Coopoo, S. 2000. “Women and local government revenue”, en: *Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Women’s Budget Series: 2000 issue*, Cape Town: Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE e Idasa.
- Corner House. 2004. *Briefing 31: A Decade After Cairo: Women’s Health in a Free Market*. <http://www.thecornerhouse.org.uk>.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1996. *Labour Market Shocks, Psychological Stress and the Transition’s Mortality Crisis*. Research in Progress N° 4, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/ WIDER, Helsinki.
- Cornia, Giovanni Andrea, Tony Addison y Sampsa Kiiski. 2004. “Income distribution changes and their impact in the post-second World War Period.” En: Giovanni Andrea Cornia (comp.), *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2003. *Income Distribution and Changes in their Impact in the Post-World War II Period*. Documento de discusión Núm. 2003-28. UNU/WIDER, Helsinki.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (comps.). 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Clarendon Press, Oxford.
- Corrin, Chris. 2003. “Developing Policy on Integration and re/construction in Kosovo.” *Development in Practice*, Vol. 13, Núms. 1 y 2, pp. 189–207.
- Corte Penal Internacional. 1998. *Rome Statute of the International Criminal Court*. UN Doc. A/CONF.183/9. ICC, Roma. [www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome\\_statute\(e\).pdf](http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome_statute(e).pdf), consultado el 4 de mayo de 2004.
- Cueva, Hanny. 2004. *Women in Politics: What Difference Does It Make? An Empirical Assessment on the Case of Abortion Laws*. Tesis de Maestría en Estudios del Desarrollo (MP 27), Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Curtis, Grant. 1998. *Cambodia Reborn? The Transition to Democracy and Development*. Brookings Institution Press y UNRISD, Washington y Ginebra.
- Da Corta, Lucia y Davuluri Venkateshwarlu. 1999. “Unfree relations and the feminization of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970–1995.” *Journal of Peasant Studies*, Número especial, Vol. 26, Núm. 2/3, pp. 71–140.
- Dahl, Marilyn. 1987. *The Cultural Production of the Disabled Role Identity in Contemporary Canadian Society*. Tesis de Maestría, Simon Fraser University, Burnaby, British Columbia.
- Dahlerup, D. 1986. “Is the new women’s movement dead? Decline or change of the Danish movement.” En: D. Dahlerup (comp.), *The New Women’s Movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA*, Sage, Londres.

- Darcy, R., Susan Welch y Janet Clark. 1994. *Women, Elections and Representation*. University of Nebraska Press, Lincoln.
- Das Gupta, Monica y P.N. Mari Bhat. 1998. "Intensified gender bias in India: A consequence of fertility decline." En: Maithreyi Krishnaraj, Ratna M. Sudarshan y Abusaleh Shariff (comps.), *Gender, Population and Development*, Oxford University Press, Nueva Delhi.
- David, M., Beatriz de A., C. Morales y M. Rodríguez. 2001. "Modernidad y heterogeneidad: Estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe." En: Beatriz David, C. Morales y M. Rodríguez (comps.), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe. ¿La construcción de un nuevo modelo?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Alfaomega, Santiago de Chile.
- Davison, Jean (comp.). 1998. *Agriculture, Women and Land: The African Experience*. Westview Press, Boulder, Colo.
- De Abreu, Alcinda António. 1998. "Mozambican women experiencing violence." En: M. Turshen y C. Twagiramariya (comps.), *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*. Zed, Londres.
- de Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Random House, Nueva York.
- del Alba Acevedo, Luz. 2000. *Expanding the Boundaries of Citizenship: Women in Puerto Rico's Legislature*. Documento presentado en la reunión de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Ciudad de Quebec, Canadá, del 1 al 5 de agosto.
- Deedat, H. 2003. *Women Workers in the Leather and Footwear Industry in South Africa*. Informe de investigación TWN-Africa, Accra North.
- Deere, Carmen Diana. 2004. *The Feminization Of Agriculture? Economic Restructuring In Rural Latin America*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2003. "Women's land rights and rural social movements in the Brazilian agrarian reform." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1 y 2, pp. 257–288.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2003. "The gender asset gap: land in Latin America." *World Development*, Vol. 31, Núm. 6, pp. 925–947.
- Deininger, K. y P. Olinto. 2000. *Why Liberalisation Alone has not Improved Agricultural Productivity in Zambia: The Role of Asset Ownership and Working Capital Constraints*. Documento de trabajo Núm. 2302, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES). 2004. *Abortion Policies: A Global Review*. División de Población, Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2003. *Levels and Trends of International Migration to Selected Countries in Asia*. Naciones Unidas, Nueva York. División de Población, Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2001. *Demographic Yearbook 2001*. División de Estadística, Naciones Unidas, Nueva York.
- Department of Homeland Security, United States. 2003. Office of Immigration Statistics. Tabulaciones inéditas para 1990–2000, consultadas en enero de 2004.
- Department for International Development (DFID). 2002. *Safety, Security and Access to Justice for All: Putting Policy into Practice*. DFID, Londres.
- Deshmukh-Ranadive, J. 2003. "Placing gender equity in the family centre stage: Use of 'Kala Jatha' theatre." *Economic and Political Weekly*, Vol. 38, Núm. 17, pp. 1674–1679.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2004. *Migration and Development*. GTZ, Eschborn.
- Devereux, Stephen. 2002. "The Malawi famine of 2002." *IDS Bulletin*, Vol. 33, Núm. 4, pp. 70–78.
- Devereux, Stephen y R. Sabates-Wheeler. 2004. *Transformative Social Protection*. Documento de trabajo, IDS, Brighton, Reino Unido.
- Diamond, P. y S. Valdes-Prieto. 1994. "Social security reforms." En: P.B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Laban (comps.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. Brookings Institution, Washington, D.C.



- Dijkstra, A. Geske. 2002. "Revising the UNDP's GDI and GEM: Towards an alternative." *Social Indicators Research*, Vol. 57, Núm. 3, pp. 301–338.
- Directorate General of Budget and Statistics. 2003. *Yearbook of Earnings and Productivity*, Directorate General of Budget and Statistics, Taiwán.
- División de Estadística de las Naciones Unidas. 2004. *Millennium Indicators Database*. Women in Parliamentary Seats, per cent (Code 1020). [http://unstats.un.org/unsd/mi/mi\\_series\\_list.asp](http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_series_list.asp), consultado en mayo de 2004.
- Dobrowolsky, Alexandra y Vivien Hart (comps.). 2003. *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dodson, D. L. y S.J. Carroll. 1991. *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*. Center for the American Woman and Politics, New Brunswick, N.J.
- Doezema, J. 2004. *Sex Slaves and Discourse Masters: The Historical Construction of Trafficking in Women*. Tesis doctoral, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Dolan, Catherine S. 1997. *Tesco is King: Gender and Labour Dynamics in Horticultural Exporting, Meru District, Kenya*. Tesis doctoral, State University of New York at Binghamton. Disponible en: UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Mich.
- Dolan, C. y K. Sorby. 2003. *Gender and Employment in High-Value Agricultural Industries Agriculture and Rural Development*. Serie Documentos de Trabajo Núm. 7, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dollar, David y Roberta Gatti. 1999. *Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?* Informe de investigación sobre Políticas de Género y Desarrollo, Serie Documentos de Trabajo Núm. 1, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Drage, J. 2001. *Women in Local Government in Asia and the Pacific. A Comparative Analysis of Thirteen Countries*. [http://hrcr.undp.org.in/APRI/Rsnl\\_Rsrc/comparative\\_report.pdf](http://hrcr.undp.org.in/APRI/Rsnl_Rsrc/comparative_report.pdf), consultado en mayo de 2004.
- Dwyer, D. y J. Bruce (comps.). 1988. *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Stanford University Press, Stanford, Calif.
- Eade, Deborah. 2004. "Editorial overview." *Development in Practice*, Vol. 14, Núms. 1 y 2, pp. 5–12.
- Economic and Political Weekly (EPW)*. 1995. "Panchayats: The dark side." EPW, Bombay, 18 de marzo.
- Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey (ERF). 1998. *Economic Trends in the MENA Region*. ERF, El Cairo.
- . 1996. *Economic Trends in the MENA Region*. ERF, El Cairo.
- Ehrenreich, Barbara y Arlie R. Hochschild (comps.). 2003. *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*. Metropolitan Books, Nueva York.
- Eichengreen, Barry y Michael Mussa. 1998. "Capital account liberalization and the IMF." *Finance and Development*, Vol. 35, Núm. 4, pp. 16–19.
- Einhorn, Barbara. 1993. *Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender and Women's Movements in East Central Europe*. Verso, Londres y Nueva York.
- Eisenstein, Zillah. 1993. "Eastern European male democracies: A problem of unequal equality." En: Nanette Funk y Magda Mueller (comps.), *Gender Politics and Post-Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Routledge, Nueva York.
- Ekwempu, C.C.D., M.B. Maine, B.E. Olonkoba, y M.N. Kisseka. 1990. "Structural adjustment and health in Africa," Letter. *The Lancet*, 7 de julio, pp. 56–67.
- El Bushra, Judy. 2004. "Fused in combat: Gender relations and armed combat." En: Haleh Afshar y Deborah Eade (comps.), *Development, Women and War. Feminist Perspectives*. Oxfam, Oxford.
- . 2003. "Fused in combat: Gender relations and armed combat." *Development in Practice*, Vol. 13, Núms. 1 y 2, pp. 252–265.
- Elbers, Chris y Peter Lanjouw. 2001. "Intersectoral transfer, growth, and inequality in rural Ecuador." *World Development*, Vol. 29, Núm. 3, pp. 481–496.

- Elgie, Robert. 1998. "Democratic accountability and central bank independence: Historical and contemporary, national and European perspectives." *West European Politics*, Vol. 21, Núm. 3, pp. 53–76.
- Ellis, Frank. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Ellis, Frank y Ntengua Mdoe. 2002. "Livelihoods and rural poverty reduction in Tanzania." *World Development*, Vol. 31, Núm. 8, pp. 1367–1384.
- Elson, Diane. 2002. "Gender justice, human rights, and neo-liberal economic policies." En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1999. "Labour markets as gendered institutions: Equality, efficiency and empowerment issues." *World Development*, Vol. 27, Núm. 3, pp. 611–627.
- . 1998. *Sector Programme Support*. Colección de documentos elaborados para la OCDE/DAC-WID. Graduate School of Social Sciences, Genecon Unit, University of Manchester, Manchester.
- . 1995. "Male bias in macroeconomics: The case of structural adjustment." En: Diane Elson (comp.), *Male Bias in the Development Process*. Manchester University Press, Manchester.
- Elson, Diane y Nilüfer Cagatay. 2000. "The social content of macroeconomic policies." *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1347–1364.
- Epstein, G. 2002. *Alternatives to Inflation Targeting: Monetary Policy for Stable and Egalitarian Growth*. Documento de trabajo PERI Núm. 62, University of Massachusetts at Amherst, Department of Economics, Massachusetts.
- Eriksson M. y Wallenstein P. 2004. "Armed Conflict 1989-2003" *Journal of Peace Research* 41:5 625-636 (P). Sage Publications.
- Ertürk, Korkut y Nilüfer Cagatay. 1995. "Macroeconomic consequences of cyclical and secular changes in feminization: An experiment at gendered macromodeling." *World Development*, Vol. 23, Núm. 11, pp. 1969–1977.
- Ertürk, Yakin. 2004. Documento presentado en la reunión "Affirmative Action and SC Resolution 1325: CEDAW General Recommendation 25 and women's participation in conflict prevention and resolution", organizada por OACNUDH y el Gobierno de Alemania con la colaboración de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CONGO) y OSAGI/DAW, 5 de abril de 2004, Naciones Unidas, Ginebra.
- ESCWA, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental. 2000. *Women and Men in the Arab Region: A Statistical Portrait 2000*. UNESCWA, Beirut.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Evans, P. 2004. "Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and potentials of deliberation." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, Núm. 4, pp. 30–53.
- Evertzen, A. 2001. *Handbook on Gender and Local Governance*. SNV Netherlands Development Organisation. [http://www.kit.nl/gcg/html/links\\_gender\\_and\\_local\\_governm.asp](http://www.kit.nl/gcg/html/links_gender_and_local_governm.asp), consultado en mayo de 2004.
- Farr, Vanessa. 2003. "The importance of a gender perspective to successful disarmament, demobilization and reintegration processes." *Disarmament Forum: Women, Men, Peace and Security*, Vol. 4, pp. 25–36.
- Faundez, Julio. 1997. *Good Governance and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries*. St Martin's Press, Nueva York.
- Ferreira, Francisco H.G. y Peter Lanjouw. 2001. "Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast." *World Development*, Vol. 29, Núm. 3, pp. 509–528.
- Floro, Maria Sagrario y Gary Dymiski. 2000. "Financial crisis, gender and power: An analytical framework." *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1269–1283.
- Fodor, Eva. 2004a. *Women and Political Engagement in East-Central Europe*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".



