

Lograr que el desarrollo sea adecuado para las mujeres

Las mujeres están adquiriendo derechos formales, pero eso no corresponde a un mejoramiento de su calidad de vida. Aunque algunas agrupaciones femeninas se destacan cada vez más y se expresan con mayor elocuencia, su influencia política sigue siendo limitada. Además, en la medida en que los gobiernos desvían su responsabilidad social hacia las familias y las comunidades, aumenta la carga sobre las mujeres.

El fomento a la democracia en el decenio pasado ha permitido ofrecer a las mujeres grandes oportunidades de participación. Las agrupaciones femeninas han ayudado a redactar las constituciones nacionales y han elaborado una nueva legislación en asuntos tales como el derecho de la familia y la violencia contra las mujeres. Las agrupaciones de mujeres también constituyen algunas de las ONGs más influyentes. En el decenio de los 90, las ideas y las prácticas feministas proliferaron en numerosos foros públicos; por ejemplo, en las movilizaciones de la población negra y en las de los indígenas, así como en sindicatos, universidades, partidos políticos y agencias internacionales de desarrollo. Las mujeres también jugaron un papel prominente en las conferencias internacionales del decenio de los 90.

El año 1995 fue particularmente significativo al respecto. Fue el año de la Cumbre Social, en la cual se estableció que “la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres son una prioridad para la comunidad internacional”. Fue también el año de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, acontecimiento sobresaliente.

Pero ¿han tenido las declaraciones formales sobre equidad de género alguna repercusión efectiva, política y social? ¿Ha cambiado significativamente la vida de las mujeres? La historia en este punto es mucho menos optimista. Todavía están arraigados muchos de los obstáculos a la participación significativa de las mujeres. Ya sea en los pasillos de reunión

de la ONU o en la gestión de gobierno local o nacional, el conservadurismo social continúa obstaculizando la puesta en práctica de muchos de los derechos arduamente logrados. Además, el desquiciamiento social que ha acompañado a la liberalización económica frecuentemente ha implicado un mayor agobio para las mujeres.

Mujeres en proceso de democratización

En todo el mundo las transiciones hacia la democracia se deben en gran parte al apremio de las movilizaciones femeninas. De hecho, en algunos aspectos las mujeres lograron destacarse más durante períodos de protesta contra gobiernos autocráticos que durante los regímenes democráticos subsiguientes.

Las agrupaciones de mujeres adoptan muchas formas diferentes, pero se pueden dividir a grandes rasgos, en tres tipos principales:

- ***Agrupaciones en pro de derechos humanos***

– Algunos de estos grupos mejor conocidos surgieron en América Latina durante los decenios 70 y 80, notablemente el de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina. Estos y otros movimientos similares de protesta “no políticos” confiaban hasta cierto punto en que, debido a la naturaleza aparentemente apolítica de las mujeres, era menos probable que los militares las persiguieran a ellas en lugar de a los hombres. Una parte del poder de las mujeres se derivó también del hecho de que estuvieran utilizando contra sus opresores los mismos símbolos (maternidad y familia) que el estado se ufana en defender.

- ***Agrupaciones de mujeres del sector popular***

– Estos grupos surgieron como formas de apoyo mutuo durante períodos de gran penalidad económica. Así muchas mujeres organizaron cocinas comunales en las zonas más pobres de las grandes ciudades. A menudo estas agrupaciones tenían vínculos con organizaciones religiosas. En América Latina, por lo general surgieron de las organizaciones católicas comunitarias; mientras que en los estados árabes y demás, el islam ha inspirado a los grupos populares de mujeres. El activismo por sí sólo no necesariamente da como resultado un orden más

Casilla 7.1 – “Años de penuria, años de crecimiento”: Feminismo en una república islámica

En los primeros meses y años posteriores a la Revolución Iraní de 1979, las mujeres profesionistas laicas se convirtieron en objetos de ataque fáciles para las “campañas de limpieza y purificación revolucionaria”. Apenas dos meses después del derrocamiento del antiguo régimen, el Acta de Protección a la Familia fue desechada como antis Islámica. En un momento dado se impuso el uso del velo y se estableció un “código de pudor”. Las mujeres fueron destituidas del poder judicial y subsecuentemente se les prohibió ocupar muchos de los cargos y ejercer disciplinas relacionadas con la educación superior. Los actos de desafío y resistencia por parte de las mujeres fueron considerados de inmediato como contrarrevolucionarios, etiqueta que no sólo hizo de las participantes en esas protestas objetos fáciles de represión, sino que también impidió la posibilidad de establecer alianzas entre mujeres profesionales laicas y mujeres Islámicas promotoras de la Revolución.

Con la derrota de las laicas, las promotoras del islam (dentro y fuera del Parlamento) se vieron en la necesidad de actuar como críticas hacia el nuevo gobierno en cuanto a los problemas de las mujeres. Gracias a sus esfuerzos las universidades fueron abiertas de nueva cuenta a las mujeres, y un nuevo conjunto de leyes permitió reinstaurar de hecho el Acta de Protección a la Familia. Como resultado del activismo de las mujeres Islámicas en esos años iniciales fue que también surgió una renovación radical de ideas sobre distinción por género en el islam, evidente en una variedad de periódicos femeninos publicados en Irán.

Uno de estos periódicos, Zanan (Mujeres), se hizo cargo de hacer una reinterpretación directa de los textos Islámicos desde una perspectiva femenina, apoyándose en los principios de opción y autonomía de las mujeres, acción que ha suscitado el enojo de los seguidores más tradicionalistas del islam. Zanan declara también su afiliación y solidaridad con diversos feminismos (tanto laicos occidentales como laicos iraníes), y los cita libremente. Así se descartan las sospechas y la hostilidad entre las tendencias religioso/traditionalistas y las laico/modernistas, condición que fuera predominante en el Irán del siglo veinte.

Más de dos decenios después de la Revolución, los problemas de las mujeres siguen siendo fundamentales en la agenda política de Irán. La presencia de las mujeres en la política, como votantes al igual que como candidatas, es indicativo del lugar primordial que ocupa en el país “la cuestión de la mujer”, así como del amplio número de seguidoras que atrae. Las mujeres iraníes jugaron un gran papel en la elección del presidente reformista Mohammad Khatami en 1997. Fueron también una fuerza activa y visible en las elecciones parlamentarias de febrero del 2000. En Teherán, significativamente, seis de 30 escaños parlamentarios fueron ganados por mujeres, fuera de los sistemas de cuota o de “escaño reservado”.

Aun con un Parlamento predominantemente reformista, las mujeres se encaran a una tarea enorme para defender sus derechos. El grado en que la igualdad de género pueda ser incorporada en las reformas del sistema legal y judicial reflejará las restricciones a que se enfrenta el Presidente Khatami, quien trata de promover los derechos humanos y el imperio de la ley en un sistema en el que los conservadores tienen la última palabra.

igualitario en cuanto a la distinción por género: en Irán, el fervor religioso empujó a la sociedad a salir de la autocracia pero sólo para caer en la teocracia (véase casilla 7.1). Aun así, en zonas urbanas de países como Turquía, las mujeres islámicas han logrado abrir un espacio en el que sus congéneres de diversos antecedentes tratan de adquirir autoridad propia, aun cuando en su retórica y en su ideología no siempre ratifiquen la igualdad de género.

- **Agrupaciones feministas** – Son las que tienden a estar formadas por mujeres profesionales y de la clase media. Durante el gobierno militar en América Latina, frecuentemente surgieron grupos feministas de las organizaciones y grupos estudiantiles de una izquierda militante forzada a la clandestinidad. En efecto, la subordinación de las mujeres dentro de dichos grupos fue lo que a menudo permitió sembrar las semillas de la conciencia feminista. Otras mujeres obtuvieron ideas nuevas de sus períodos de exilio en Europa o en los Estados Unidos de América.

Una de las cuestiones más importantes para las activistas del feminismo es cuánto deberían ellas colaborar entre sí y participar en los procesos políticos más amplios. ¿Qué tan fuertemente deberían aliarse los grupos feministas con los movimientos populares de mujeres? Muchas personas considerarían que se trata de un requisito estratégico. Por ejemplo, un desafío importante para las feministas de Marruecos y de Turquía es liberarse del tutelaje de los partidos políticos sin llegar a aislarse; esto significa que deben extender su base social para incluir a un grupo más diversificado de seguidoras. Pero hasta ahora hay muy pocas señales de que ocurra ese tipo de alianzas entre clases sociales.

En América Latina, durante el período de las dictaduras, los grupos feministas a menudo concentraron su atención en las condiciones materiales de vida del sexo femenino y apoyaron la lucha por la supervivencia de las mujeres pobres y de las pertenecientes a la clase obrera. Muchas feministas advierten que en la actualidad estos vínculos con los movimientos populares se han debilitado.

En efecto, una de las preocupaciones principales de las activistas en pro del feminismo en el decenio

de los 90 fue la creciente transformación de los movimientos femeniles en ONGs. Las agrupaciones de mujeres han estado alejándose de las actividades inspiradas en el feminismo tales como movilización, educación popular y conscientización. Han adoptado funciones más técnicas y de asesoramiento, a saber: entrega de servicios sociales, asesoría a las agencias gubernamentales sobre diseño de programas que sean susceptibles a la distinción por sexo, o capacitación de su personal en torno a la “planeación por género”.