- . 2004b. *Women at Work: The Status of Women in the Labour Markets of the Czech Republic, Hungary, and Poland*. Documento de referencia para el informe de UNRISD “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”.
- Fodor, Jerry. 2004. “Having concepts: A brief refutation of the twentieth century.” *Mind and Language*, Vol. 19, Núm. 1, pp. 29–47.
- Folbre, Nancy. 1994. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. Routledge, Londres.
- . 1986. “Hearts and spades: Paradigms of household economics.” *World Development*, Vol. 14, Núm. 2, pp. 245–255.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). 2004a. *Women, Peace and Security*.  
[http://www.womenwarpeace.org/h\\_index.htm](http://www.womenwarpeace.org/h_index.htm), consultado en julio de 2004.
- . 2004b. *Gender Profile of the Conflict in Abkhazia*. Women War Peace, UNIFEM.  
[http://www.womenwarpeace.org/abkhazia/docs/abkhazia\\_pfv.pdf](http://www.womenwarpeace.org/abkhazia/docs/abkhazia_pfv.pdf), consultado el 15 de julio de 2004.
- . 2002. *Progress of World's Women*. UNIFEM, Nueva York.
- . 2001. *Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction*. UNIFEM, Nueva York.
- . 2000. *Progress of World's Women*. UNIFEM, Nueva York.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2004a. *Correspondence on Laws Promoting Gender Equality*. UNFPA, Ginebra.
- . 2004b. *Investing in People: National Progress in Implementing the ICPD Programme of Action 1994–2004*. UNFPA, Nueva York.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2002. *Situation Analysis and Children and Women in Ghana 2000*. UNICEF, Accra.
- . 1993. *The State of the World's Children*. UNICEF, Nueva York.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2004. *World Economic Outlook April 2004: Advancing Structural Reforms*. FMI, Washington, DC.
- . (varios años). Estadísticas sobre finanzas públicas. [www.imf.org](http://www.imf.org), consultadas en varias fechas.
- Freedman, Jane. 2003a. *Gender and Insecurity: Migrant Women in Europe*. Ashgate, Aldershot.
- . 2003b. “Selling sex: Trafficking, prostitution and sex work amongst migrant women in Europe.” En: Jane Freedman (comp.), *Gender and Insecurity: Migrant Women in Europe*, Ashgate, Aldershot.
- Freeman, Carla. 2000. *High Tech and High Heels in the Global Economy: Women, Work, and Pink-Collar Identities in the Caribbean*. Duke University Press, Durham, N.C.
- Fukuyama, F. 2004 “The imperative of state-building.” *Journal of Democracy*, Vol. 15, Núm. 2, pp. 17–31.
- Fultz, Elaine, Markus Ruck y Silke Steinhilber (comps.). 2003. *The Gender Dimension of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*. OIT, Hungría.
- Gallagher, Anne. 2001. “Human rights and the new UN protocols on trafficking and migrant smuggling: A preliminary analysis.” *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, Núm. 4, pp. 975–1004.
- Galli, Rosemary y Ursula Funk. 1995. “Structural adjustment and gender in Guinea-Bissau.” En: Gloria Thomas-Emeagwali (comp.), *Women Pay the Price: Structural Adjustment in Africa and the Caribbean*. Africa World Press, Trenton, N.J.
- Gallin, D. 2004. “Workers in the informal economy.” *International Union Rights*, Vol. 11, Núm. 2.
- Gallin, D. y P. Horn. 2004. *Organizing Informal Women Workers*. Documento de referencia para el informe de UNRISD “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”.
- Gangoli, G. 2003. *Sex Work, Poverty and Migration in Eastern India*. Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Género y Migración en Asia, Nueva Delhi.
- Gardner, Judith y Judy El Bushra (comps.). 2004. *Somalia—The Untold Story: The War through the Eyes of Somali Women*. Catholic Institute for International Relations (CIIR)/Pluto Press, Londres.
- Gautam, Shobha, Amrita Banskota y Rita Manchanda. 2001. “When there are no men: Women in the Maoist insurgency in Nepal.” En: Rita Manchanda (comp.), *Women, War and Peace in South Asia: Beyond Victimhood to Agency*, Sage, Nueva Delhi.

- Gelleny, Ronald, David Richards y Shawna Sweeney. En prensa. "Economic globalization and women's rights: Oppression or opportunity?" *World Development*.
- Ghosh, Jayati. 2004a. "Globalization, export-oriented employment for women and social policy: A case study of India." En: Shara Razavi, Ruth Pearson y Caroline Danloy (comps.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy*, Palgrave, Basingstoke.
- . 2004b. *Informalization and Women's Workforce Participation: A Consideration of Recent Trends in Asia*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2003a. "Exporting jobs or watching them disappear? Relocation, employment and accumulation in the world economy." En: Jayati Ghosh y C.P. Chandrasekhar (comps.), *Work and Well-being in the Age of Finance*, Tulika Books, Nueva Delhi.
- . 2003b. "Where have the manufacturing jobs gone? Production, accumulation and relocation in the world economy." En: Jayati Ghosh y C.P. Chandrasekhar (comps.), *Work and Well-being in the Age of Finance*, Tulika Books, Nueva Delhi.
- Gill, K.K. 2001. "Diversification of agriculture and women's employment in Punjab." *Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 44, Núm. 2, pp. 259–267.
- Goetz, Anne Marie. 2003. "Women's political effectiveness—A concept framework." En: Anne-Marie Goetz y Shireen Hassim (comps.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*. Zed, Londres.
- . 2001. *Women Development Workers: Implementing Rural Credit Programmes in Bangladesh*. Sage, Nueva Delhi.
- . (comp.) 1995. *Getting Institutions Right for Women in Development*, IDS Bulletin, Vol. 26, Núm. 3.
- Goetz, Anne Marie y R. Jenkins. 2004 *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Palgrave, Basingstoke.
- Goetz, Anne Marie y R. Sengupta. 1996. "Who takes the credit? Gender, power and control over loan use in rural credit programmes in Bangladesh." *World Development*, Vol. 24, Núm. 1, pp. 45–63.
- Goldblatt, Beth y Sheila Meintjes. 1998. "South African women demand the truth." En: Meredith Turshen y Clotilde Twagirumariya (comps.), *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*, Zed, Londres.
- Goodman, John B. 1991. "The politics of central bank independence." *Comparative Politics*, Vol. 23, Núm. 3, pp. 329–349.
- Gore, Charles. 2003. "Development partnerships for escaping the global poverty trap." *Development Policy Journal*, marzo, pp. 107–126.
- Goven, Joanna. 1993. "Gender politics in Hungary: Autonomy and anti-feminism." En: Nanette Funk y Magda Mueller (comps.), *Gender Politics and Post Communism: Reflections from Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Routledge, Nueva York.
- Grown, Caren y Geeta Rao Gupta. En prensa. *Taking Action: Achieving Gender Equality and the Empowerment of Women*. Informe final del Grupo de Trabajo sobre Educación e Igualdad de Género del Proyecto de Naciones Unidas para el Milenio, International Center for Research on Women, Washington, D.C.
- Grunberg, Isabelle. 1998. "Double jeopardy: Globalization, liberalization and the fiscal squeeze." *World Development*, Vol. 26, Núm. 4, pp. 591–605.
- Gulati, L. 1993. *In the Absence of their Men: The Impact of Male Migration on Women*. Sage, Nueva Delhi.
- Gupta, Nabanita Datta. 2002. "Gender, pay, and development: A cross-country analysis." *Labour and Management in Development Journal*, Vol. 3, Núm. 2, pp. 1–19.
- Harding, Luke. 2004. "After Abu Ghraib." *Guardian*, 20 de septiembre.
- Harriss-White, Barbara. 2000. *Work and Social Policy with Special Reference to Indian Conditions*. Documento presentado en la Conferencia de UNRISD sobre Política Social en el Contexto del Desarrollo, Tamsvik, Suecia, del 23 al 24 de septiembre.
- Hart, Gillian. 2004. "Reworking apartheid legacies: Global competition, gender and social wages in South Africa, 1980–2000." En: Shara Razavi, Ruth Pearson, y Caroline Danloy (comps.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*, Palgrave, Basingstoke.

- . 2002. Reworking Apartheid Legacies. Global Competition, Gender and Social Wages in South Africa, 1980–2000. Documento del programa sobre Política Social y Desarrollo, Núm. 13, UNRISD, Ginebra.
- . 1995. “Gender and household dynamics: Recent theories and their implications.” En: M.G. Quibria (comp.), *Critical Issues in Asian Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Hartmann, Heidi. 1981. “The unhappy marriage of marxism and feminism: Toward a more progressive union”. En: Lydia Sargent (comp.), *Women and Revolution: A Discussion of the Unhappy Marriage of Marxism and Feminism*, South End Press, Boston, Mass., pp. 1–42.
- Hauge Byberg, Ingvild. 2002. *Immigrant Women in Norway: A Summary of Findings on Demography, Education, Labour and Income*. Statistics Norway, Oslo.
- Hayes, Bernadette y Ian McAllister. 1997. “Gender, party leaders and election outcomes in Australia, Britain, and the United States.” *Comparative Political Studies*, Vol. 30, Núm. 1, pp. 3–26.
- Hayner, Priscilla B. 2001. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Routledge, Londres.
- Heinen, Jacqueline y Stéphane Portet. 2002. “Political and social citizenship: An examination of the case of Poland.” En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Heinz, James y Robert Pollin. 2003. *Informalization, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labor Standards in Developing Countries*. Documento de trabajo PERI Núm. 60, University of Massachusetts at Amherst Department of Economics, Amherst, Mass.
- Hélie-Lucas. 1993. “Women’s struggle and strategies and the rise of fundamentalism in the Muslim world: From entryism to internationalism.” En: Haleh Afshar (comp.), *Women in the Middle East: Perceptions, Realities and Struggles for Liberation*. St Martin’s Press, Nueva York.
- Hernandez Castillo, R. Aida. 2002. “National law and indigenous customary law: The struggle for justice of indigenous women in Chiapas, Mexico.” En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten. 2002. *Penn World Table Version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), Filadelfia (octubre).
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. 1993. “Introduction: Markets in Principle and Practice”. En: Cynthia Hewitt de Alcántara (comp.), *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform*. Frank Cass en asociación con EADI y UNRISD, Ginebra.
- Heyzer, Noleen. 1996. *Gender, Population and Environment in the Context of Deforestation: A Malaysian Case Study*. UNRISD y APDC, Kuala Lumpur.
- Hindu, The. 2000. “Nalini moves panel, Nadar on his way out.” *The Hindu*, 12 de febrero.
- Hindu, The. 1997. “High Court to be moved for redressal.” *The Hindu*, 27 de octubre.
- Hochschild, Arlie. 2000. “Global care chains and emotional surplus value.” En: Will Hutton y Anthony Giddens (comps.), *On the Edge: Living with Global Capitalism*, Jonathan Cape, Londres.
- . 1989. *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. Viking, Nueva York.
- Holt, Martha. 2003. “Palestinian women, violence and the peace process.” *Development in Practice*, Vol. 13, Núms. 1 y 2, pp. 223–238.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen. 2000. *Social Protection Sector Strategy Paper: From Safety Net to Trampoline*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hong Kong Census and Statistics Department. 2002. 2001 *Population Census*. Región Administrativa Especial de Hong Kong, República Popular China.
- House of Commons of the United Kingdom, International Development Committee. 2003. *The Humanitarian Crisis in Southern Africa*. House of Commons papers 2002-03 116, The Stationery Office, Londres.

- Hsiung, P.C. 1996. *Living Rooms as Factories: Class, Gender, and the Satellite Factory System in Taiwan*. Temple University Press, Filadelfia.
- Huang, Shirlena y Brenda Yeoh. 2003. "The difference gender makes: State policy and contract migrant workers in Singapore." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núms. 1–2, pp. 75–97.
- Huang, Yinyin y Pan Wuanming. 2003. "Female sex workers in the labour market of Northeastern China." *Sociological Research (Shehuixue Yanjiu)*, Vol. 3.
- Hubbard, D. 2001. *50/50: Options for Namibia*. Namibian Women's Manifesto Network, Windhoek.
- Huber, Evelyne. 2004. *Gendered Implications of Tax Reform in Latin America: Argentina, Chile, Costa Rica, and Jamaica*. Documento de referencia para el Programa de UNRISD sobre Género y Política Social, UNRISD, Ginebra.
- . 2002. "Conclusions: Actors, institutions and politics." En: Evelyne Huber (comp.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, University Park PA.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. "Geneva 2000", documento especial Núm. 7, UNRISD, Ginebra.
- Hugo, Graeme, Dianne Rudd y Kevin Harris. 2003. *Australia's Diaspora: Its Size, Nature and Policy Implications*. Committee for Economic Development of Australia (CEDA), Information Paper Núm. 80, CEDA, Canberra.
- Human Rights Watch. 2003. *Everyday Victims: Civilians in the Burundian War*. Human Rights Watch/Africa, Nueva York.
- Huntington, Samuel P. 1991. *Democracy's Third Wave*. University of Oklahoma Press, Londres.
- IDEA and Stockholm University. 2004. *Global Database of Quotas for Women*. <http://www.quotaproject.org>, consultado en mayo de 2004.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). 2002. *Database of Electoral Systems*. Electoral System Design Project. <http://www.idea.int/esd/data/world.cfm>, consultado en mayo de 2004.
- . 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. <http://www.int-idea.se>, consultado en mayo de 2004.
- Institute for Labor Studies of the Ministry of Labor and Social Security of China. 2002. *Chinese Employment Report*.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). 2004. *Corporate Social Responsibility and Development: Towards a New Agenda?* Conference News, Report on the UNRISD Conference; Ginebra, del 17 al 18 de noviembre de 2003. UNRISD, Ginebra.
- . 2000. *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development*. UNRISD, Ginebra. (Versión en español: *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social*).
- . 1993. *Rebuilding Wartorn Societies: Report of the Workshops on The Challenge of Rebuilding Wartorn Societies and The Social Consequences of the Peace Process in Cambodia*. Conference News, Report on the UNRISD Conference, Ginebra, del 27 al 30 de abril de 1993. UNRISD, Ginebra.
- Inter-American Dialogue. 2001. *Women and Power in the Americas: A Report Card*. Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- International Development Economics Associates (IDEAS). 2002. *Globalisation and Income Inequality: A Survey*. [http://www.networkideas.org/feathm/aug2002/ft19\\_Globalisation\\_Survey.htm](http://www.networkideas.org/feathm/aug2002/ft19_Globalisation_Survey.htm), consultado el 22 de noviembre de 2004.
- Iraqi Women's Rights Coalition (IWRC). 2003. *Newsletter*, Núm. 6, 15 de agosto.
- Islam, R. 2003. *Do More Transparent Governments Govern Better?* Documento de trabajo Núm. 3077, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Jackson, Cecile. 2003. "Gender analysis of land: Beyond land rights for women", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núm.4, pp. 453–480.
- Jackson, Cecile y Nitya Rao. 2004. *Understanding Gender and Agrarian Change Under Liberalization: The Case of India*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".

- Jacobs, Susie y Tracey Howard. 1987. "Women in Zimbabwe: Stated policy and state action." En: Haleh Afshar (comp.), *Women, State and Ideology: Studies from Africa and Asia*, Macmillan, Basingstoke.
- Jadwa, Ahmed. 2003. "A journey to Basra: Scenes of people and places (2)." *Al Sharq al Ausat*, Núm. 9025, 14 de agosto, p. 6. Traducción. Jack Kalpakian.
- Jaffrelot, Christophe. 1996. *The Hindu Nationalist Movement in India*. Viking, Delhi.
- Jayaweera, Swarna. 1997. "Women, education and empowerment in Asia." *Gender and Education*, Vol. 9, Núm. 4, pp. 411–424.
- Jelin, Elizabeth. 1990. *Women and Social Change in Latin America*. UNRISD/Zed, Londres y New Jersey.
- Jewkes, Rachel, Naeemah Abrahams y Zodumo Mvo. 1998. "Why do nurses abuse patients? Reflections from South African obstetric services." *Social Science and Medicine*, Vol. 47, Núm. 11, pp. 1781–1795.
- Jha, J. y R. Subrahmanian. 2004. *Secondary Education in the Indian State of Uttar Pradesh: Gender Dimensions of State Policy and Practice*. Documento del Programa sobre Política Social y Desarrollo. En prensa, UNRISD, Ginebra.
- Jie, Du. 2004. *Women's Participation in Politics in the Transition to a Market Economy in China: Progress at High Level Politics since 1995*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Jimenez, M. 2003. "U.S. starting to embrace illegal workers." *Globe and Mail*, lunes 17 de noviembre.
- Jomo, Kwame Sundaram. 2003. *Globalization, Liberalization and Equitable Development: Lessons from East Asia*. Serie Asuntos de Interés Primordial Núm. 3, UNRISD, Ginebra.
- . 2001. *Globalization, Export-Oriented Industrialization, Female Employment and Equity in East Asia*. Documento del Programa sobre Política Social y Desarrollo, Núm. 34, UNRISD, Ginebra.
- Jordan Department of Statistics (diversas fechas). *Employment and Unemployment Survey*, Jordan Department of Statistics, Ammán.
- Kabeer, Naila. 2004. "Globalization, labour standards, and women's rights: Dilemmas of collective (in)action in an interdependent world." *Feminist Economics*, Vol. 10, Núm. 1, pp. 3–35.
- . 2003. *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A handbook for Policy Makers and other Stakeholders*. Commonwealth Secretariat, International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency, Ottawa.
- . 2002. *Citizenship and the Boundaries of the Acknowledged Community: Identity, Affiliation and Exclusion*. Documento de trabajo de IDS Núm. 171, IDS, Brighton, Reino Unido.
- . 2000. *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market Decisions in Londres and Dhaka*. Verso, Londres.
- . 1999. "Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment." *Development and Change*, Vol. 30, Núm. 3, pp. 435–464.
- . 1995. *Necessary, Sufficient or Irrelevant? Women, Wages and Intra-Household Power Relations in Urban Bangladesh*. Documento de trabajo de IDS Núm. 25. IDS, Brighton, Reino Unido.
- . 1994. *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. Verso, Londres.
- Kabeer, Naila y Simeen Mahmud. 2004. "Globalization, gender and poverty: Bangladesh women workers in export and local markets." *Journal of International Development*, Vol. 16, Núm. 1 (número especial), pp. 93–109.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity, Cambridge.
- Kandiyoti, Deniz. 2004. *The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2003. "The cry for land: Agrarian reform, gender and land rights in Uzbekistan." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núm. 1/2, pp. 225–257.



- Kanji, Nazneen y Carin Vijfhuizen. 2003. *Cracking the Cashew Nut Myth? The Dilemmas of Gendered Policy Research in the Cashew Sector in Mozambique*. Documento presentado en el seminario sobre Mitos de Género y Fábulas Feministas, IDS/University of Sussex, Brighton, del 2 al 4 de julio.
- Kanter, R. M. 1977. *Men and Women of the Corporation*. Basic Books, Nueva York.
- Kapur, Ratna y Brenda Cossman. 1995. "Communalising gender, engendering community: Women, legal discourse, and the saffron agenda." En: Tanika Sarkar y Urvashi Butalia (comps.), *Women and the Hindu Right: A Collection of Essays*, Kali for Women, Nueva Delhi.
- Kathlene, Lyn. 1994. "Position power versus gender power: Who holds the floor?" En: Georgia Duerst-Lahti y Rita Mae Kelly (comps.), *Gender, Power, Leadership, and Governance*. Ashgate, Ann Arbor, Mich.
- Kaushik, P. D. (comp.) 1996. *New Dimensions of Government and Politics of Nepal*. South Asian Publishers, Nueva Delhi.
- Keiser, Lael R., Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier y Catherine Holland. 2002. "Lipstick and logarithms: Gender, institutional context and representative bureaucracy." *American Political Science Review*, Vol. 96, Núm. 3, pp. 553–564.
- Kelly, Liz. 2000. "Wars against women: Sexual violence, sexual politics and the militarised state." En: Susie Jacobs, Ruth Jacobson y Jennifer Marchbank (comps.), *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, Zed, Londres.
- Kenworthy, Lane y Melissa Malami. 1999. "Gender inequality in political representation: A worldwide comparative analysis." *Social Forces*, Vol. 78, pp. 254–255.
- Khadiagala, Lynn. 2001. "The failure of popular justice in Uganda: Local councils and women's property rights." *Development and Change*, Vol. 32, Núm. 1, pp. 55–76.
- Khan, Azizur y Carl Riskin. 1998. "Income and inequality in China: Composition, distribution and growth of household income, 1988 to 1995." *China Quarterly*, Vol. 154, pp. 221–253.
- Khattry, Barsha. 2003. "Trade liberalization and the fiscal squeeze. Implications for public investment." *Development and Change*, Vol. 34, Núm. 3, pp. 401–424.
- Khattry, Barsha y J. Mohan Rao. 2002. "Fiscal faux pas?: An analysis of the revenue implications of trade liberalization." *World Development*, Vol. 30, Núm. 8, pp. 1431–1444.
- Kiiza, Enid, Winifred Rwe-Beyanga y Agnes Kamya. 2000. "Accounting for gender: Improving Ugandan credit policies, processes and programs." En: Dzodzi Tsikata y Joanna Kerr (comps.), *Demanding Dignity: Women Confronting Economic Reforms in Africa*. North-South Institute y Third World Network-Africa, Ottawa.
- Kirkpatrick, Colin. 2002. "Finance matters. Financial liberalization: Too much too soon?" *Insights*, Núm. 40 (marzo), IDS, Brighton, Reino Unido.
- Klasen, Stephen y Claudia Wink. 2003. "'Missing women': Revisiting the debate." *Feminist Economics*, Vol. 9, Núms. 2–3, pp. 263–299.
- Knodel, John, Mark Van Landingham, Chanpen Saengtienchai y Wassana Im-em. 2001. "Older people and AIDS: Quantitative evidence of the impact in Thailand." *Social Science and Medicine*, Vol. 52, Núm. 9, pp. 1313–1327.
- Korac, M. 1998. *Linking Arms: Women and War in Post-Yugoslav States*. Life and Peace Institute, Uppsala.
- Krug, Etienne G., Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi y Rafael Lozano (comps.). 2002. *World Report on Violence and Health*. Organización Mundial de la Salud (OMS), Ginebra.
- Kucera, David y William Milberg. 2000. "Gender segregation and gender bias in manufacturing trade expansion: Revisiting the 'Wood asymmetry'." *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1191–1210.
- Kutzin, J. 1994. *Experience with Organizational and Financing Reform of the Health Sector*. SHS Papers Núm. 8 (SHS/CC/94.3), OMS, Ginebra.

- Laky, Teréz. 2004. *Gender Equality and Employment in Hungary and in Some Other Eastern European Countries*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Lan, Pei-Chia. 2003. "Political and social geography of marginal insiders: Migrant domestic workers in Taiwan". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núms. 1–2, pp. 99–125.
- Lancet*, (The). 1995. "Public health impact of Rwandan refugee crisis: What happened in Goma, Zaire in July 1994." *The Lancet*, Vol. 345, Núm. 9846 (febrero), pp. 339–344.
- Lanjouw, Peter. 2001. "Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador." *World Development*, Vol. 29, Núm. 3, pp. 529–547.
- Lastarria-Cornhiel, S. 1997. "Impact of privatisation on gender and property rights in Africa." *World Development*, Vol. 25, Núm. 8, pp. 1317–1333.
- Lazreg, Marnia. 2004. *Political Liberalization, Islamism and Feminism in Algeria, Egypt and Jordan*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Lee, Ching Kwan. 2004. *Livelihood Struggles and Market Reform: (Un)making Chinese Labour After State Socialism*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Lee, Hye-Kyung. 2003. "Gender, migration and civil activism in South Korea". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núms. 1–2, pp. 127–153.
- Legros, Dominique y Vincent Brown. 2001. "Documenting violence against refugees." *The Lancet*, Vol. 357, Núm. 9266, pp. 1429–1435.
- Lewis, J. and J. Giullari. 2004. *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. Trabajo preparado para el Proyecto de UNRISD sobre Género y Política Social. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Li, Zongmin. 2004. *Gendered Impacts of Changes in Property Rights to Rural Land in China*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Liebowitz, Debra J. 2004. *Women, Gender and the Governance of Globalization: Activists Engagement with International Trade Policy*. Documento presentado en el seminario sobre Globalización y Gestión de Buen Gobierno dedicado al tema de Género, del 17 al 18 de septiembre, University of Warwick, Reino Unido.
- Lim, Joseph Y. 2000. "The effects of the East Asian crisis on the employment of women and men: The Philippine case." *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1285–1306.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Liu, Zhiqiang. 1998. "Earnings, education, and economic reforms in urban China." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, Núm. 4, pp. 697–725.
- Loxley, J. 1997. "International capital markets, the debt crisis and development." En: B. Culpeper y F. Stewart (comps.), *Global Development Fifty Years after Bretton Woods*, Macmillan, Basingstoke.
- Luciak, Ilja. 2004. *Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance-Building for Post-War Reconstruction in Central America*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2001. *After the Revolution: Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Johns Hopkins Press, Baltimore, Md.
- Lund, Frances. 2004. *Informal Workers' Access to Social Security and Social Protection*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2002. "'Crowding in' care, security and micro-enterprise formation: Revisiting the role of the state in poverty reduction, and in development." *Journal of International Development*, Vol. 14, Núm. 6, pp. 681–694.