Algunas observadoras afirman que conforme los grupos feministas y las ONGs han llegado a hacerse más profesionales y especializados, han cortado sus lazos con las organizaciones de base y de nivel comunitario. Dichos grupos podrían responder al respecto que ellos todavía se ponen en contacto con las organizaciones de las mujeres pobres y de la clase obrera, cuando se realizan los proyectos financiados por el estado o por donadores para los hogares encabezados por mujeres, o cuando se evalúan las repercusiones de los proyectos en la distinción por género. Pero aparentemente la índole de los vínculos de las ONGs con la población local ha cambiado. Más aún, las ONGs que son seleccionadas como socias y por lo tanto reciben financiamiento, no son necesariamente las que tienen los vínculos más fuertes con ese tipo de población. A fin de mantener su legitimidad y su afirmación de que son representativas de grupos amplios, las ONGs y sus dirigentes necesitan tener ligas orgánicas con sus bases. Pero esos vínculos no pueden ser considerados como algo dado, puesto que deben ser fomentados conscientemente.

Las agrupaciones de mujeres también pueden tener dudas sobre su participación en la corriente principal de la política. Muchas de ellas se mantienen deliberadamente alejadas de los procesos políticos más amplios y son ambivalentes acerca de las implicaciones que pudiera haber al enfrascarse en las pugnas políticas de los partidos. En Uganda, por ejemplo, los grupos femeninos de ayuda mutua y las asociaciones de voluntarias que luchan en pro de sus derechos económicos y sociales, deliberadamente se alejan de las autoridades públicas, aún a nivel local.

Eluden también la actividad política formal por considerarla sectaria, corrupta y divisiva.

Esta situación se compara en algunos aspectos a la que priva en Europa Oriental y en lo que fue la Unión Soviética. En los países comunistas muchas mujeres identificaban el feminismo con el socialismo de estado y con las políticas gubernamentales de “emancipación desde arriba”, que a menudo presionaban a las mujeres para que trabajaran fuera del hogar. Como reacción a estas situaciones, ahora muchas mujeres de esas regiones ponen en tela de juicio el argumento central de las feministas occidentales, de que las mujeres que se quedan en la esfera de lo privado están siendo oprimidas y necesitan liberarse por medio del trabajo y la participación en la vida pública. Por lo tanto, este rechazo radical al feminismo occidental es en parte un repudio al comunismo. Pero está claro que el feminismo que surge en Europa Oriental y en lo que fue la Unión Soviética, es más compatible con la familia, la maternidad y la feminidad. En Hungría, por ejemplo, las mujeres aparecen mucho en la vida pública, pero se encuentran fuera de la política formal de los partidos. Muchas mujeres están trabajando en las ONGs o en comités del gobierno local, y sus pocas iniciativas declaradamente feministas tienden a estar vinculadas con servicios específicos, tales como refugios para mujeres golpeadas.

LABOR DENTRO DEL ESTADO Y EN CONTRA DEL ESTADO

Es posible que en años recientes se haya atenuado el poder del estado, pero éste ejerce todavía una influencia crucial sobre la vida de las mujeres. En los países industrializados, las feministas han tendido a adoptar posiciones diversas vis a vis el estado. En un extremo se plantea el punto de vista de que el estado es inmutablemente masculino, el vehículo último de control sobre la vida de las mujeres. Esta percepción es común, por ejemplo, entre las feministas de los Estados Unidos de América y del Reino Unido. El punto de vista alternativo es que el estado es un vehículo importante para lograr la justicia social, visión más probable de encontrar en Canadá y

Nueva Zelanda, donde hay una fuerte tradición de liberalismo social, y en Australia donde las “femócratas” (burócratas feministas) han utilizado al estado para beneficiar a las mujeres. Las mujeres escandinavas adoptan un enfoque semejante: tienen estados de bienestar fuertes y confían más en los méritos de la intervención estatal.

La situación de los países en desarrollo proporciona un contraste mayor aún. Comparadas con sus contrapartes de los estados de bienestar europeos, las mujeres de otros países se benefician menos de las prestaciones estatales de bienestar. Sus estados tienden a ser también más débiles y menos capaces de aplicar los derechos civiles por todo el territorio nacional y para todos los estratos sociales. Es menos probable que divulguen la información sobre una nueva legislación (o que la apliquen) debido a conveniencia política o a falta de poder. Así la vida de las mujeres se forja más por las normas prevalecientes (a menudo fluidas pero por lo general conservadoras) de sus sociedades. En algunos casos, la debilidad de los sistemas de reglamentación interna da como resultado un alto nivel de violencia estatal y de violación de derechos civiles. Por ejemplo, en la India, varias de las organizaciones de mujeres tienen sus raíces en su oposición a la brutalidad policíaca.

No obstante, la transición hacia la democracia sí les permite a algunas mujeres ejercer mayor influencia en las burocracias estatales. Lo cual ha sido evidente sobre todo en América Latina. Por diversas razones, en casi todos los países latinoamericanos, algunos instrumentos de política especializados, propios de las mujeres, han sido establecidos dentro de la administración pública. En algunos casos, ha sido en respuesta a la presión ejercida por los donadores extranjeros, o al financiamiento que fue puesto a su disposición para ese propósito. En otros casos, el partido político dominante puede verlo como un recurso político útil, ya sea como un medio para demostrar la actitud progresista nacional ante la comunidad internacional (como en Bangladesh) o como una fuente de apoyo político por parte de un electorado hasta ahora desatendido (como en Uganda). En otros casos más, tales como Brasil,

Chile y Sudáfrica, las maquinarias de administración estatal para mujeres han sido establecidas gracias a la intermediación persistente de determinadas corrientes al interior del movimiento femenino.

Estratégicamente establecidas dentro del estado, en teoría las femócratas están bien ubicadas para identificar y aprovechar las oportunidades políticas que les permitan avanzar en los puntos de la agenda femenino. Pero su posición, tanto dentro como en contra del estado, suscita dudas sobre su legitimidad, a los ojos tanto de sus colegas de la burocracia, como ante la movilización de mujeres desde el exterior.

En Brasil, en los años iniciales de la democracia se advirtió el surgimiento de Consejos sobre la Condición Femenina, primero en São Paulo y más tarde en otros estados, así como a nivel nacional. Estos consejos, que a menudo estaban ocupados por feministas, promovieron con éxito la salud y los derechos reproductivos de la mujer, y ayudaron también a establecer delegaciones de policía femenina especializada en casos de violencia contra las mujeres. En el decenio de los 80, el Consejo Nacional ayudó a incorporar las peticiones de las mujeres en la nueva constitución. Las ligas entre estos consejos y la movilización femenino son más débiles ahora de lo que solían serlo anteriormente, pero la influencia de las mujeres en la política estatal, sobre todo en cuanto a salud, es más fuerte en Brasil que en la mayoría de los demás países en desarrollo.

En Chile, la movilización femenino presionó a la coalición centro-izquierda que ganó las elecciones de 1989, y que tuvo como consecuencia la fundación del Servicio Nacional para Mujeres (SERNAM), dentro del Ministerio de Planificación. Pero desde el principio, el papel del SERNAM no ha sido claro; y en torno a él se generó una fuerte oposición de los partidos de derecha. Aparentemente el organismo se ha concentrado en despertar la conciencia así como en la ejecución de varios proyectos piloto. Recientemente, se ha puesto a la cabeza en el desarrollo de una nueva legislación sobre código familiar y sobre la violencia contra las mujeres, y en la modificación al código del trabajo, aunque evita asuntos controvertidos como el aborto.

La experiencia de Chile refleja también dilemas más amplios. En tanto que SERNAM derivó su dinamismo y legitimidad originales de una movilización femenino fuerte, su relación con el movimiento feminista ha sido ambivalente debido a que se le ve como una rama del gobierno. Ha habido alguna decepción por el enfoque conservador de SERNAM hacia los problemas relacionados con el género. En particular los grupos populares de mujeres se sienten enajenados en relación con el SERNAM: muchas mujeres pobres y de la clase trabajadora no llegan a identificarse con las campañas que dicha agrupación lleva a cabo.

La mayoría de los demás países también disponen de alguna maquinaria administrativa especializada para las mujeres. Sin embargo, en muchos casos, ha sido difícil establecer o aprovechar las relaciones entre dependencias de mujeres dentro de la administración pública y los electorados femeninos de la sociedad civil. A menudo, las agrupaciones de mujeres y las ONGs se rehúsan a asociarse demasiado con las mujeres de dichas dependencias estatales. Lo cual refleja una sana preocupación por retener la autonomía, pero dificulta una colaboración estratégica. En Marruecos, por ejemplo, la movilización de las mujeres ha tendido a sobrepasar a las dependencias femeninas de la administración pública y se ha laborado primordialmente por afuera o mediante alianzas con partidos políticos.

LAS MUJERES EN POLÍTICA

La representación femenina en los partidos políticos y en las legislaturas nacionales es escasa. Como lo muestra la gráfica 7.1, la proporción de mujeres miembros de la cámara baja en los parlamentos ha aumentado sólo marginalmente en las últimas dos o tres décadas, y con su 12 por ciento permanece muy por abajo de la de los hombres. El cuadro 7.1 muestra que la representación femenina en la cámara baja es más alta en Europa, aunque la elevada proporción que hay en los países nórdicos infla la cifra total de ese continente. Como se indica en el cuadro 7.2, esos países tienen la representación femenina más alta del mundo. Los Estados Unidos de América

viene muy abajo en la lista, con una proporción de tan sólo 13 por ciento.

Es sorprendente la escasa representación de las mujeres en las legislaturas nacionales. Puesto que todas las versiones de democracia liberal vinculan el derecho al voto con el derecho a postularse para algún cargo, el hecho de que la composición por género de las asambleas nacionales sea tan dispareja en relación con la composición por género de la población, significa que algo está mal. Haciendo eco de esta preocupación, la Plataforma de Acción que se acordó en la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, identifica a la representación femenina en los organismos de toma de decisiones como una de sus áreas claves de interés.