- Lund, Frances, Jillian Nicholson y Carolyn Skinner. 2000. *Street Trading*. School of Development Studies, University of Natal, Durban.
- Mackintosh, Maureen y Paula Tibandebage. 2004a. *Gender and Health Sector Reform: Analytical Perspectives on African Experience*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2004b. "Inequality and redistribution in health care: Analytical issues for developmental social policy." En: Thandika Mkandawire (comp.), *Social Policy in a Development Context*, Palgrave/UNRISD, Basingstoke/Ginebra.
- Malhotra, A., S.R. Schuler y C. Boender. 2002. *Women's Empowerment as a Variable in International Development*. Documento de trabajo de ICRW Núm. 802, International Centre for Research on Women, Washington, D.C.
- Malhotra, Kamal. 2003. *Making Global Trade Work for People*. Earthscan, London and Sterling, Va.
- Mamdani, Mahmood. 2001. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Manji, Ambreena. 1999. "Imagining women's 'legal' world: Towards a feminist theory of legal pluralism in Africa." *Social and Legal Studies*, Vol. 8, Núm. 4, pp. 435–455.
- Mantilla, Julissa. 2003. "Gender in Peru's Truth and Reconciliation Commission." *Gender and Development In Brief, Bridge Bulletin*, Núm. 13. <http://www.bridge.ids.ac.uk/dgb13.html#2>, consultado el 30 de noviembre de 2004.
- Massolo, Alejandra. 2004. *Local Governments and Women in Latin America: New Changes and Challenges*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Matland, R.E. 1999. "The impact of different electoral system on women's representation." En: Paloma Saavedra (comp.), *Women: Citizens of Europe: Towards Democratic Parity*. Comisión Europea, Madrid.
- Matland, Richard y Donley T. Studlar. 1996. "The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway." *Journal of Politics*, Vol. 58, pp. 707–733.
- Maurer-Fazio, Margaret y James Hughes. 2002. *The Effects of Market Liberalization on the Relative Earnings of Chinese Women*. Documento de trabajo de WDI Núm. 460, William Davidson Institute at University of Michigan Business School, Michigan.
- Maurer-Fazio, Margaret, Thomas G. Rawski y Wei Zhang. 1997. *Gender Wage Gaps in China's Labor Market: Size, Structure, Trends*. Documento de trabajo Núm. 88, William Davidson Institute at University of Michigan Business School, Michigan.
- Mayaram, S. 2000. *Resisting Regimes: Myth, Memory and the Shaping of a Muslim Identity*. Oxford University Press, Nueva Delhi.
- Mbatha, M. 2003. *The NGDS Agreement: Its Relevance to Sector Job Summits*. National Labour and Economic Development Institute (NALEDI), Johannesburg.
- McAllister, Ian y Donley T. Studlar. 1992. "Gender and representation among legislative candidates in Australia." *Comparative Political Studies*, Vol. 25, Núm. 3, pp. 388–411.
- McKay, Susan y Dyan Mazurana. 2004. *Where are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique*. Rights and Democracy, Montreal.
- McKinley, Terry. 2004. *Economic Policies for Growth and Poverty Reduction: PRSPs, Neoliberal Conditionalities and "Post Consensus" Alternatives*. Documento presentado en la "International Conference on the Economics of The New Imperialism", organizada por IDEAS (International Development Economics Association), Nueva Delhi, del 22 al 24 de enero.
- Meintjes, Sheila. 2003. "The politics of engagement: Women transforming the policy process in South Africa." En: Anne Marie Goetz y Shireen Hassim (comps.), *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy-Making*, Zed, Londres.
- Menon, Ajit. 2000. *State, Communities and the Forest Question in the Kolli Hills: A Study of the Political Economy of Decentralisation*. Tesis doctoral inédita, Madras Institute of Development Studies, Chennai.



- Mensah, K. 2004. *Outmigration of Health Care Staff from Ghana: Extent and Policy Responses*. Documento presentado en la conferencia de UNRISD sobre “Comercialización de la atención a la salud: Dinámicas mundiales y locales y respuestas políticas”, Helsinki.
- Mikell, Gwendolyn. 2003. “African feminism: Toward a new politics of representation.” En: Carole McCann y Seung-Kyung Kim (comps.), *Feminist Theory Reader: Local and Global Perspectives*, Routledge, Nueva York.
- Milanovic, Branko. 2003. “The two faces of globalization: Against globalization as we know it.” *World Development*, Vol. 31, Núm. 4, pp. 667–683.
- Minister of Public Works and Government Services Canada. 2001. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 2000: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2000.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2000.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 2000. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 1999: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1999.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1999.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1999b. *Citizenship and Immigration. Facts and Figures, 1998: Immigration Overview*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1998.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts1998.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1999a. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1996*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1996stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1996stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1998. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1995*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1995stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1995stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1997. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1994*. Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1994stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1994stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1994. *Citizenship and Immigration. Immigration Statistics 1992*. Public Works and Government Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1992stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1992stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- Minister of Supply and Services Canada. 1996. *Citizenship and Immigration. Citizenship and Immigration Statistics 1993*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1993stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1993stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1992. *Employment and Immigration. Immigration Statistics 1991*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1991stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1991stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- . 1991. *Employment and Immigration. Immigration Statistics 1990*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa. [www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1990stats.pdf](http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/1990stats.pdf), consultado el 12 de abril de 2004.
- Ministry of Agriculture Food and Fisheries (MAFF) (Zambia). 1999. *Strategies for Increased Food Security and Rural Incomes in the Isolated Areas of Zambia*. MAFF, Lusaka, Zambia.
- Minority Rights Group International. 1997. *War: The Impact on Minority and Indigenous Children*. Minority Rights Group International, Londres.
- Mitra, M. 1989–90. “Women in Santhal society: Women as property; women and property.” *Samya Shakti*, Vols. 4/5, pp. 213–227.
- Mitter, Swasti. 1994. “On organizing women in casualised work: A global overview.” En: Sheila Rowbotham y Swasti Mitter (comps.), *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organizing Among Poor Women in the Third World and the First*, Routledge, Londres.
- Mkandawire, Thandika. 2004 “Good governance: The itinerary of an idea.” *Development and Cooperation*, Vol. 31, Núm. 10, October. [http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/10-2004/tribune\\_art1.html](http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/10-2004/tribune_art1.html), consultado el 30 de noviembre de 2004.
- . 2002. “The terrible toll of post-colonial ‘rebel movements’ in Africa: Towards an explanation of the violence against the peasantry.” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, Núm. 2, pp. 181–215.

- . 2001. *Social Policy in a Development Context*. Programa sobre Política Social y Desarrollo, Documento Núm. 7, UNRISD, Ginebra.
- Mody, A. 2003. "It is about equality, not uniformity." *The Hindu*, 10 de agosto.
- Moghadam, Valentine. 2004. *Women's Livelihood and Entitlements in the Middle East: What Difference has the Neoliberal Policy Turn Made?* Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 1998. *Women, Work, and Economic Reform in the Middle East and North Africa*. Lynne Rienner, Boulder, Colo.
- Mohanty, Chandra Talpade. 2003. "'Under Western Eyes' revisited: Feminist solidarity through anticapitalist struggle." *Signs*, Vol. 28, Núm. 2, pp. 499–539.
- Molyneux, Maxine. 2004. *Poverty Relief Programmes and the "New Social Policy in Latin America": Women and Community Carework*. Proyecto de UNRISD sobre Género y Política Social, Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- . 2002. "Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America." *Development and Change*, Vol. 33, Núm. 2, pp. 167–188.
- . 2001. *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Palgrave, Basingstoke.
- . 1994. "Women's rights and the international context: Some reflections on the post-communist states." *Millennium*, Vol. 23, Núm. 2, pp. 287–314.
- Molyneux, Maxine y Shahra Razavi (comps.). 2002a. *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2002b. "Introduction." En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development and Rights*. Oxford University Press, Oxford.
- Montenegro, Claudio y Ricardo Paredes. 1999. *Gender Wage Gap and Discrimination: A Long Term View using Quantile Regressions*. Mimeo, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Moore, H. y M. Vaughan. 1994. *Cutting Down Trees: Gender, Nutrition and Agricultural Change in the Northern Province of Zambia 1980–1990*. James Currey, Londres.
- Morokvasic, Mirjana. 1996. "Entre l'est et l'ouest, des migrations pendulaires." En: Mirijana Morokvasic y Hedwig Rudolph (comps.), *Migrants. Nouvelles mobilités En Europe*, L'Harmattan, París.
- Moyo, Sam. 2002. *Africa's Agrarian Transformation: The Efficacy of the NEPAD Agriculture Strategy*. Mimeo. Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Dakar.
- Msimang, Sisonke y Cecile Ambert. 2004. *Outputs versus Outcomes: Gender, Culture and HIV/AIDS in Southern Africa*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Mueller, Carol M. 1988. "The empowerment of women: Polling and the women's voting bloc." En: Carol M. Mueller (comp.), *The Politics of the Gender Gap: The Social Construction of Political Influence*, Sage, Newbury Park, Calif.
- Mukhopadhyaya, Maitrayee. 1998. *Legally Dispossessed: Gender, Identity and the Process of Law*. Stree, Calcutta.
- Mung'ong'o, Claude. 2000. *Market Liberalization in Tanzania: A Review in Relation to Food Security and Sustainable Livelihoods*. Rural Food Security Group, IDS, University of Dar es Salaam.
- Murray, C. 1991. *Development Data Constraints and the Human Development Index*. Documento de discusión Núm. 25. UNRISD, Ginebra.
- Murray, C.J.L., G. King, A.D. Lopez, N. Tomijima y E.G. Krug. 2002. "Armed conflict as a public health problem." *British Medical Journal*, Vol. 324, pp. 346–349.
- Musse, Fowzia. 2004. "War crimes against women and girls." En: Judith Gardner y Judy El Bushra (comps.), *Somalia—The Untold Story: The War through the Eyes of Somali Women*, CIIR y Pluto, Londres.
- Naciones Unidas (ONU). 2004. *United Nations Common Database (UNCDB)*.  
[millenniumindicators.un.org/unsd/cdb/cdb\\_simple\\_data\\_extract.asp](http://millenniumindicators.un.org/unsd/cdb/cdb_simple_data_extract.asp), consultado el 2 de septiembre de 2004.
- . 2003. *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, Cuadro 6.A. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/ww2000/tables.htm>, consultado en mayo de 2004.

- . 2000a. *Women's Indicators and Statistics Database (WISTAT)*. Versión 4, CD-ROM. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2000b. *The World's Women: Trends and Statistics*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1999. *World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . (1998) *Commission for the Status of Women, Resolution on Women and Armed Conflict*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1997. *Report of Expert Group Meeting on Adolescent Girls and Their Rights*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1996. *Report on the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the Naciones Unidas Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1995a. *Platform for Action, Beijing*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>, consultado el 1 de diciembre de 2004.
- . 1995b. *The World's Women 1995: Trends and Statistics*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1994. *World Survey on the Role of Women in Development*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1990. *The World's Women: Trends and Statistics*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1989. *World Survey on the Role of Women in Development*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 1986. *World Survey on the Role of Women in Development*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Namibian. 2004. *Women's Share in Local Government Up*. <http://www.namibian.com.na/2004/may/national/0442622236.html>, consultado en mayo de 2004.
- Narayan, Jayaprakash, Dhirubhai Sheth, Yogendra Yadav y Madhu Kishwar. 1999. *Enhancing Women's Representation in Legislatures: An Alternative to the Government Bill for Women's Reservation*. Forum for Democratic Reforms, Nueva Delhi y Hyderabad.
- National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD). 2004. *SHG-Bank Linkage Programme: Highlights*. NABARD, India. <http://www.nabard.org/roles/mcid/highlights.htm>, consultado el 30 de noviembre de 2004.
- National Bureau of Statistics (China). 2004. *China Statistical Yearbook*. China.
- National Women's Information Center, Poland (OSKa). 2002. *Participation of Women in Local Government in Poland*. 24 de mayo. <http://www.oska.org.pl/english/womeninpoland/local.html>, consultado en mayo de 2004.
- Naz, Antonia Cristina Corinthia. 2002. "The political participation of women legislators in Congress." *Review of Women's Studies*, Vol. 13, Núms. 1/2, pp. 13–48.
- Newland, K. 2003. *Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction*. Migration Information Source, Migration Policy Institute. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), consultado el 24 de julio de 2003.
- Nicolau, J.M. y R.A. Schmitt. 1995. "Sistema eleitoral e sistema partidario." *Lua Nova*, Núm. 36, pp. 129–147.
- Nordstrom, Carolyn. 1997. *Girls and Warzones: Troubling Questions*. Life and Peace Institute, Uppsala.
- Norris, Pippa. 1996. "Women politicians: Transforming Westminster?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 49, pp. 89–102.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski (comps.). 1993. *Gender and Party Politics*. Sage, Londres.
- Nowrojee, Binaifer. 2004. "Your Justice is Too Slow": *How the ICTR Failed Rwanda's Rape Victims*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Nussbaum, M. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nyamu-Musembi, Celestine. 2004. *For or Against Gender Equality? Evaluating the Post Cold-War "Rule of Law" Reforms in Sub-Saharan Africa*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2002. "Why engage with local norms and institutions? The case of women's property rights in rural Kenya." En: A An-Na'im (comp.), *Cultural Transformation and Human Rights in Africa*. Zed, Londres.
- . 2000. "How should human rights and development respond to cultural legitimisation of gender hierarchy in developing countries?" *Harvard International Law Journal*, Vol. 41, Núm. 2, pp. 381–418.