La invisibilidad de las mujeres en el mundo de la política institucional es en parte un legado histórico, pero también refleja los prejuicios tipo “club de muchachos” de los partidos y los electorados. Obstáculos profundamente arraigados excluyen a las mujeres de una participación significativa en partidos políticos, en los cuales ellas son habitualmente relegadas a una sección femenil y a actuar en el papel de animadoras. Al mismo tiempo, la interpretación cultural del cargo político como propio del sexo masculino hace sumamente difícil que las mujeres sean elegidas sin alguna forma de ingeniería electoral, tal como los sistemas por cuota o el de curules reservadas. Las candidatas tienden a atraer menos votos que los hombres aun cuando no estén en campaña sobre asuntos de mujeres. Y cuando ellas abogan en pro de alguna plataforma feminista, tienen menos éxito aún, siendo vistas a menudo como si estuvieran en contra de los hombres, en contra de la tradición o en contra de la familia.

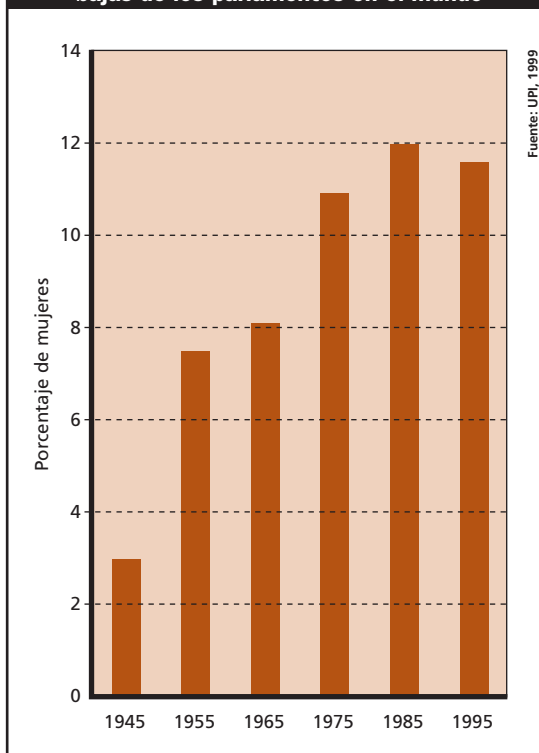
Ha habido algunos intentos de equilibrar la balanza. Los partidos políticos progresistas que tienen la determinación de mejorar la representación de las mujeres han hecho esfuerzos para favorecerlas. Varios partidos de América Latina han aumentado el número de sus candidatas mediante la adopción de cuotas informales. En Argentina, se incluye a los dos partidos más grandes, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista; en Bolivia, el de Conciencia

de la Nación; y en México, el Partido de la Revolución Democrática.

En Europa, varios partidos de centro y de izquierda han tratado de adoptar políticas similares. En Escandinavia lo hicieron como respuesta a la presión de las agrupaciones femeninas. El Partido Democrático Social Sueco ha adoptado una de las posiciones más avanzadas: desde 1994 ha insistido en que si la primera persona de una lista de candidatos electorales es un hombre, la siguiente deberá ser una mujer, y que de ahí en adelante deben alternarse.

Otros países que han tratado de aplicar una discriminación positiva han caído en problemas. En el Reino Unido, por ejemplo, durante un breve período se requirió que algunas ramas locales del Partido Laborista generaran listas reducidas sólo de mujeres. Posteriormente se abandonó esta idea, ya que estaba en conflicto con la legislación en favor de igualdad de oportunidades. Pero de todos modos, esa iniciativa, después de la elección de 1997, dio como resul-

Gráfica 7.1 – Proporción de mujeres en las cámaras bajas de los parlamentos en el mundo



Cuadro 7.1 – Representación porcentual de mujeres – Promedios regionales

	Cámara baja o cámara única %	Cámara alta o senado %	Ambas cámaras combinadas %
Europa	16	10	14
Asia	15	12	15
América	15	15	15
Africa Subsahariana	11	13	11
Pacífico	9	21	11
Estados Arabes	4	3	4
Promedio mundial	13	11	13

Nota: Europa se refiere a los países miembros de la OSCE.
Fuente: UPI, 1999

tado un incremento notable del número de mujeres del Partido Laborista que son Miembros del Parlamento (101), casi una cuarta parte del total de los parlamentarios de dicho partido.

Una forma común de aumentar el número de mujeres parlamentarias es a través de una relación de candidatas por partido. Si las elecciones se basan en la representación proporcional utilizando listas por partido, entonces los partidos son libres para escoger los candidatos de sus listas según lo crean conveniente, y las candidatas aparecerán en la lista si la igualdad por género es una prioridad para el partido. Hasta cierto punto esta condición despersonaliza el voto y reduce la posibilidad de que el electorado discrimine en contra de algunos individuos sobre la base de la identidad étnica o el género. En Sudáfrica, el CNA se ha aprovechado de esto para aumentar el número de mujeres en la Asamblea Nacional; tal como lo indica el cuadro 7.2, ahora Sudáfrica tiene

Cuadro 7.2 – Mujeres en las cámaras bajas del parlamento de países seleccionados

Rango	País	Año electoral	Núm. de mujeres	% de mujeres
1	Suecia	1998	149	43
2	Dinamarca	1998	67	37
3	Finlandia	1999	74	37
4	Noruega	1997	60	36
5	Países Bajos	1998	54	36
6	Islandia	1999	22	35
7	Alemania	1998	207	31
8	Sudáfrica	1999	120	30
9	Nueva Zelandia	1996	35	29
10	Argentina	1997	71	28
24	Costa Rica	1998	11	19
26	Reino Unido	1997	121	18
28	Uganda	1996	50	18
41	Estados Unidos de América	1998	58	13

Fuente: UPI, 1999

el octavo lugar en el mundo, ya que en su parlamento las mujeres ocupan el 30 por ciento de los escaños.

La discriminación positiva también puede estar encastillada en la legislación o en la constitución, de manera típica al reservar un número determinado de escaños para las mujeres. En Uganda, por ejemplo, en cada uno de los 39 distritos hay un escaño parlamentario reservado para una mujer. En Argentina, el 30 por ciento de los candidatos a los cargos por elección deben ser mujeres. En Bangladesh, 30 escaños de un total de 330 están reservados para mujeres; en Eritrea, 10 de 105; y en Tanzania, 15 escaños de un total de 255. Los mismos principios se han aplicado en los panchayats o concejos aldeanos de la India (véase Casilla 7.2). Un resultado desfavorable de los escaños reservados es el riesgo que se corre de formar un enclave para la participación política femenina, fomentando entre el electorado la creencia de que los escaños reservados son los únicos de que disponen legítimamente las mujeres.

LA REPERCUSIÓN DE LAS MUJERES EN EL GOBIERNO

Desgraciadamente no hay garantía de que las mujeres que son elegidas al parlamento defiendan los intereses de las mujeres. Muchas de las que se dedican a la política con éxito no han sido feministas. Y aquellas que han sido electas para algún cargo oficial mediante el sistema de cuotas o el de reservación de escaños, pueden ser reacias a expresar su disidencia, quedando a merced del partido central o provincial que recopila las listas electorales.

En Uganda, muchas mujeres que son miembros del parlamento fueron convencidas de entrar a la política por los ancianos, y algunas de ellas ocupan su cargo gracias al favor que les concedió el Movimiento de Resistencia Nacional (MRN) y no por derecho propio; por lo tanto, se rehúsan a manifestar alguna crítica al gobierno a cargo del MRN. En los sistemas políticos donde un partido único es el dominante y las mujeres que están en política no disponen de otra opción real de poder, su influencia en el partido se reduce drásticamente, y tienen

menos posibilidades de plantear los problemas que no estén en la agenda del partido. No obstante, las mujeres parlamentarias de Uganda se han reunido en diversas ocasiones para establecer un frente unido y promover una legislación progresista, como sucedió en 1997-98 sobre la Ley Agraria.

De manera semejante, en la India mientras que la elite política puede haber esperado que fueran mujeres “idóneas” o representantes de los grupos en el poder, las electas a los panchayats, el resultado ha sido más complejo. De por sí, la participación femenina en las estructuras de poder y de toma de decisiones ha proporcionado oportunidades para un crecimiento y un aprendizaje rápidos. Muchas mujeres han sido presidentas y miembros destacados de los panchayats, demostrando iniciativa y capacidad de liderazgo, contra la idea de que sólo eran prestanombres o representantes por poder. En efecto, el término “por poder” simboliza una negación completa de la posibilidad de que las mujeres actúen por cuenta propia, adquieran experiencia y aumenten sus conocimientos.

Es más probable que las parlamentarias defiendan los intereses de las mujeres si mantienen fuertes vínculos con organizaciones femeniles. En vez de operar por su cuenta en un vacío político, necesitan establecer relaciones de trabajo con otras mujeres que laboran “desde afuera”. Es de particular importancia mantener esos vínculos durante las transiciones hacia la democracia. Cuando el centro de gravedad político se transfiere de los movimientos políticos informales a los partidos políticos convencionales, siempre existe el peligro de que las mujeres queden de nuevo marginadas.