- O'Donnell, G. 1998. "Horizontal accountability in new democracies." *Journal of Democracy*, Vol. 9, Núm. 3, pp. 10–126.
- . 1993. "On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at post-communist countries." *World Development*, Vol. 21, Núm. 8, pp. 1355–1369.
- Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2004. *SOMALIA: MPs Want More Women in New Parliament*. Informe del 13 de septiembre de 2004.  
[http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=43143&SelectRegion=Horn\\_of\\_Africa&SelectCountry=SOMALIA](http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=43143&SelectRegion=Horn_of_Africa&SelectCountry=SOMALIA), consultado el 15 de octubre de 2004.
- . 2003. *SOMALIA: Feature—Women Slowly Making Political Inroads*. Informe del 14 de julio de 2003.  
[http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=35364&SelectRegion=Horn\\_of\\_Africa&SelectCountry=SOMALIA](http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=35364&SelectRegion=Horn_of_Africa&SelectCountry=SOMALIA), consultado el 15 de octubre de 2004.
- Ohnesorge, John K.M. En prensa. "Asia's legal systems in the wake of the financial crisis: Can the rule of law carry any of the weight?" En: M. Woo-Cumings (comp.), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, UNRISD y Cornell University Press.
- ONUSIDA. 2003. *Progress Report on the Global Response to the HIV/AIDS Epidemic*. ONUSIDA, Ginebra.
- . 1998. *AIDS and the Military*. ONUSIDA, Ginebra.
- Oostendorp, Remco. 2004. *Globalization and the Gender Wage Gap*. Documento de trabajo sobre Temas de Investigación en el Área de Políticas Públicas, Núm. 3256, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2003. *EFA Global Monitoring Report 2003/04. Gender Education for All: The Leap to Equality*. UNESCO, París.
- Organization of African Unity (OAU). 2000. *Rwanda: The Preventable Genocide (Report of the International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events)*. OAU, Addis Ababa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2004a. *CRS Online Database on Aid Activities*.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/15/5037782.htm>, consultado el 11 de agosto de 2004.
- . 2004b. *Labour Market Integration Remains Insecure for Foreign and Immigrant Women*.  
[http://www.oecd.org/document/27/0,2340,En\\_2649\\_37457\\_29871963\\_1\\_1\\_1\\_37457,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,2340,En_2649_37457_29871963_1_1_1_37457,00.html), consultado el 20 de septiembre de 2004.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2000. *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women*. <http://www.oas.org/cim/English/Convention%20Violence%20Against%20Women.htm>, consultado en septiembre de 2004.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2004. *Migration for Development in Africa (MIDA)*.  
<http://www.iom.int/MIDA/#mida>, consultado en septiembre de 2004.
- . 2001. *Trafficking in Migrants Quarterly Bulletin*, Núm. 23, abril.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2004a. *Economic Security for a Better World*. Programa InFocus sobre Seguridad Socioeconómica, OIT, Ginebra.
- . 2004b. *LABORSTA*. <http://laborsta.ilo.org/>, consultado el 29 de noviembre de 2004.
- . 2004c. *Millennium Indicators System 11*. [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi\\_series\\_results.asp?rowId=722](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowId=722), consultado el 18 de noviembre de 2004.
- . 2004d. *NATLEX Database*. [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.home?p\\_lang=En](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=En), consultado el 15 de agosto de 2004.
- . 2004e. *Report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization*. OIT, Ginebra.
- . 2004f. *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*. Informe VI, preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª sesión, OIT, Ginebra.

- . 2003. *Key Indicators of the Labour Market*. Tercera edición. CD-ROM. OIT, Ginebra.
- . 2002a. *Home Work Convention, 1996*. [www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/c\\_177.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/c_177.htm), consultado en agosto de 2004.
- . 2002b. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. OIT, Ginebra.
- . 1999. *Key Indicators of the Labor Market 1999*. OIT, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2004. *FAOSTAT*. <http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=agriculture>, consultado el 6 de agosto de 2004.
- Orloff, Ann Shola. 2002. *Women's Employment and Welfare Regimes: Globalization, Export Orientation and Social Policy in Europe and North America*. Documento del Programa sobre Política Social y Desarrollo, Núm. 12, UNRISD, Ginebra.
- Oxfam/IDS. 1999. *Liberalisation and Poverty: Zambia Case Study*. Informe para DFID.
- Packard, Le Anh Tu. 2004. *Gender Dimensions of Vietnam's Comprehensive Macroeconomic and Structural Reform Policies*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Paidar, Parvin. 2002. "Encounters between feminism, democracy and reformism in contemporary Iran." En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development, and Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- Palma, Gabriel. 2003. *Trade Liberalization in Mexico: Its Impact on Growth, Employment and Wages*. Documento sobre empleo Núm. 55, Sector Empleo, OIT, Ginebra.
- Pankhurst, D. 1999. "Issues of justice and reconciliation in complex political emergencies: conceptualising reconciliation, justice and peace." *Third World Quarterly* Vol. 20, Núm. 1, pp. 239–256.
- Pankhurst, Donna. 2003. "The 'sex war' and other wars: Towards a feminist approach to peace building." *Development in Practice*, Vol. 13, Núms. 2 y 3, pp. 154–177.
- . 2002. "Making a difference? The inclusion of gender into conflict management policies." En: Marianne Braig y Wölte Braig (comps.), *Common Ground or Mutual Exclusion?*, Zed, Londres, pp. 129–135.
- Pankhurst, Donna y Jenny Pearce. 1997. "Engendering the analysis of conflict: Perspectives from the South." En: Haleh Afshar (comp.), *Women and Empowerment: Illustrations from the Third World*, St Martin's Press, Nueva York.
- Patnaik, Utsa. 2003. "Global capitalism, deflation and agrarian crisis in developing countries." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1 y 2, pp. 33–66.
- Paus, Eva y Michael Robinson. 1998. *Globalization and Labor: The Impact of Direct Foreign Investment on Real Wage Developments, 1968–1993*. Documento presentado en el 21° Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, del 24 al 26 de septiembre.
- Pearson, Ruth. 2004. "Organizing home-based workers in the global economy: An action-research approach." *Development in Practice*, Vol. 14, Núms. 1 y 2, pp. 136–148.
- Penal Reform International. 2000. *Access to Justice in Sub-Saharan Africa: The Role of Traditional and Informal Justice Systems*. Penal Reform International, Londres.
- Persson, T. y G. Tabellini. 1994. "Is inequality harmful to growth? Theory and evidence." *American Economic Review*, Vol. 84, Núm. 3, pp. 600–621.
- Petchesky, Rosalind Pollack. 2003. *Global Prescriptions: Gendering Health and Human Rights*. Zed y UNRISD, Londres y Nueva York.
- . 2000. "Human rights, reproductive health and economic justice: Why they are indivisible." *Reproductive Health Matters*, Vol. 8, Núm. 15, pp. 12–17.
- Phillips, Anne. 2002. "Multiculturalism, universalism, and the claims of democracy." En: Maxine Molyneux y Shahra Razavi (comps.), *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Oxford.



- Physicians for Human Rights. 2002. *War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-Based Assessment*. A Report by Physicians for Human Rights with the support of UNAMSIL. Physicians for Human Rights, Cambridge, Mass.  
[http://www.phrusa.org/publications/sl\\_report.html](http://www.phrusa.org/publications/sl_report.html), consultado el 30 de noviembre de 2004.
- Pierson, Ruth Roach. 1989. "Beautiful soul or just warrior: gender and war." *Gender and History*, Vol. 1, Núm. 1, pp. 77–86.
- Piper, Nicola. 2004. "Gender and migration policies in Southeast and East Asia: Legal protection and socio-cultural empowerment of unskilled migrant women." *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 25, Núm. 2, pp. 216–231.
- . 2003. "Bridging gender, migration and governance: Theoretical possibilities in the Asian context." *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núms. 1–2, pp. 21–48.
- Piper, Nicola y Mina Rocas (comps.). 2003. *Wife or Worker? Asian Women and Migration*. Rowman and Littlefield, Lanham, Md. y Oxford.
- Platteau, J.P. 1995. *Reforming Land Rights in Sub-Saharan Africa: Issues of Efficiency and Equity*. Documento de discusión Núm. 60, UNRISD, Ginebra.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston.
- Pollert, Anna. 2003. *Interim Report: Gender, Work, and Employment in Ten Candidate Countries of Central Eastern Europe*, Proyecto Núm. 9285. Manuscrito preparado para la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y del Trabajo, Dublín.
- Prakash, K.P. 2002. "International Criminal Court: A review." *Economic and Political Weekly*, pp. 4115.
- Preston, Rosemary. 1994. "Returning exiles in Namibia since Independence." En: Tim Allen y T. Morsink (comps.), *When Refugees Go Home*. UNRISD/James Currey, Ginebra/Londres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Oxford University Press, Oxford.
- . 2003. *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*. Oxford University Press, Nueva York/Oxford.
- . 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1995. *Human Development Report: Gender and Human Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Raghavan, C. 2004. "Groser's 'semantic skills' may decide the July package fate." *North-South Development Monitor (SUNS)*, 14 de julio.
- Rajasingham-Senanayake, Darini. 2001. "Ambivalent empowerment: The tragedy of Tamil women in conflict." En: Rita Manchanda (comp.), *Women, War and Peace in South Asia*, Sage, Nueva Delhi.
- Rama, Martin. n.d. *The Gender Implications of Public Sector Downsizing: The Reform Program of Vietnam*. Mimeo, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ramachandran, V. K. y Madhura Swaminathan. En prensa. *Institutional Reform and Rural Credit in India, 1969–2003*. Tulika, Nueva Delhi.
- Randall, V. 1987. *Women and Politics: An International Perspective*. Macmillan Education, Londres.
- Rao, A., R. Stuart y D. Kelleher. 1999. *Gender at Work: Organizational Change for Equality*. Kumarian Press, West Hartford, Conn.
- Rao, Nitya. 1999. "Cycling into the future: A report on women's participation in a literacy campaign in Tamil Nadu, India." *Gender, Technology and Development*, Vol. 3, Núm. 3, pp. 457–474.
- Razavi, Shahra. 2000a. "Export-oriented employment, poverty and gender: Contested accounts." En: Shahra Razavi (comp.), *Gendered Poverty and Well-Being*, Blackwell, Oxford.
- . (comp.) 2000b. *Gendered Poverty and Well-Being*. Blackwell, Oxford.