Los éxitos más notables de las mujeres que participan en el gobierno han sido a nivel formal, al asegurarse de que las nuevas constituciones se sustenten en la igualdad de género. Las mujeres han ayudado también a introducir una legislación progresista en áreas tales como divorcio, violencia doméstica y derechos de reproducción. Pero a menudo se ha comprobado que es más difícil aplicar esa legislación, no sólo por la resistencia social, sino debido también a la debilidad del estado en la administra-

ción de justicia y a un entorno político y económico que es hostil al gasto social. Por ejemplo, muchos de los servicios relacionados con los derechos de reproducción de las mujeres han sido socavados por una disminución general de la atención primaria a la salud. Así, en Zimbabwe la fijación de cuotas de pago a los usuarios por la atención prenatal ha significado que muchas mujeres ya no puedan atenderse en las clínicas, dando como resultado un incremento dramático de la mortalidad materna.

Esto apunta también hacia otro problema básico. Un aspecto de la política en el que se ha evitado consistentemente el escrutinio es el de la toma de decisiones sobre gasto público. Algunos observadores han argumentado que parte del problema yace en la falta de dominio y habilidad de las mujeres en cuanto al análisis económico. Si esto es lo que sucede, entonces las Iniciativas de Mujeres sobre Certificación del Presupuesto pueden aportar una herramienta útil para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las dependencias encargadas de atender los asuntos de mujeres. Ese organismo de iniciativas fue establecido primero en Australia y en Canadá, y más recientemente en Sudáfrica, y requiere que todos los departamentos de gobierno respondan por las repercusiones que tengan sus actividades en el bienestar de las mujeres.

Pero los problemas son más profundos. Hasta cierto punto reflejan un viraje más general en el equilibrio de poder al transferirlo de los ministerios del sector social y de los parlamentarios, hacia los tecnócratas de los ministerios de finanzas y de comercio. A los parlamentarios de uno y otro sexo se les ha despojado de poder. Las mujeres burócratas preparadas y con aptitudes analíticas en el campo de la economía pueden contribuir a lo que suceda al interior de esas tecnocracias aisladas, en los ministerios de finanzas, por ejemplo. Pero eso no sustituye un debate público más abierto que permita al parlamento y a las agrupaciones y redes de relaciones femeninas, junto con otros grupos sociales, escudriñar las políticas y las decisiones económicas que afectan el bienestar de sus electorados. La exclusión femenina del proceso de elaboración de la política

económica, no debe entenderse tan sólo en términos de la capacitación de que las mujeres carecen (y que debería proporcionárseles). Al plantear el problema en esos términos, se elude la cuestión más amplia de que al adoptar los acuerdos políticos se permita o no al público en general (y no sólo a las mujeres), revisar y controlar las acciones y decisiones que tome el poder ejecutivo.

LAS ONGS DE MUJERES

Como se indicó en el capítulo 3, los gobiernos han estado transfiriendo muchas responsabilidades sociales de las agencias estatales a la sociedad civil, lo cual tiene implicaciones importantes para las mujeres. Los gobiernos no han estado transfiriendo una gran parte de esa carga a las organizaciones femeniles sino a mujeres individuales, requiriéndolas que llenen el vacío de los servicios sociales que han sido reducidos, destinando más tiempo a cuidar a los parientes y vecinos enfermos e inválidos. De esta forma, los gobiernos están “privatizando” la atención a la salud al reclutar la fuerza de trabajo familiar sin remuneración.

Los donadores han fomentado una mayor participación de las ONGs en los servicios de salud para las mujeres. Algunos organismos, como el Banco Mundial, pueden verlo como una forma de evitar la corrupción y las ineficiencias que se advierten en los servicios estatales existentes. En Tayikistán, por ejemplo, la ONG británica Ayuda Cristiana y la UE están financiando el Proyecto Khatlon de Salud de la Mujer, el cual ofrece servicios a las comunidades pobres donde el gobierno no tiene ni los medios ni la voluntad de proporcionárselos.

¿Acaso la disposición de las ONGs femeninas a que las mujeres soporten estos agobios alienta a los gobiernos a desprenderse de sus responsabilidades? Aun cuando los gobiernos afirman que están mejorando la dotación de servicios al entrar en asociación con las ONGs de mujeres, los resultados de ese tipo de asociación pueden ser ambiguos. Como se afirmó en el capítulo 6, en muchas instancias “asociación” significa dar a las ONGs demasiadas tareas con recursos mínimos.

Casilla 7.2 – Mujeres en el gobierno local de la India

En abril de 1993, se corrigió la Constitución de la India (con la Enmienda número 73), a fin de proporcionar a las mujeres, incentivos especiales para ser elegidas en los cargos del gobierno local. Con esta enmienda se recomendó a todas las legislaturas estatales que rectificaran sus respectivas legislaciones panchayat, para que en el transcurso de un año se ajustaran a la enmienda constitucional. A partir de ese momento, una tercera parte de los representantes en los panchayats o concejos aldeanos, así como en los organismos municipales correspondientes, tendrían que ser mujeres. Hubo una firme resistencia a cumplir con este objetivo aplazándolo cuanto fue posible en muchos estados. Y algunas veces los hombres trataron de desvirtuar el proceso nombrando a sus hijas o nueras para que fungieran como sus poderhabientes.

No obstante, están empezando a advertirse los beneficios de dicha enmienda. Cerca de un millón de mujeres han sido elegidas a los panchayats y han estado atendiendo problemas importantes del gobierno local, tales como el Sistema de Distribución de Alimentos al Público, y el de los salarios mínimos. Además han estado presionando por mejoras en salud, educación y sistemas de agua. Asimismo, han destacado la importancia de algunos problemas sociales como violencia doméstica y alcoholismo.

Rayastán tiene algunas de las desigualdades por género más grandes de la India, con infanticidio femenino, alta tasa de analfabetismo femenino, y una proporción baja de mujeres en relación con los hombres. Por ello hubo una resistencia considerable a la elección de mujeres y gran escepticismo en cuanto a sus aptitudes. Los hombres todavía critican mucho la actuación de las mujeres que son concejales, y es claro que algunas de las que ocupan escaños en los panchayats serán más efectivas que otras, dependiendo de su experiencia y aptitud. Pero cuando se les pregunta más a fondo, muchas personas de Rayastán, en especial las mujeres, señalan que de hecho las concejales han trabajado más firmemente sobre asuntos importantes, tales como reparación de bombas para el agua, y por lo general son más accesibles y más dispuestas a escuchar. De todos modos, sólo puede afirmarse que habrá verdadero progreso cuando las mujeres compitan por los escaños en general y no sólo por los “escaños para las damas”.

Las ONGs encaran también varios riesgos al participar en ese tipo de asociaciones. Además de estar sobrecargadas de trabajo, pueden descubrir que tienen menos capacidad para criticar al gobierno. En Perú, por ejemplo, el Movimiento Manuela Ramos (“Manuela”) administra el Proyecto de Salud Reproductiva de la Comunidad (ReproSalud), financiado por USAID. En este proyecto se tiene el objetivo de proporcionar servicios innovadores a las mujeres pobres, asimismo se les exhorta para que sus demandas de servicios proporcionados por el gobierno, sean más efectivas. Pero esos vínculos oficiales resultaron ser una desventaja cuando se acusó a los servicios gubernamentales de salud de aplicar la esterilización forzada. Manuela tuvo que escoger

entre diplomacia callada o crítica abierta a los servicios públicos, crítica que podría haber sido manipulada por las fuerzas del ala derecha que querían eliminar toda la atención pública a la salud reproductiva. En un momento dado, después de que fracasara la diplomacia, Manuela se manifestó públicamente contra los abusos por la esterilización.

Las ONGs de mujeres tienen que escoger opciones que sean adecuadas a sus propias circunstancias. En muchos casos ello significa adoptar deliberadamente una posición de disidencia. En Egipto, uno de los asuntos más controvertidos atendido por agrupaciones de mujeres es el de la mutilación genital femenina (MGF). El Grupo de Trabajo MGF de Egipto mantiene un papel vigilante de crítica e

intermediación. Rehúsa colaborar estrechamente con un gobierno que a menudo ataca a las ONGs, en especial a aquellas que están involucradas en la promoción de los derechos humanos.

Por último, dada la dependencia de las ONGs de las fuentes externas de financiamiento, los patrocinadores financieros con sus prioridades pueden alentar la proliferación de tipos específicos de ONGs y de actividades. En el caso de Chile, por ejemplo, muchas de las ONGs de mujeres, a fin de mantenerse económicamente viables, están prescindiendo de proyectos que estuvieran fuertemente relacionados con sus compromisos feministas, tales como los educativos sobre sexualidad y paternidad, y de capacitación de dirigentes. En vez de eso están adoptando proyectos que sean más atractivos a los financiadores, tales como salud de mujeres, desarrollo de microempresas, y programas de capacitación laboral para mujeres que sean cabeza de familia.

Algunas ONGs logran adaptarse a los nuevos criterios de financiamiento, según los cuales se fomentan tareas que sean más técnicas y profesionales, mientras que otras ONGs no lo logran. Desgraciadamente, algunas de las perdedoras son organizaciones que tienen fuertes vínculos con los pobres y con las mujeres de la clase trabajadora, así como con organizaciones de base comunitaria.

Al mismo tiempo, debería mencionarse con insistencia que no hay una distinción nítida entre ONGs de mujeres y movimientos femeniles. Primero, la gran mayoría de las activistas profesionales de las ONG también se ven a sí mismas como parte de un movimiento más amplio de mujeres. Segundo, las ONGs de mujeres varían mucho en cuanto a su poder, recursos, ideología, relaciones con los donadores y con los gobiernos, y sobre todo en la cantidad y calidad de sus vínculos con los movimientos de base. En años recientes, las relaciones cruciales entre las ONGs y sus partidarias de base han empezado a cambiar, y en algunos contextos, se han debilitado.