- Razavi, Shahra y Carol Miller. 1995. *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women in Development Discourse*. Documento especial para Beijing Núm. 1, UNRISD, Ginebra.
- Reardon, Thomas. 1997. "Using evidence of household income diversification to inform study of the rural non-farm labour market in Africa." *World Development*, Vol. 25, Núm. 5, pp. 735–747.
- Recovery of Historical Memory Project at the Human Rights Office (REMHI). 1999. *Guatemala Never Again: Recovery of Historical Memory Project at the Human Rights Office of the Archdiocese of Guatemala*. Orbis Books, Nueva York.
- Reddy, Sanjay G. y Thomas W. Pogge. 2003. *How Not to Count the Poor: A Paper Critical of the World Bank's Estimate of Global Income Poverty*, Versión 4.5, Institute of Social Analysis, Columbia University, Nueva York.
- Rehn, Elisabeth y Ellen Johnson Sirleaf. 2002. *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*. UNIFEM, Nueva York.
- República Islámica del Irán. 1997. *Iran Statistical Yearbook 1375 [1996]*. Statistical Center of Iran, Plan and Budget Organization, Teherán.
- . 1993 [1372]. *Amargeeriye Jariye Jamiat 1370, Natayeje Omoumi, Kole Keshwar*. Statistical Centre of Iran, Teherán.
- République Algérienne. 2000. *Données Statistiques*, Núm. 263. Office National des Statistiques, Argelia.
- Resources Oriented Development Initiative (RODI) Kenya. 2004. *Agricultural Trade Liberalisation: Its Effect on Women and Food Security in Kenya*. Third World Network Africa, Accra.
- Reynolds, A. 1999. *Women in African Legislatures and Executives: The Slow Climb to Power*. EISA, Johannesburg.
- Rodrik, D. 2004 *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Conferencia Luca d'Agliano para 2004, Turín, Italia, octubre.
- Rowbotham, Sheila y Swasti Mitter (comps.). 1994. *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organising Among Poor Women in the Third World and the First*. Routledge, Londres.
- Roy, A. 2003. *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. University of Minnesota Press, Minneapolis/Londres.
- Ruggie, John Gerard. 2003 "Taking embedded liberalism global: The corporate connection." En: David Held y Mathias Koenig-Archibugi (comps.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Polity, Cambridge.
- Rupp, L. 1997. *Worlds of Women: The Making of an International Women's Movement*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Rweyemamu, D.C. 2003. *Reforms in the Agricultural Sector: The Tanzanian Experience*. Economic and Social Research Foundation, Dar Es Salaam.
- Sacchet, Teresa. 2004. *Political Parties and Gender in Latin America*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Said, Yahia y Meghnad Desai. 2003. "Trade and global civil society: The anti-capitalist movement revisited." En: Mary Kaldor, Helmut Anheier y Marlies Glasius (comps.), *Global Civil Society Yearbook*, Oxford University Press, Londres.
- Saith, Ruhi y Barbara Harriss-White. 1999. "The gender sensitivity of well-being indicators." *Development and Change*, Vol. 30, Núm. 3, pp. 465–498.
- Salame, Ghassan (comp.) 1994. *Democracy without Democrats: The Renewal of Politics in the Muslim World*. I.B. Tauris, Nueva York.
- Samson, Colin. 2003. *A Way of Life That Does Not Exist: Canada and the Extinguishment of the Innu*. Verso, Londres.
- Samuel, Kumudini. 2004. *Doing Peace Versus Talking Peace Making Visible the Invisible*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Santiso, Carlos. 2001. "Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality." *Georgetown Public Policy Review*, Vol. 7, Núm. 1, pp. 1–22.
- Sassen, Saskia, 2000. "Women's burden: counter-geographies of globalization and the feminization of survival." *Journal of International Affairs*, Vol. 53, Núm. 2, pp. 503–524.

- Save the Children. 2000. *War Brought Us Here: Report into Children Displaced by War*. Save the Children UK, Londres.
- S.B. Civil Writ Petition Núm. 5963/1998, 1998. Chaggi Bai – Petitioner vs. State of Rajasthan and Others – Respondents. High Court of Judicature for Rajasthan at Jaipur Bench, Jaipur.
- Schoeni, Robert F. 1998. “Labor market outcomes of immigrant women in the United States: 1970 to 1990.” *International Migration Review*, Vol. 32, Núm. 1, pp. 57–78.
- Schuler, Sidney, Syed Hashemi, Ann Riley y Shireen Akhter. 1996. “Credit programs, patriarchy and men’s violence against women in rural Bangladesh.” *Social Science and Medicine*, Vol. 43, Núm. 12, pp. 1729–1742.
- Secretario General de las Naciones Unidas. 2004. *Women Peace and Security: Report of the Secretary General to the UN Security Council*, 13 de octubre, S/2004/814. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2002. *Women, Peace and Security: Study Submitted by the UN Secretary General, Pursuant to Security Council Resolution 1325/2000*. Naciones Unidas, Nueva York.
- . 2000. *Children and Armed Conflict, Report of the Secretary-General to the Security Council*, 19 de julio, A/55/163-S/2000/712. Naciones Unidas, Nueva York.
- Seguino, S. 2005. “Taking gender differences in bargaining power seriously: Equity, labor standards, and living wages.” En: Edith Kuiper y Drucilla Barker (comps.), *Feminist Perspectives on Gender and the World Bank*. Routledge, Londres.
- . 2004. *Gender, Well-Being and Equality: Assessing Status, Progress and the Way Forward*. Documento de referencia para el informe de UNRISD “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”.
- . 2003a. *Is Economic Growth Good for Well-Being? Evidence of Gender Effects in Latin America and the Caribbean*. Documento de referencia para el Centro para el Desarrollo Global, Washington, D.C.
- . 2003b. “Why are women in the Caribbean so much more likely than men to be unemployed?” *Social and Economic Studies*, Vol. 52, Núm. 4, pp. 83–120.
- . 2002. “Gender, quality of life, and growth in Asia 1970 to 1990.” *Pacific Review*, Vol. 15, Núm. 2, pp. 245–277.
- . 2000a. “Accounting for gender in Asian economic growth.” *Feminist Economics*, Vol. 6, Núm. 3, pp. 22–58.
- . 2000b. “Gender inequality and economic growth: A cross-country analysis.” *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1211–1230.
- . 1997. “Export-led growth and the persistence of gender inequality in the NICs.” En: J. Rives y M. Yousefi (comps.), *Economic Dimensions of Gender Inequality: A Global Perspective*. Greenwood Press, Westport, Conn.
- Selolwane, Onalenna. 2004. *Gendered Spaces in Party Politics in Southern Africa: Progress and Regress since Beijing 1995*. Documento de referencia para el informe de UNRISD “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”.
- . 1999. *Women Running for Political Office: The Launching of the Women Candidates for the 1999 General Elections: Report on the 1999 National Conference on Women in Politics*. Emang Basadi Women’s Association, Political Education Programme, Gaborone.
- . 1997. *Report on the National Conference for Women in Politics: Setting an Agenda for Women’s Empowerment Towards 1999 and Beyond*. Emang Basadi Women’s Association, Political Education Programme, Gaborone.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- . 1990. “Gender and cooperative conflicts.” En: Irene Tinker (comp.), *Persistent Inequalities*, Oxford University Press, Oxford.
- . 1989. “Women’s survival as a development problem.” *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 43, Núm. 2, pp. 14–29.
- . 1985. *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam.
- Sen, Gita. 2004. *Reproductive Rights and Gender Justice in the Neo-Conservative Shadow*. Documento de referencia para el informe de UNRISD “Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual”.
- . 2003. “Feminist politics in a fundamentalist world.” En: Maitrayee Mukhopadhyay (comp.), *Governing for Equity: Gender, Citizenship and Governance*, Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam.



- Sen, Gita y Sonia Correa. 1999. *Gender Justice and Economic Justice: Reflections on the Five-Year Reviews of the UN Conferences of the 1990s*. Trabajo preparado para UNIFEM en preparación para las revisiones Cinco Años Después de la Plataforma de Acción de Beijing.
- Sen, Kunal. 2002. *Economic Reforms and Rural Livelihood Diversification in Tanzania*. Documento de trabajo Núm. 12 (versión preliminar). LADDER Project, University of East Anglia, Reino Unido. <http://www.odg.uea.ac.uk/ladder/>, consultado el 30 de noviembre de 2004.
- Sender, J. 2002. "Women's struggle to escape rural poverty in South Africa." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, Núm. 1, pp. 1–49.
- Sender, J., C. Oya y C. Cramer. 2004. *Women Working for Wages: Putting Flesh on the Bones of a Rural Labour Market Survey in Mozambique*. Mimeo, School of Oriental and African Studies, University of London.
- Shah, S. 2003. *Migration, Sex and Work: Gender and Daily Wage Labour in Mumbai*. Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Género y Migración en Asia, Nueva Delhi.
- Sharoni, Simona. 1995. *Gender and the Israeli-Palestinian Conflict: The Politics of Women's Resistance*. Syracuse University Press, Nueva York.
- Shumway, J. Matthew y Thomas J. Cooke. 1998. "Gender and ethnic concentration and employment prospects for Mexican-American migrants." *Growth and Change*, Vol. 29, Núm. 1, pp. 23–54.
- Sieder, Rachel. 2003. "Renegotiating 'law and order': Judicial reform and citizen responses in post-war Guatemala." *Democratization*, Vol. 10, Núm. 4, pp. 137–160.
- Siegemann, Karin Astrid. 2004. *The Agreement on Textiles and Clothing: Potential Effects on Gender Equality in Pakistan*. Mimeo, Sustainable Development Policy Institute (SDPI), Ginebra.
- Silliman, Jael. 1999. "Expanding civil society, shrinking political spaces: The case of women's non-governmental organizations." En: Jael Silliman e Ynestra King (comps.), *Dangerous Intersections: Feminist Perspectives on Population, Environment, and Development*, South End Press, Boston.
- Simmons, R.L., J. Beaman, R.D. Conger y W. Chao. 1993. "Stress, support and anti-social behavior traits as determinants of emotional well-being and parenting practices among single mothers." *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 55, pp. 385–398.
- Singh, Ajit. 2002. *Capital Account Liberalization, Free Long-Term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development*. Documento de trabajo Núm. 245, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Cambridge.
- Singh, Ajit y Ann Zammit. 2000. "International capital flows: Identifying the gender dimension." *World Development*, Vol. 28, Núm. 7, pp. 1249–1268.
- Small Arms Survey. 2004. *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*. Oxford University Press, Oxford.
- Smart, Carol. 1989. *Feminism and the Power of Law*. Routledge, Londres y Nueva York.
- Sobritchea, Carolyn. 2004. *Filipino Women's Participation in Politics and Governance*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Solimano, Andre (comp.). 1998. *Social Inequality: Values, Growth, and the State*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.
- Sørensen, Birgitte. 1998. *Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources*. Documento especial Núm. 3 del Proyecto para la Reconstrucción de Sociedades Destruídas por la Guerra, Programa para Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional (PSIS) y UNRISD, Ginebra.
- South Center. 1997. *Foreign Direct Investment, Development and the New Global Economic Order: A Policy Brief for the South*. South Center, Ginebra.
- Sow, Fatou. 2004. *Mobilisation politique des femmes en Afrique de l'Ouest (Women's political mobilization in West Africa)*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".

- Spees, Pam. 2003. "Women's advocacy in the creation of the International Criminal Court: Changing the landscapes of justice and power." *Signs*, Vol. 28, Núm. 1, pp. 1233–1254.
- Spindel, Cheywa, Elisa Levy y Melissa Connor. 2004. *With an End in Sight: Strategies from the UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women*. UNIFEM, Nueva York.
- Spoor, Max. 2002. "Policy regimes and performance of the agricultural sector in Latin America and the Caribbean during the last three decades." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 2, Núm. 3, pp. 382–401.
- Squires, J. y M. Wickham-Jones. 2001. *Women in Parliament: A Comparative Analysis*. Equal Opportunities Commission, Manchester.
- Standing, Guy. 1999. "Global feminisation through flexible labour: A theme revised." *World Development*, Vol. 27, Núm. 3, pp. 583–602.
- . 1997. "Globalization, labour flexibility, and insecurity: the era of market regulation." *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 3, Núm. 1, pp. 7–37.
- Stasiulis, Daiva K. y Abigail B. Bakan. 2003. *Negotiating Citizenship: Migrant Women in Canada and the Global System*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Statistics Canada. 1996. Archivo de personas de uso público. Statistics Canada, Ottawa.
- Staudt, Kathleen. 1995. "The impact of development policies on women." En: M. Hay y S. Stichter (comps.), *African Women South of the Sahara*, Longman, Essex.
- Steinhilber, Silke. 2004. *The Gender Implications of Pension Reform*. General Remarks and Evidence from Selected Countries. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Stewart, Frances y Valpy Fitzgerald (comps.). 2001. *War and Underdevelopment*, Volúmen 2. Oxford University Press, Oxford.
- Stewart, Frances, Cindy Huang y Michael Wang. 2001. "Internal wars: An overview of the economic and social consequences." En: Frances Stewart y Valpy Fitzgerald (comps.), *War and Underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton, Nueva York.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2004. *Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Sunshine for Women. 2004. *Nineteenth-Century Advocates of Political Power for Women (Non-US): Woman Suffrage in Iceland*. <http://www.pinn.net/~sunshine/whm2003/iceland.html>, consultado el 18 de mayo.
- Svara, J. 2003. *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*. Informe preparado para la National League of Cities, Washington, D.C.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee y Omar Azfar. 2001. "Gender and corruption." *Journal of Development Economics*, Vol. 64, Núm. 1, pp. 25–55.
- Tamale, Sylvia. 1999. *When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Uganda*. Westview Press, Boulder, Colo.
- Tantiwiranond, Darunee. 2002. *Situation Analysis of Out-Migration from Thailand and the Role of GOs, NGOs and Academics*. Documento presentado en la Conferencia sobre Género, Migración y Gestión de Buen Gobierno en Asia, Australian National University, Canberra, del 5 al 6 de diciembre.
- Teerink, R. 1995. "Migration and its impact on Khandeshi women." En: L. Schenk-Sandbergen (comp.), *Women and Seasonal Labour Migration*, Sage, Nueva Delhi.
- Tendler, Judith y Sarah Freedheim. 1994. "Trust in a rent-seeking world: Health and environment transformed in northeast Brazil." *World Development*, Vol. 22, Núm. 12, pp. 1771–1792.
- Therborn, Göran. 2004. *Between Sex and Power: Family in the World, 1900–2000*. Routledge, Londres.
- Thielemann, Gregory S. y Joseph J. Stewart Jr. 1996. "A demand side perspective on the importance of representative bureaucracy." *Public Administration Review*, Vol. 56 (marzo/abril), pp. 768–773.