Hasta cierto punto, esto se debe a que cuando los donadores escogen a cuál ONG financiar, rara vez dan prioridad en función de los vínculos que tenga la ONG con las organizaciones de base y con la gente a

la que se supone que representa y atiende. Si los donadores establecieran criterios de financiamiento que realzaran los vínculos de las ONGs con esos afiliados, empezaría a invertirse esa tendencia.

Cumplir con los derechos de las mujeres

Como resultado del perjuicio social que causara el ajuste estructural, muchas personas han empezado a concentrarse más en el problema de la pobreza, y específicamente en la de las mujeres. Uno de los temas más importantes de la Plataforma de Acción de Beijing es la pobreza, y la excesiva proporción de mujeres a quienes les afecta.

Esta atención a la pobreza de las mujeres es bienvenida, pero también ha tenido sus límites. Muchas organizaciones han tomado como objetivo a grupos específicos, sobre todo los hogares encabezados por mujeres. Con este enfoque no se logra entender la diversidad que hay al interior de dicho grupo, a la vez que se descarta el tema de la pobreza al interior de los hogares, tema que es más difícil y políticamente más sensitivo. También han delimitado a las mujeres como grupo vulnerable que necesita ser protegido con programas especiales que de hecho son endebles y escasos. Más positivamente, dado el fenómeno en aumento de la población pobre que trabaja, compuesta en gran parte por mujeres, algunas organizaciones han tratado de organizar a las trabajadoras proporcionándoles un espacio para que articulen sus demandas con mayor fuerza.

Sin embargo, hay un tema más importante: ¿a qué se debe que muchas mujeres sean pobres? Se necesitan conocer mejor los aspectos del empobrecimiento por género, las relaciones e instituciones económicas y sociales que continúan empobreciendo de diversas formas a mujeres y hombres. Podría decirse que en términos generales, la falta de poder de las mujeres no sólo constituye una dimensión importante de la desventaja en que se encuentran, sino que también influye en el tipo de reclamaciones que ellas puedan hacer y de derechos a los recursos que puedan utilizar.

Por lo tanto, reducir la pobreza de las mujeres significa cumplir sus derechos, en vez de simplemente

resolver sus necesidades. Se trata de una diferencia importante. Con la idea de respetar sus derechos se reformulan las necesidades en términos de normas éticas y legales, lo cual implica la obligación por parte de quienes estén en el poder de proporcionar todos los medios necesarios para asegurarse que sean satisfechas las necesidades. Puede ser que a algunos esto no les parezca muy útil: muchos gobiernos de países en desarrollo afirman que carecen de los recursos necesarios, por lo que para ellos, el replanteamiento de las necesidades como derechos no significa más que formularlas con mayor insistencia.

La ventaja de considerar los problemas no solamente en términos de necesidades, sino en términos de derechos, es que las portadoras de los derechos puedan reclamarlos oficialmente en su condición de ciudadanas. Las mujeres individualmente y en grupos de interés participan en el proceso de toma de decisiones. Se hallan también en una posición más fuerte para defenderse de otras influencias poderosas, incluidas las de grupos religiosos y fundamentalistas. Además pueden enfrentarse a aquellos cuyas agendas macroeconómicas o neomalthusianas sirven para perpetuar las desigualdades raciales, étnicas, de clase y de género.

En la sección que sigue, se examinan los derechos de las mujeres en tres áreas de acción cruciales: salud reproductiva, educación y trabajo.

Derechos a la salud reproductiva

Uno de los sucesos más notables del decenio de los 90 fue que los derechos a la salud reproductiva hayan sido entendidos de manera más amplia. Cuando en el Occidente los movimientos feministas sobre salud plantearon por primera vez este concepto, su interés primordial estaba en el derecho de las mujeres a controlar su fertilidad. Las agrupaciones femeninas de los países del Sur adoptaron esos principios pero los llevaron más lejos aún, incorporándolos en una visión más amplia que abarcaba todas las necesidades de la mujer relacionadas con su salud, y los vincularon con el desarrollo.

Los grupos feministas han argumentado correctamente que la salud reproductiva debería asentarse en

un contexto más amplio. Si las mujeres no pueden controlar su fertilidad ni mantenerse libres del abuso y la violencia sexual, si no pueden funcionar plenamente como miembros responsables y participantes de las familias y de las comunidades: no pueden ejercer verdaderamente su ciudadanía. Al mismo tiempo, la salud reproductiva y el bienestar requieren de condiciones básicas tales como agua potable y vivienda adecuada. Sin estas condiciones, las mujeres se enfrentarán a dilemas inaceptables. Por ejemplo, las mujeres que padecen VIH positivo deben escoger entre amamantar a sus bebés exponiéndolos al riesgo de que contraigan SIDA, o alimentarlos con biberón y exponerlos a infecciones bacterianas mortales por prepararles el alimento con agua contaminada (véase casilla 7.3).

Desde luego, las agrupaciones de mujeres de los países en desarrollo preocupadas por la salud reproductiva, no constituyen un bloque homogéneo. Han surgido en circunstancias diversas y tienen prioridades diferentes. En el Sur de Asia, por ejemplo, han estado preocupadas primordialmente por problemas tales como el de la esterilización coercitiva, y el de la promoción de métodos contraceptivos hormonales con efectos de larga duración, además de que siempre han tenido que luchar contra la preocupación de los donantes por la sobrepoblación. Por otro lado, las agrupaciones de mujeres de América Latina, surgieron como parte de movilizaciones más amplias en pro de la democratización, en un clima político en el que se insiste en los conceptos de ciudadanía y derechos. Esos grupos femeniles han insistido más en la autonomía de las mujeres y en sus derechos a servicios de salud de mayor calidad. En Africa, las activistas sobre la salud de las mujeres se han interesado en los problemas de supervivencia básica, ante las elevadas tasas de mortalidad materna e infantil y ante la creciente amenaza del VIH/SIDA, así como en asuntos controvertidos relacionados con sus derechos, como el de la mutilación genital femenina.

Pero las organizaciones de mujeres en todo el Sur han insistido en que los derechos reproductivos deben establecerse en un contexto más amplio. Alegan que la perspectiva de cumplir los derechos

individuales de las mujeres es escasa en un entorno económico y social que generalmente les es hostil. Varias redes internacionales de ayuda han discutido este caso enérgicamente. Una de las más influyentes ha sido Opciones de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era (DAWN, siglas en inglés), una red de trabajo de mujeres activistas procedentes de todas las regiones del Sur. DAWN ha afirmado por mucho tiempo que los derechos reproductivos sólo se pueden lograr en un entorno de apoyo que permita que

las mujeres tengan vivienda adecuada, educación, empleo, derechos de propiedad e igualdad legal, así como la posibilidad de liberarse del abuso físico, del ser molestadas y de toda forma de violencia sustentada en el género.

Por lo tanto, para cumplir con los derechos reproductivos se requiere que haya un reconocimiento legal de la mujer y su protección en las cortes, liberarse de la represión derivada de los códigos religiosos y tradicionales que restringen las opciones, así

Casilla 7.3 – La historia de Futhi

Lo que sigue es una caracterización imaginaria basada en la realidad.

Futhi es una de las 18.5 millones de mujeres que están infectadas por el VIH en todo el mundo, y una de las que constituyen cerca del 11 por ciento de embarazadas que acuden a las clínicas urbanas de prenatalidad en Sudáfrica. El origen de la infección de Futhi empezó con su matrimonio: su marido, quien trabajaba en las minas, estaba fuera de casa una gran parte del tiempo y tenía relaciones sexuales con prostitutas sin protegerse. Pero a Futhi nunca se le ocurrió la idea de abandonarlo, ya que ella no podía ganarse la vida por sí misma de manera suficiente para sostener a sus dos hijos.

Gracias a la política progresista de salud reproductiva de Sudáfrica, Futhi tiene acceso a una clínica cercana de atención a la salud reproductiva. Ella se enteró del uso de condón por la enfermera de la clínica, pero tenía miedo de sugerírselo a su esposo por temor de que la acusara de promiscuidad y le pegara. Además, en la cultura zulú a las mujeres se les pregona que se adapten a los deseos del marido.

Luego Futhi descubrió que estaba embarazada y contagiada positivamente de VIH, encarándose así al dilema de qué hacer. En Sudáfrica, el aborto es un derecho de la mujer por cualquiera que sea la razón durante el primer trimestre de embarazo. Las enfermeras de la clínica de prenatalidad le habían advertido que ella no podría amamantar a su nuevo bebé sin un gran riesgo de infectarlo con VIH; y en su pueblo no hay todavía agua potable para usarla con seguridad en la preparación del alimento con biberón. Ella se ha enterado de que hay drogas que pueden prevenir la transmisión del VIH al feto, pero esas drogas (elaboradas por compañías farmacéuticas con sede en los Estados Unidos de América), son demasiado caras para que el gobierno de Sudáfrica tan presionado económicamente, pueda adquirirlas en el mercado mundial.