- Third World Network (TWN). 2003. *Developing Countries Prepare for Agriculture Battle at Cancun Ministerial*. Report from Cancun, 9 de septiembre de 2003. TWN, Penang. <http://www.twinside.org.sg/title/update1.htm>, consultado el 30 de noviembre de 2004.
- Thomas, S. 1991. "The impact of women on state legislative policies." *Journal of Politics*, Vol. 53, Núm. 4, pp. 958–976.
- Tibandebage, Paula. 2004. *Health Sector Reforms and Gender Implications: A Case Study of Mutual Health Insurance Schemes in Tanzania*. Documento de investigación del Proyecto sobre Género y Política Social, UNRISD, Ginebra.
- Tibandebage, Paula y Maureen Mackintosh. 2002. "Institutional reform and regulatory relationships in a liberalising health care system: A Tanzanian case study." En: Judith Heyer, Rosemary Thorp y Frances Stewart (comps.), *Group Behaviour and Development*. Oxford University Press, Oxford.
- Times of India*. 2003. "Rs. 70 Lakh in Rs 1.3 Cr. just vanishes: The first public hearing of its kind in East Delhi had officials running for cover." *Times of India*, 24 de enero.
- Tokman, Victor E. 2002. "Jobs and solidarity: Challenges for labour market policy in Latin America." En: Evelyne Huber (comp.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, University Park PA.
- Topalova, Petia. 2003. *Women are Changing Governance in India? The Impact of Female Leadership on household Satisfaction, Quality of Public Goods and Governance*. Mimeo, MIT, Boston.
- Traynor, Ian. 2004. How commuters from the hard scrabble margins let the elite live in clover. *Guardian*, 26 de abril. [www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,1203336,00.html](http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,1203336,00.html), consultado el 7 de junio de 2004.
- Tremblay, Marion. 1998. "Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 31, Núm. 3, pp. 435–465.
- Tribunal Especial para Sierra Leona. 2004. *Trial Chamber Approves New Count of Forced Marriage*. Boletín de prensa, Freetown, Sierra Leona, 7 de mayo de 2004. Press and Public Affairs Office. [www.sc-sl.org/Press/pressrelease-050704.html](http://www.sc-sl.org/Press/pressrelease-050704.html) consultado el 24 de noviembre de 2004.
- Tripp, Aili Mari. 2000. *Women and Politics in Uganda*. James Currey, Oxford.
- Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone. 2003. *The Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone*. <http://www.sierra-leone.org/trc-trcforsierrealeone.html>, consultado el 21 de julio de 2004.
- Tsikata, Dzodzi. 2004. *Economic Liberalization, the Informalization of Work and Urban Women's Livelihoods in Sub-Saharan Africa since the 1990s*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2003a. *Reconciling Liberalization, Technicism and Social Equity or How to Put Wheels on a Horse: Ghana's Land Reforms Reviewed*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- . 2003b. "Securing women's interests within land tenure reforms: Recent debates in Tanzania." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1 y 2, pp. 149–184.
- . 2001. *National Machineries for the Advancement of Women in Africa: Are they Transforming Gender Relations?* Third World Network-Africa, Ghana.
- Tsui, Ming. 2002/03. "Managing transition: Unemployment and job hunting in urban China." *Pacific Affairs*, Vol. 75, Núm. 4, pp. 515–534.
- Turshen, Meredith y Clotilde Twagiramariya (comps.). 1998. *What Women Do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*. Zed, Londres.
- UNICEF Innocenti Research Centre. 2001. *Early Marriage: Child Spouses*. Innocenti Digest Núm. 7. UNICEF, Florencia.
- Unión Interparlamentaria (UIP). 2004. Archivo de datos estadísticos. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, consultado en mayo de 2004.
- United Cities and Local Governments. 2003. *Women's Participation Survey*. [http://www.cities-localgovernments.org/uclg/admin/survey/scripts/sta\\_stats\\_world.asp?L=EN](http://www.cities-localgovernments.org/uclg/admin/survey/scripts/sta_stats_world.asp?L=EN), consultado en mayo de 2004.

- United Nations Treaty Collection. 2001. *Multilateral Treaty Framework: Invitation to Universal Participation*, <http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2001/index.htm>, consultado el 15 de agosto de 2004.
- United States Census Bureau. 2000. *1% Census PUMS*. [www.ipums.umn.edu](http://www.ipums.umn.edu), consultado en 2004.
- Upham, F. K. En prensa. "Ideology, experience and the rule of law in developing societies." En: M. Woo-Cumings (comp.), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*. UNRISD y Cornell University Press.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP) 2004/ International Peace Research Institute (PRIO). *Uppsala Conflict Database*. <http://www.pcr.uu.se/database/>, consultado el 24 de noviembre de 2004.
- USAID Office of Women in Development. 2000. *Intrastate Conflict and Gender*. Boletín Núm. 9, USAID, Washington, D.C.
- van der Hoeven, Rolph. 2000. "Assessing Aid" and Global Governance: Why Poverty and Redistribution Objectives Matter. Documento sobre empleo Núm. 2000/8, OIT, Ginebra.
- Van Staveren, Irene. 2002. "Global finance and gender." En: Jan-Aart Scholte y Albrecht Schnable (comps.), *Civil Society and Global Finance*, Routledge, Londres.
- Vandemoortele, J. 2002. *Are We Really Reducing Global Poverty?* PNUD, Oficina de Políticas de Desarrollo, Nueva York.
- Vanderweert, Susan Jenkins. 2001. "Seeking justice for comfort women: Without an international criminal court, suits brought by world war II sex slaves of the Japanese army may find their best hope of success in the US federal courts." *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, otoño, Vol. 121.
- Vega, Arturo y Juniata M. Firestone. 1995. "The effects of gender on congressional behaviour and the substantive representation of women." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20, pp. 213–311.
- Vijayalakshmi, V. 2002. *Gender, Accountability and Political Representation in Local Government*. Documento de trabajo Núm. 102, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- Vijayalakshmi, V. y B.K. Chandrashekar. 2001. *Authority, Powerlessness and Dependence: Women and Political Participation*. Documento de trabajo Núm.16, Institute for Social and Economic Change, Bangalore.
- Vivian, Jessica (comp.). 1995. *Adjustment and Social Sector Restructuring*. Frank Cass en asociación con la European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)/UNRISD, Londres y Ginebra.
- Wade, Robert. 2001. *Is Globalization Making World Income Distribution More Equal?* Development Studies Institute, Serie de Documentos de Trabajo Núm. 01-01, London School of Economics, Londres.
- . 1990. *Governing the Market*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Walker, Cherryll. 2003. "Piety in the sky? Gender and land reform in South Africa." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1 y 2, pp. 113–149.
- Walraven, G. 1996. "Willingness to pay for district hospital services in rural Tanzania." *Health Policy and Planning*, Vol. 11, Núm. 4, pp. 428–437.
- Walsh, Martha. 2004. *Gendering International Justice: Progress and Pitfalls at International Criminal Tribunals*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2000. *Aftermath: The Role of Women's Organizations in Postconflict Bosnia and Herzegovina*. Documento de trabajo Núm. 308, julio, Center for Development Information and Evaluation, USAID, Washington, D.C.
- Ward, Jeanne. 2002. *If Not Now, When? Addressing Gender-Based Violence in Refugee, Internally Displaced and Post-Conflict Settings, A Global Overview*. Reproductive Health Response in Conflict (RHRC) Consortium. <http://www.rhrc.org/resources/gbv/ifnotnow.html>, consultado el 1 de diciembre de 2004.
- Watson, Carol. 1996. *The Flight Exile and Return of Chadian Refugees: A Case Study with a Special Focus on Women*. UNRISD, Ginebra.

- Waylen, Georgina. 2000. "Review of Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik (comps.), *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1998)." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, Núm. 1, p. 265.
- Weaver, Mary Anne. 2000. "Gandhi's daughters: India's poorest women embark on an epic social experiment." *New Yorker*, 10 de enero.
- Weeks, John. 1998. *Economic Integration in Latin America: Impact on Labour*. Documento de Empleo y Formación Núm. 18, Departamento de Empleo y Formación, OIT, Ginebra.
- Weisbrot, Mark, Dean Baker, Egor Kraev y Judy Chen. 2001. *The Scorecard on Globalization 1980–2000: Twenty Years of Diminished Progress*. Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C.
- Weldon, S. Laurel. 2004. "The dimensions and policy impact of feminist civil society." *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 6, Núm. 1, pp. 1–28.
- . 2002. *Protest, Policy, and the Problem of Violence against Women: A Cross-National Comparison*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.
- White, Marceline. 2001. "GATS and women." *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, Núm. 2.
- Whitehead, Ann. 2004. *The Gendered Impact of Liberalisation Policies on African Agricultural Economies and Rural Livelihoods*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- . 2003. *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*. Documento para Christian Aid y Gender and Development Network.
- . 2001. *Trade, Trade Liberalisation and Rural Poverty in Low-Income Africa: A Gendered Account*. Documento de referencia para el Informe de UNCTAD de 2001 sobre los Países Menos Adelantados, UNCTAD, Ginebra.
- . 1981. "I'm hungry mum. The politics of domestic budgeting." En: C. Young, C. Wolcowitz y C. McCullagh (comps.), *Of Marriage and Market*. Women's Subordination in International Perspective, CSE Books, Londres.
- Whitehead, Ann y Dzodzi Tsikata. 2003. "Policy discourses on women's land rights in sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary." *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, Núms. 1/2, pp. 67–112.
- Whiteside, M. 2000. *Ganyu Labour in Malawi and its Implications for Livelihood Security Interventions: An analysis of Recent Literature and Implications for Poverty Alleviation*. Network Paper Núm. 99, Overseas Development Institute (ODI) Agricultural Research and Extension Network, Londres.
- Wilcox, Clyde, Beth Stark y Sue Thomas. 2003. "Popular support for electing women in Eastern Europe." En: Richard E. Matland y Kathleen Montgomery (comps.), *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Williams, F. 2003. *Rethinking Care in Social Policy*. Paper presented at Annual Conference of the Finnish Social Policy Association.
- Williams, Suzanne y Rachal Masika. 2002. *Gender Trafficking and Slavery*. Oxfam, Oxford.
- Wold, B. 1997. *Supply Response in a Gender Perspective: The Case of Structural Adjustment in Zambia*. Statistics Norway, Oslo y Zambian Central and Statistical Office, Lusaka.
- Women in Black. 2004. *A Short History of Women in Black*. <http://www.womeninblack.org/history.html>, consultado el 19 de julio de 2004.
- Women in Parliament Support Unit. 2001. *Baseline Survey*. Women in Parliament Support Unit, Harare.
- Women Living Under Muslim Laws (WLUML). 2004. *Turkey: Turkey Orders Sermons on Women's Rights*. <http://www.wluml.org/english/newsfulltxt.shtml?cmd%5B157%5D=x-157-49322%20&cmd%5B189%5D=x-189-49322>, consultado el 2 de septiembre de 2004.
- Women's Environment and Development Organization (WEDO). 2003. *Getting the Balance Right in National Parliaments*, Fact Sheet 4. <http://www.wedo.org/5050/5050factsheet4.pdf>, consultado en mayo de 2004.
- . 2001. *Getting the Balance Right, 50/50 Campaign*. [www.wedo.org/balance2.htm](http://www.wedo.org/balance2.htm), consultado el 21 de agosto de 2001.