Enfrentado a las amenazas de que le apliquen sanciones punitivas debido a las leyes actuales sobre patentes, el gobierno no ha autorizado la manufactura local de esas drogas a bajo costo. Aun si las empresas farmacéuticas transnacionales redujeran los precios en los países africanos, ese tipo de drogas sería todavía demasiado caro para Futhi; además, por lo inadecuado del sistema sudafricano de atención a la salud, se carece de la capacidad para distribuirlas. Por lo tanto, las drogas más modernas no protegerán al bebé de Futhi, ni le asegurarán a ella una vida más larga para que cuide a sus hijos. Aparentemente, el aborto es su única opción. Por fortuna, en Sudáfrica, esa es una alternativa viable.

como liberarse de la violencia doméstica y del embarazo forzado. Todos éstos son derechos civiles y políticos. Pero al mismo tiempo, para ejercer los derechos reproductivos también se requiere que haya servicios confiables y accesibles de salud materna e infantil, además del acceso a los métodos anticonceptivos que sean seguros (con atención a su seguimiento), sin dejar de mencionar la nutrición adecuada a fin de evitar una gama amplia de riesgos. Todos éstos son derechos económicos y sociales.

En todo el mundo, las mujeres tienen un sentido creciente del derecho, de que sus derechos deben ser defendidos. En una encuesta realizada en siete países por el Grupo Internacional de Investigación-Acción sobre Derechos Reproductivos (GIIADR), se encontró que la mayoría de las informantes creían que tenían derecho a decidir por sí mismas acerca del matrimonio, la fertilidad, la anticoncepción, el cuidado a los niños y el trabajo. Sin embargo, si quisieran ejercer estos derechos, a menudo tendrían que hacerlo en secreto para evitar la censura de la familia o de los vecinos, o la aplicación de las leyes prohibitivas del estado. O tendrían que comprometerse en una serie de transacciones, como aceptar exigencias sexuales, por decirlo así, en compensación por una mayor ayuda en el cuidado de los hijos. ¿Qué podría ayudar a las mujeres, al adoptar sus decisiones de orden sexual y reproductiva, a oponerse a los maridos abusivos, a los doctores irrespetuosos y a los dictados religiosos? Uno de los factores más importantes parece ser la membresía en un grupo de comunidad que las saque de su aislamiento, permitiéndoles actuar en conjunto, tanto por cuenta propia y de sus hijas, como en nombre de las generaciones futuras.

En el Programa de Acción (PA) que se derivó de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 en Cairo se apoyó ese planteamiento, y se avanzó yendo de las metas demográficas con un reducido interés por la planificación de la familia, hacia un entendimiento más amplio de los derechos reproductivos, insistiendo en que las estrategias sobre población y desarrollo estén basadas en la adquisición de poder de las mujeres, y en la igualdad y equidad por género (véase casilla 7.4).

No obstante, el Programa de Acción de Cairo también apoya las políticas favorables al mercado que, en la práctica, obstaculizan el logro de los derechos reproductivos de las mujeres (véase cuadro 7.3). En su capítulo sobre salud, el PA reconoce las repercusiones devastadoras que han tenido en la salud, especialmente en la de los pobres, los programas de ajuste estructural y de transición hacia la economía de mercado. Pero en sus capítulos de aplicación, el PA se desvía hacia las políticas orientadas al mercado que de hecho han ampliado las disparidades en el ingreso, en la mortalidad y en la morbilidad. En el PA se exhorta urgentemente a los gobiernos a que mejoren las relaciones eficiencia-costo, recuperación-costo, así como la calidad de los servicios al reintroducir las cuotas de pago por parte de los usuarios. Se les pide también que “promuevan el papel del sector privado en la dotación de servicios y en la producción y distribución...de mercancías de elevada calidad para la salud reproductiva y la planificación de la familia”; y que “revisen las políticas legales, reglamentadoras y de importación...que de manera innecesaria impiden o restringen una participación mayor por parte del sector privado”.

Es más significativo que en el decenio de los 90 los gobiernos hayan empezado a aplicar las reformas al sector salud diseñadas por el Banco Mundial y otros donadores, con el fin de mejorar la relación eficiencia-costo de los sistemas de salud pública. Se han hecho esfuerzos de diversos tipos para resolver las crisis de financiamiento y dotación de servicios de salud, pero todos esos esfuerzos tienen varios elementos en común, a saber: búsqueda de mayor eficiencia por unidad de costo, introducción de cargos a los usuarios, descentralización, y una mayor participación de las compañías privadas y de las ONGs. Muchas de estas reformas han sido perjudiciales para las mujeres pobres. Los esquemas de recuperación de costos en particular han impedido que muchas mujeres sean atendidas en las clínicas de prenatalidad. En Zimbabwe, las ONGs afirman que esto ha dado como resultado que las tasas de mortalidad materna se incrementaran cinco veces más. En Ucrania y en Bulgaria, las mujeres que no pueden pagar los

anticonceptivos a precios de mercado, se ven obligadas a tener abortos con riesgos. Y aunque la descentralización debería ofrecer un mejor acceso a los servicios, ello depende de que se dote a los centros locales con recursos necesarios.

Desde luego, nadie quiere que los sistemas de salud sean ineficientes ni que se desperdicien. Por otra parte, ciertamente es equivocado considerar la relación costo-beneficio como el único criterio de éxito, y aplicar cuotas de pago a los usuarios como prescripción normal. En el Informe sobre Desarrollo Mundial para 1996 y 1997 del Banco Mundial, se reiteró el dictado de costo-beneficio. Se apoyó la meta de asegurar el acceso universal a los servicios básicos de salud, pero se consideró que la mejor manera de lograrlo sería mediante la privatización. Se exhortó a los gobiernos a que transfirieran los hospitales menos eficientes al sector privado, y a que transfirieran otros servicios a los subcontratistas privados a quienes los usuarios les pagarían en efectivo o con vales. En este contexto, todo lo que se considere como “acceso universal”, es claro que no significa derechos universales o cobertura universal. En vez de ello, se supone que todo el mundo, excepto los más indigentes, podrán pagar el tratamiento médico, sea de su propio bolsillo o por vía del seguro privado.

De este modo, los proveedores privados aprovechan para hacer dinero sacándolo de lo que anteriormente eran ingresos del sector social público. La mayoría de los ciudadanos tienen entonces que pagar por los servicios sociales, y se deja a quienes

carecen de los medios para hacerlo (los más vulnerables), que sean protegidos por programas especiales, muchas veces inexistentes. En otras palabras, se proporciona atención a la salud con un sistema dividido en dos sectores: uno destinado a los “consumidores de salud” de mejores ingresos, para quienes la salud se convierte tan sólo en una mercancía más; y el otro sector se destina a los pobres, para quienes la salud se convierte en otro objeto de ayuda pública, o tan sólo en un objeto de lujo inalcanzable.

Estos cambios tienen implicaciones importantes para la atención a la salud reproductiva. En las estrategias demográficas y de desarrollo, el centro de gravedad se ha alejado de un riguroso control demográfico con distribución de métodos anticonceptivos, para ir hacia una reestructuración radical de los sistemas de dotación de servicios de salud. Quienes manejan el asunto ya no son los demógrafos, sino los economistas de la salud y el desarrollo. Ellos les plantean a las mujeres un escenario complejo. Por un lado, buscan que las mujeres adquieran autoridad propia al encomendar que las ONGs femeninas sean proveedoras y vigilantes de la dotación de servicios. Por otro lado, les restan autoridad al recortar los servicios estatales de los que ellas dependen.

Las ONGs de mujeres pueden jugar un papel importante como proveedoras de servicios a la vez que como mediadoras de la sociedad civil para vigilar a los proveedores de servicios de salud. En algunos casos pueden funcionar como socias del estado proporcionando capacitación y asesoría. Pero no deberían hacerse cargo de las responsabilidades que

Casilla 7.4 – Igualdad por género y equidad por género

A menudo, los términos igualdad y equidad suelen ser usados indistintamente, no obstante que no son lo mismo. Reflejan una tirantez subyacente al interior de los círculos feministas, entre quienes desean subrayar la importancia de que las mujeres tengan las mismas condiciones que los hombres, y quienes prefieren enfatizar (y celebrar) las diferencias entre mujeres y hombres.

La justicia en la distinción por género exige que haya tanto igualdad como equidad. Igualdad significa equivalencia entre hombres y mujeres en el acceso a recursos económicos, en derechos legales, en participación política y en las relaciones personales. Equidad significa reconocimiento pleno de las necesidades específicas de las mujeres, ya sea que surjan de pautas históricas, de diferencias biológicas o de desigualdad social.

Cuadro 7.3 – Un informe feminista sobre el Programa de Acción de Cairo

Nuevos logros	Brechas y desafíos restantes
<ul style="list-style-type: none"> Viraje del control demográfico hacia el paradigma “derechos reproductivos y salud reproductiva”; definición amplia de salud reproductiva incluyendo salud sexual, integrada con servicios primarios de salud para todos (Paras. 7.2, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso al aborto seguro y legal, no reconocido como parte de los derechos y la salud reproductivos; respeto a las leyes nacionales; en donde sea ilegal, obligación de proporcionar tratamiento médico sólo cuando haya complicaciones en el embarazo (Para. 8.25).
<ul style="list-style-type: none"> Definición de “derechos reproductivos” como parte de “derechos humanos ya reconocidos internacionalmente”; se incluyen “el derecho a lograr el nivel más alto de salud reproductiva y sexual”, el derecho a “los medios para lograrlo” y a una “opción informada”, y el derecho a liberarse de “la discriminación, coerción y violencia” (se terminan las metas e incentivos – Paras. 7.3, 7.12, 7.22). 	<ul style="list-style-type: none"> Exceso de confianza en los mecanismos del mercado privado (esquemas de recuperación de costos, cuotas de pago de usuarios, modificación de los servicios de salud para asegurarse de que sean eficientes en relación con el costo); involucramiento creciente del sector privado y desregulación, en vez de proponer medidas para una reestructuración macroeconómica mundial a fin de generar recursos y garantizar la rendición de cuentas (Paras. 8.8, 13.22, 15.15, 15.18).
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de los derechos de las adolescentes a todos los servicios de salud reproductiva y sexual, incluida “la educación sexual” y protección plena contra el embarazo no deseado, el VIH/SIDA y otras enfermedades sexualmente transmitidas (EST) (Paras. 7.2, 7.37, 7.45, 7.47). 	<ul style="list-style-type: none"> El lenguaje ambiguo acerca de “los derechos, deberes y responsabilidades de los padres de familia” podría poner en riesgo el derecho a la confidencialidad; asignación inadecuada de recursos; y falta de una integración multisectorial (v.gr.: entre los sectores de salud y de educación).
<ul style="list-style-type: none"> “Igualdad por género, equidad y autoridad a las mujeres” como un capítulo separado; reconocimiento de “la autoridad y la autonomía de las mujeres y el mejoramiento de su status político, social, económico y de salud” como “un fin sumamente importante en sí mismo” (Paras. 4.1). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna asignación de recursos o mención de cantidades específicas para cualquier aspecto del desarrollo sostenible, como atención al nivel primario de salud, otorgamiento de autoridad a las mujeres y mejoramiento de su status, atenuación de la pobreza o defensa del medio ambiente (Capítulo 13).
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la mutilación genital femenina (MGF), y medidas para terminar con dicha violencia como parte integral de la salud reproductiva (Paras. 4.4, 4.9, 4.22, 4.23, 7.3, 7.6, 7.17). 	<ul style="list-style-type: none"> Tratamiento del término “mujeres” como una categoría unitaria; fracaso en el reconocimiento de las divisiones raciales, étnicas y de clase en el acceso a recursos y servicios, así como en los riesgos relacionados con la salud (excepto en VIH/SIDA).
<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad masculina para compartir el cuidado de los hijos, el trabajo doméstico, y la salud reproductiva y sexual como algo esencial para la igualdad por género (Capítulo 4-C). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna estrategia concreta para aplicación, ninguna asignación de recursos.
<ul style="list-style-type: none"> Exhortación a los gobiernos para que expandan y fortalezcan a “los grupos a partir de la base, de la comunidad y de activistas en favor de las mujeres” (Para. 4.12). 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna asignación de recursos o fijación de metas específicas.
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la “diversidad de tipos de familia”, incluidos los hogares encabezados por mujeres, y la necesidad de que haya políticas gubernamentales para beneficiar a todas las familias, principalmente a las más vulnerables (Paras. 5.1, 5.2). 	<ul style="list-style-type: none"> Fracaso en el reconocimiento expreso de los derechos sexuales afirmativos junto con los derechos reproductivos, incluido el derecho a la diversidad de expresión y orientación sexual.
<ul style="list-style-type: none"> Definición de los servicios de salud reproductiva, en la que se abarque no sólo la planificación de la familia sino también el cuidado prenatal y obstétrico, el tratamiento de la infertilidad, la prevención y tratamiento del VIH/SIDA, EST y el cáncer ginecológico (Paras. 7.6, 8.8). 	<ul style="list-style-type: none"> Especificación de una meta monetaria precisa (17 mil millones de dólares) pero desequilibrio en la asignación de recursos: doble de lo especificado para “el componente de planificación familiar” comparado con el total para “el componente de salud reproductiva” en su conjunto (Paras. 13.14, 13.15).
<ul style="list-style-type: none"> El año 2015 como fecha meta para dotar a las mujeres con servicios de salud reproductiva, aumentar la esperanza de vida, reducir la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, y reducir la mortalidad materna (Paras. 7.6, 7.16, 8.5, 8.16, 8.21). 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación inadecuada de recursos al componente de salud reproductiva; ningún recurso destinado a la infraestructura requerida, a atenuación de la pobreza ni a las condiciones favorables para lograr una meta.

Fuente: Petchesky, 1999

corresponden al estado para reglamentar y garantizar atención básica a la salud. Tampoco deberían ceder su voz como personas que ejercen una crítica independiente. Los modelos de mayor éxito en la aplicación de programas de salud sexual y reproductiva a nivel nacional (en Brasil y en Sudáfrica, por ejemplo), se hallan en países con instituciones estatales sólidas que se adhieren a los principios de solidaridad y justicia social. Estos países cuentan también con organizaciones fuertes de la sociedad civil las cuales exigen al estado que rinda cuentas. En esas circunstancias, las ONGs de mujeres pueden cooperar con los gobiernos a la vez que criticarlos. En muchos otros países, donde las condiciones políticas son diferentes, es más difícil que se logre una combinación de ese tipo.

Los derechos de la mujer a la educación

En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación, campo en el que se avanzó enormemente durante la segunda mitad del siglo veinte. Entre 1950 y 1998, el índice mundial de alfabetismo subió de 45 a 80 por ciento. Sin embargo, sostener ese crecimiento sigue siendo un desafío, en la medida en que muchos niños en escuelas de los países en desarrollo son alumnos de primera generación y, por lo tanto, su inscripción está sujeta a los cambios de las circunstancias nacionales o familiares. Además, todavía quedan 880 millones de personas analfabetas, de las cuales dos terceras partes son mujeres. Los problemas peores se hallan en el África subsahariana y en el Sur de Asia, donde los índices de alfabetismo se hallan por abajo del 60 por ciento de la población.

Es probable que estos problemas persistan. Los datos más recientes de inscripción escolar que se muestran en el cuadro 7.4, revelan lo notable de esas disparidades entre regiones, pero las cifras pueden ocultar algunas de las grandes disparidades que hay entre países. Así, dentro del África subsahariana, el índice de inscripción escolar primaria neta de Botswana era 81 por ciento, en tanto que el de Etiopía era 28 por ciento. De manera semejante, en América Latina, no obstante que el nivel de asistencia escolar primaria general es mayor del 90 por

ciento, en Guatemala sólo llega al 58 por ciento. Al interior de los países también hay disparidades entre grupos sociales. En la India, por ejemplo, el índice de participación de los niños en el medio rural está rezagado 20 puntos porcentuales en relación con los niños del medio urbano. Y tal como se muestra en el cuadro 7.4, aunque las brechas por género han estado reduciéndose, las disparidades significativas por sexo se mantienen, especialmente en el Sur de Asia y en el África subsahariana. Estas son dos de las regiones más pobres del mundo, y allí muchas de las dificultades que las niñas encaran para obtener una educación adecuada se intensifican notablemente por la pobreza. En efecto, la reducción de la brecha por género en algunos países del África subsahariana se atribuye a una reducción de la inscripción de los niños y sólo a un incremento marginal en la participación de las niñas.

RAZÓN POR LA QUE LAS NIÑAS POBRES OBTIENEN MENOS EDUCACIÓN

Se han propuesto varias razones para explicar porqué las niñas enfrentan dificultades para recibir una educación adecuada en los países más pobres. Algunas de esas razones se sustentan en los apremios que hay al interior del hogar. Otras tienen que ver más con el tipo de educación que se ofrece, y que puede ser más accesible o de mayor utilidad para los niños que para las niñas.

Las decisiones más importantes sobre educación se toman al interior de los hogares y son el resultado de los regateos entre hombres, mujeres e hijos. Las negociaciones implicarán necesariamente una mezcla de factores culturales, económicos y sociales, todos los cuales se sobreponen entre sí y es difícil separarlos. A pesar de su importancia, es muy poco lo que se sabe acerca de esas decisiones: mientras que los investigadores son libres de entrar en las escuelas, su acceso al interior de los hogares es mínimo. Sin embargo, se pueden identificar algunos de los factores que inciden en ello.

Muchos de esos factores están ligados a las actitudes sociales y a la cultura. En algunas sociedades, los padres de familia, a juzgar por lo que ellos consideran

CAPÍTULO 7

que es lo mejor para sus hijas, pueden reducirles deliberadamente su educación si piensan que ésta pueda socavarles sus perspectivas de matrimonio en el futuro. Puede ser que un futuro marido no quiera una esposa instruida, a quien consideraría menos fácil de controlar. Por eso los padres de familia pueden considerar que sea más ventajoso para una hija permanecer en el hogar y prepararse para las responsabilidades de la maternidad.

Pero cada vez más, las familias ya no rechazan deliberadamente la educación, sino que hacen un trueque implícito o explícito a manera de compensación. Aunque los padres de familia quieran que sus hijas vayan a la escuela, ellos tienen que hacer un balance de los beneficios de la educación en relación con sus costos financieros inmediatos. Los costos pueden ser de transporte, por ejemplo, o de ropa o de libros. O pueden constituir un costo de oportunidad

al perderse el trabajo de una hija en el hogar. No obstante que estos elementos de juicio afectan tanto a los niños como a las niñas, es la niña quien a menudo sale perdiendo. Aun en una edad temprana, una hija puede ser más valiosa en el hogar: ella puede llevar a cabo tareas más útiles que sus hermanos al interior de la casa, como las de cocinar o hacer el aseo o cuidar a sus hermanos y hermanas menores.

En las zonas urbanas, donde los apremios son diferentes, son los niños (por ser más fáciles de emplear en el sector informal), quienes deben quedarse fuera de la escuela. En varios países de América Latina, esto significa que la inscripción de los niños en la educación secundaria es menor que la de las niñas. Pero también hay una interacción entre el trabajo y la escuela. En las ciudades latinoamericanas, por ejemplo, muchos niños trabajan a fin de poder pagarse su educación.