- World Vision International. 1996. *The Effects of Armed Conflict on the Girl Child*. Documento de trabajo Núm. 23, World Vision International, Ginebra.
- Wright, Richard y Mark Ellis. 2000. "The ethnic and gender division of labor compared among immigrants to Los Angeles." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, Núm. 3, pp. 583–600.
- Yamanaka, Keiko. 2003. "Feminised migration, community activism and grassroots transnationalisation in Japan". *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 12, Núms. 1–2, pp. 155–187.
- Yamanaka, Keiko y Nicola Piper. 2004. *Feminised Cross-Border Migration, Entitlements and Civil Action in East and Southeast Asia*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Yemen Ministry of Planning & Development. 1998. *Yemen Human Development Report 1998*. Ministry of Planning and Development, Sana'a, República del Yemen.
- Yoon, Bang-Soon. 2001. "Democratization and gender politics in South Korea." En: Rita Mae Kelly, Jane H. Bayes, Mary E. Hawkesworth y Brigitte Young (comps.), *Gender, Globalization, and Democratization*, Rowman and Littlefield, Lanham, Md.
- Zammit, Ann. 2003. *Development at Risk: Rethinking UN-Business Partnerships*. South Center y UNRISD, Ginebra.
- Žarkov, Dubravka, Rada Drezgic y Tanja Djuric-Kuzmanovic. 2004. *Violent Conflicts in the Balkans: Impacts, Responses, Consequences*. Documento de referencia para el informe de UNRISD "Igualdad de género: La lucha por la justicia en un mundo desigual".
- Zhiqin, Shao. 2000. *Women and Social Security: Impact of the Financial Crisis*. Mimeo, Shandong Academy of Social Sciences, China.
- Zlotnik. 2003. *The Global Dimension of Female Migration*. Migration Information Source, Washington, D.C.  
[www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=109](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=109), consultado el 1 de diciembre de 2004.







# Acrónimos

ACFTU	All China Federation of Trade Unions (Federación de Sindicatos de China)	CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	CNA	Congreso Nacional Africano
ACORD	Agency for Co-operation and Research in Development	CPI	Corte Penal Internacional
ACP	África, el Caribe y el Pacífico	CV	Comisión de la Verdad
ADB	Banco Asiático de Desarrollo	CVR	Comisión de la Verdad y la Reconciliación
AEE	Área Económica Europea	DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
AMF	Acuerdo Multifibras	DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo	DEVAW	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
APRONUC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya	ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	EE.UU.	Estados Unidos
BM	Banco Mundial	EPW	Economic and Political Weekly
CBO	<i>community-based organization</i> , organización de base comunitaria	ESCWA	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CEDA	Committee for Economic Development of Australia	FMI	Fondo Monetario Internacional
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	GASPP	Globalism and Social Policy Programme
CFEMEA	Centro Feminista de Estudios e Assessoria	GAWU	General Agricultural Workers' Union
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	GLTF	Gender Land Task Force
CIIR	Catholic Institute for International Relations	HVAE	<i>high-value agricultural export crops</i> , agricultura de alto valor para exportación
		HWFC	Health Workers for Change



IDASA	Institute for Democracy in South Africa	MAFF	Ministry of Agriculture, Food and Fisheries (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca)
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance	MCH	<i>mother and child health</i> , salud de la madre y el niño
IDEAS	International Development Economics Associates	MDC	Movement for Democratic Change
IDH	Índice de Desarrollo Humano	MENA	Middle East and North Africa
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género	MHI	<i>mutual health insurance</i> , mutualidad de seguro para la salud
IDM	Informe (del Banco Mundial) sobre el Desarrollo Mundial	MNE	<i>multinational enterprise</i> , empresa multinacional
IDP	<i>internally displaced person</i> , persona desplazada internamente	MP	<i>member of parliament</i> , miembro del parlamento
IDS	Institute of Development Studies	NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development
IED	inversión extranjera directa	NMA	Naga Mothers' Association
IFI	institución financiera internacional	OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
IFP	Inkatha Freedom Party	OAP	<i>old age pension</i> , pensión mensual de vejez
IIS	<i>integrated insurance scheme</i> , esquema integrado de seguros	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
INB	ingreso nacional bruto	OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
IPG	Índice de Potenciación de Género	OEA	Organización de Estados Americanos
IRDP	Integrated Rural Development Programme (Programa de desarrollo rural integral)	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
IRI	Islamic Republic of Iran (República Islámica del Irán)	OIT	Organización Internacional del Trabajo
ITS	infección de transmisión sexual	OMC	Organización Mundial del Comercio
IWRC	Iraqi Women's Rights Coalition	OMS	Organización Mundial de la Salud
LRA	Lord's Resistance Army (Ejército de Resistencia del Señor)	ONG	organización no gubernamental
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Elam (Tigres de Liberación de Tamil Elam)	ONU	Organización de las Naciones Unidas

ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador	SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA	SIGE	Standardized Indicator of Gender Equality
OSC	organización de la sociedad civil	SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
OSKa	National Women's Information Center	TDP	Telugu Desam Party
OUA	Organización de la Unidad Africana	TI	tecnología de la información
PEA	población económicamente activa	TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
PIB	producto interno bruto	TPIR	Tribunal Penal Internacional para Rwanda
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	TPIY	Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia
PPC	paridad del poder de compra	TWN	Third World Network
PRI	Partido Revolucionario Institucional	UCDP	Uppsala Conflict Data Program
PRIO	International Peace Research Institute	UE	Unión Europea
PT	Partido dos Trabalhadores	UIP	Unión Interparlamentaria
RAWA	Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (Asociación Revolucionaria de Mujeres de Afganistán)	UMASIDA	Umoja wa Matibabu katika Sekta Isiyo Rasmi Dar es Salaam
RDC	República Democrática del Congo	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
REMHI	Proyecto "Recuperación de la Memoria Histórica" de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala	UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
RODI	Resources Oriented Development Initiative	UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
RP	representación proporcional	UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas
RUF	Revolutionary United Front	UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
SEWA	Self Employed Women's Association	UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
SEWU	Self Employed Women's Union		
SHG	<i>self-help group</i> , grupo de autoayuda		

UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
UNSC	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
UNSG	Secretario General de las Naciones Unidas
UPEU	Uganda Public Employees Union
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
VIH	virus de inmunodeficiencia humana
WAC	Women's Agenda for Change
WEDO	Women's Environment and Development Organization
WIB	Women in Back
WIDER	World Institute for Development Economics Research
WLUML	Women Living Under Muslim Laws



# Anexo:

## Divisiones geográficas

### África

#### África del Norte

Argelia  
Egipto  
Jamahiriya Árabe Libia  
Marruecos  
Sahara Occidental  
Túnez

#### África subsahariana

Angola  
Benin  
Botswana  
Burkina Faso  
Burundi  
Cabo Verde  
Camerún  
Chad  
Comoras  
Congo  
Côte d'Ivoire  
Djibouti  
Eritrea  
Etiopía  
Gabón  
Gambia  
Ghana  
Guinea

Guinea-Bissau  
Guinea Ecuatorial  
Kenya  
Lesotho  
Liberia  
Madagascar  
Malawi  
Malí  
Mauricio  
Mauritania  
Mozambique  
Namibia  
Níger  
Nigeria  
República Centroafricana  
República Democrática del Congo  
República Unida de Tanzania  
Reunión  
Rwanda  
Santo Tomé y Príncipe  
Senegal  
Seychelles  
Sierra Leona  
Somalia  
Sudáfrica  
Sudán  
Swazilandia  
Togo  
Uganda

Zambia  
Zimbabwe

### América Latina y el Caribe

#### El Caribe

Antigua y Barbuda  
Antillas Neerlandesas  
Aruba  
Bahamas  
Barbados  
Cuba  
Dominica  
Granada  
Guadalupe  
Haití  
Islas Vírgenes estadounidenses  
Jamaica  
Martinica  
Puerto Rico  
República Dominicana  
Saint Kitts y Nevis  
Santa Lucía  
San Vicente y las Granadinas  
Trinidad y Tabago

## América Central

Belice  
Costa Rica  
El Salvador  
Guatemala  
Honduras  
México  
Nicaragua  
Panamá

## América del Sur

Argentina  
Bolivia  
Brasil  
Chile  
Colombia  
Ecuador  
Guyana  
Guayana Francesa  
Paraguay  
Perú  
Suriname  
Uruguay  
Venezuela

## Asia

### Asia Oriental

China  
Mongolia  
Región Administrativa Especial  
de Hong Kong, China  
Región Administrativa Especial  
de Macao, China  
República de Corea  
República Popular Democrática  
de Corea  
Taiwán Provincia de China

### Sudeste de Asia

Brunei Darussalam  
Camboya  
Filipinas  
Indonesia  
Malasia  
Myanmar  
República Democrática Popular Lao  
Singapur  
Tailandia  
Timor Leste  
Viet Nam

## Asia Meridional

Afganistán  
Bangladesh  
Bhután  
India  
Maldivas  
Nepal  
Pakistán  
República Islámica del Irán  
Sri Lanka

## Asia Central

Kazajistán  
Kirguistán  
Tayikistán  
Turkmenistán  
Uzbekistán

## Asia Occidental

Arabia Saudita  
Armenia  
Azerbaiyán  
Bahrein  
Chipre  
Emiratos Árabes Unidos  
Georgia  
Iraq  
Israel  
Jordania

Kuwait  
 Líbano  
 Omán  
 Qatar  
 República Árabe Siria  
 Territorio Palestino Ocupado  
 Turquía  
 Yemen

## Oceanía

Estados Federados de Micronesia  
 Fiji  
 Guam  
 Islas Marshall  
 Islas Salomón  
 Kiribati  
 Nauru  
 Nueva Caledonia  
 Palau  
 Papua Nueva Guinea  
 Polinesia Francesa  
 Samoa  
 Samoa Americana  
 Tonga  
 Vanuatu

## Regiones desarrolladas

### Europa Oriental

Albania  
 Belarús  
 Bosnia y Herzegovina  
 Bulgaria  
 Croacia  
 Eslovaquia  
 Eslovenia  
 Estonia  
 Federación de Rusia  
 Hungría  
 Letonia  
 Lituania  
 Polonia  
 República Checa  
 República de Moldova  
 ex República Yugoslava de Macedonia  
 Rumania  
 Serbia y Montenegro  
 Ucrania

### Europa Occidental

Alemania  
 Andorra  
 Austria  
 Bélgica  
 Dinamarca

España  
 Finlandia  
 Francia  
 Grecia  
 Islandia  
 Irlanda  
 Italia  
 Liechtenstein  
 Luxemburgo  
 Malta  
 Mónaco  
 Noruega  
 Países Bajos  
 Portugal  
 Reino Unido de Gran Bretaña  
 e Irlanda del Norte  
 San Marino  
 Suecia  
 Suiza

### Otros

Australia  
 Bermudas  
 Canadá  
 Estados Unidos de América  
 Japón  
 Nueva Zelandia

## Fotografías

Sección 1: © Mark Henley, Panos Pictures  
Sección 2: © Rohdri Jones, Panos Pictures  
Sección 3: © Chris Stowers, Panos Pictures  
Sección 4: © Paul Lowe, Panos Pictures

Impreso por Imprimerie Gonnet, France.





INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL



El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es una agencia autónoma que se encarga de hacer investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo. Su labor se guía por la convicción de que para formular políticas de desarrollo efectivas es crucial comprender el contexto sociopolítico. El Instituto trata de ayudar a los gobiernos, agencias de desarrollo, organizaciones de base y académicos, a entender mejor como las políticas de desarrollo y los procesos de cambio económico, social y del medio ambiente afectan a diferentes grupos sociales. Trabajando con una extensa red de colaboración de centros de investigación nacionales, UNRISD tiene como objetivo promover estudios originales y fortalecer la capacidad de investigación en los países en desarrollo. Actualmente, las áreas de investigación son las siguientes: Sociedad civil y movimientos sociales; Democracia, gobierno y derechos humanos; Identidades, conflicto y cohesión social; Política social y desarrollo; y, Tecnología, empresa y sociedad.

## UNRISD

Palais des Nations

1211 Ginebra 10

Suiza

Teléfono: +41 (0)22 917 30 20

Fax: +41 (0)22 917 06 50

[info@unrisd.org](mailto:info@unrisd.org)

[www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)



Esta publicación ha sido elaborada gracias a la ayuda de la Unión Europea, el Departamento de Cooperación para Investigación de la Agencia Sueca para Desarrollo Internacional (Sida/SAREC), el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, Ottawa, Canadá), y el Gobierno de los Países Bajos. El contenido de esta publicación de ninguna manera refleja los puntos de vista de los donadores.