Cuadro 7.4 – Educación primaria y secundaria por regiones

	Escuela primaria						Escuela secundaria	
	Índice bruto de inscripción ^a 1990-97		Índice neto de inscripción ^b 1990-1996		Asistencia neta ^c (%) 1990-1998		Índice bruto de inscripción ^a 1990-1996	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
Africa SubSahariana	82	67	59	51	61	57	27	22
Medio Oriente y Africa del Norte	95	82	85	77	85	75	64	54
Sur de Asia	105	81	65	50	74	62	52	33
Asia Oriental y Pacífico	117	115	99	99	93	93	67	61
América Latina y el Caribe	107	104	87	87	89	90	48	52
Países en desarrollo	105	92	86	81	81	75	55	46
ECO^d/CEI y estados del Báltico	99	98	93	92	-	-	82	82
Países Industriales	104	103	97	97	-	-	105	107
Mundo en total	104	94	88	84	81	75	61	54

Notas: ^aNúmero de niños inscritos en un nivel de educación (primaria o secundaria), independientemente de la edad, dividido entre la población del grupo de edad que oficialmente corresponde al mismo nivel. ^bNúmero de niños inscritos en la escuela primaria que pertenecen al grupo de edad que oficialmente corresponde a la instrucción primaria, dividido entre el total de población del mismo grupo de edad. ^cPorcentaje de niños en el grupo de edad que oficialmente corresponde a la instrucción primaria que asisten a la escuela primaria. ^dEuropa Central y Oriental.

Fuente: UNICEF, 2000

La transacción económica puede ser también de índole más estratégica, al juzgar cuál de los hijos ofrecerá mejor compensación a largo plazo. Aun cuando la educación primaria sea gratuita, por lo general hay costos adicionales por libros o ropa que implican un gasto significativo para las familias pobres. De nuevo la niña puede salir perdiendo, pues aunque la educación no disminuya sus posibilidades de encontrar marido, puede ser considerada como un desperdicio si la hija va a separarse pronto del hogar paterno. En cuyo caso sería mejor tener un hijo instruido que pueda sostener a sus padres cuando sean viejos. Sin embargo, esto último no necesariamente puede significar que se eduque al niño: los padres pueden muy bien decidir si es mayor la probabilidad de que sea su hija y no su hijo quien mantenga vínculos más fuertes con ellos después de haberse separado del hogar paterno.

Además de las consideraciones económicas, los padres de familia pueden preocuparse también por la seguridad de su hija, especialmente después de la pubertad. La distancia entre el hogar y la escuela puede ser causa de preocupación. Los padres también pueden inquietarse si sus hijas son instruidas por maestros varones, o si las instalaciones sanitarias son inadecuadas. Algunas de estas dudas provienen del temor al abuso sexual, pero los padres de familia pueden ser igualmente sensibles al escándalo y los rumores que pudieran socavar las perspectivas de matrimonio de su hija. Todas esas preocupaciones tenderán a reducir las posibilidades de que una niña asista a la escuela secundaria.

Las decisiones sobre el hecho de que un hijo o hija deba ir o no a la escuela se vuelven más difíciles en épocas de crisis económica. Las familias que estén desesperadas por la supervivencia necesitarán tantas manos para el trabajo como sea posible. Y cuando los gobiernos están atados por falta de circulante, pueden decidir que las escuelas se queden sin fondos o que cobren extra por la matrícula o por los libros.

Los factores que influyen en esas decisiones pueden cambiar con el tiempo. Así, si otros tipos de empleos llegan a estar disponibles de manera que sea más favorable educar a las niñas, los padres de fami-

lia podrían modificar sus conclusiones. Los datos de Filipinas y de Tailandia, por ejemplo, sugieren que la expansión de las oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes está alentando a los padres para que inviertan más en la educación de sus hijas. Pero los cambios en el mercado de trabajo también pueden ser perjudiciales. Una encuesta sobre niveles de alfabetización aplicada por OCDE/UNESCO en siete países industriales reveló que, en promedio, más del 20 por ciento de los adultos tienen alfabetización y habilidad aritmética bajas. Esto no sólo refleja la calidad de la instrucción, sino también la falta de “ajuste” entre la capacitación adquirida en la escuela y los requerimientos de aptitudes específicas en ciertos entornos del trabajo y de la cultura. La reducción de la inscripción en educación formal en los países de Europa Central y Oriental así como en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), también está siendo vista con alarma.

REFORMAS A LA EDUCACIÓN PROMOVIDAS POR LOS DONADORES

La Conferencia de Jomtien de 1990 en Tailandia fue un acontecimiento histórico para la política internacional de educación. Allí se insistió en la necesidad de otorgar mayor atención a la educación básica (preprimaria, primaria y educación de adultos), identificándola como una de las formas más importantes de promover los derechos humanos, luchar contra la pobreza y dar autoridad a las mujeres.

Sin embargo, los decenios de los 80 y los 90 fueron también años de crisis económica y realización de programas de ajuste estructural, los cuales afectaron las posibilidades que tuvieron gobiernos y padres de familia para mejorar las oportunidades educacionales de los niños. La mayoría de los gobiernos africanos que adoptaron los programas de ajuste estructural redujeron la parte proporcional del PNB que destinaban a la educación.

En principio, los gobiernos de los países en desarrollo aceptaron la importancia de educar a las niñas, pero en la práctica la mayor parte del ímpetu en pro del cambio ha provenido de los donadores, multilaterales y bilaterales. Las declaraciones que

más han influido en la educación han provenido del Banco Mundial. Por ejemplo, el Banco ha sido participante principal en un programa de investigación para medir las “tasas de retorno en educación” (TRE), y de ello ha derivado algunas conclusiones de política que tienen implicaciones fundamentales para la asignación de recursos a la educación, así como al interior de este mismo sector.

Las directrices de política del Banco Mundial han constado de dos partes esenciales. La primera ha sido la concentración en la educación primaria, la cual se considera que ofrece el mayor beneficio por el dinero invertido. Esto se debe en parte a que ese nivel de educación es más barato: con la misma cantidad de dinero se puede abarcar un mayor número de alumnos que el que se obtendría destinándola a los niveles secundario o terciario.

Pero se han puesto en tela de juicio varios aspectos en los que se sustentan las conclusiones de política del Banco Mundial. Por ejemplo, en el África subsahariana, la prueba de que las tasas de retorno son más altas en la educación primaria comparadas con las de la educación secundaria, es ambigua y hay muchos ejemplos de que sucede lo contrario. Más aun, se ha tendido a hacer un análisis estático; por lo tanto, las tasas de retorno calculadas para un período determinado tal vez no sean válidas cuando se trata de condiciones económicas diferentes. De hecho, las tasas de retorno de la educación primaria en el África subsahariana han tendido a descender en períodos de crisis económica. Por eso una política educacional basada en tasas de retorno puede generar una situación dramática en la cual las instituciones educativas estén privadas de fondos debido a sus tasas de retorno aparentemente bajas, al medirlas sólo en un momento determinado.

Algunos de los beneficios de la educación primaria serían económicos: una población instruida impulsaría la productividad nacional. Otros beneficios tendrían que ver con el bienestar de la familia, especialmente en cuanto a salud y fertilidad. Se pensaba que educar a una niña tenía un valor especial, puesto que cuando llegara a ser madre podría mejorar los niveles de higiene, nutrición y salud familiar.

Igual de importante era la esperanza de que una madre educada tuviera una familia más pequeña. Sería probable que se casara a una mayor edad y que supiera más acerca de los métodos anticonceptivos. Además, tendría mejores posibilidades de trabajar fuera del hogar, lo cual reduciría su tiempo disponible para atender a sus hijos. Por lo tanto, la educación primaria daría como resultado familias más pequeñas.

Los gobiernos que aceptaron este tipo de análisis trataron de lograr un acceso universal a la educación, y asegurarse de que las niñas tuvieran las mismas oportunidades que los niños. Así por ejemplo, Bangladesh estableció un Proyecto de Alimentos para la Educación. Entregó a los hogares pobres que enviaran a sus hijos a la escuela 15 kilogramos de trigo por alumno o alumna, por ello no es de sorprender que el resultado fuera un impulso repentino en la inscripción primaria.

La segunda embestida principal de la política del Banco Mundial en la educación ha tenido que ver con la eficiencia y la reforma administrativa. Como en la mayoría de los otros aspectos del gasto del sector público, los gobiernos y los donadores han estado buscando mecanismos para hacer que los sistemas de educación sean más eficientes en términos de costo-beneficio. Primero, han habido esfuerzos para descentralizar la educación, transfiriendo mayor control sobre sus escuelas a los niveles regional y local, bajo el supuesto de que la población local puede vigilar las actividades más eficazmente. Segundo, han habido intentos de privatizar los sistemas de educación, sobre todo en los niveles secundario y terciario. Tercero, dentro del sector público se ha intentado fijar cuotas de pago para los usuarios o incrementarlas si ya las hubiera. Estas cuotas pueden ser de diversas formas: en Nicaragua, por ejemplo, las escuelas cobran una renta por los libros de texto. En Zambia, se espera que los padres de familia contribuyan a la asociación de padres y maestros y al fondo pecuniario de la escuela así como al pago de los libros.

Estos dos aspectos principales de las directrices de política del Banco en torno a la educación (maximizar el acceso a la vez que se trata de operar más en

términos de eficiencia y costo), son hasta cierto punto contradictorios. Por lo general, el acceso se reduce debido a las cuotas que se cobran a los usuarios, lo cual es un impedimento para los padres de familia más pobres. Por ello no sorprende que los resultados sean ambiguos. Para los países en desarrollo en su conjunto, parece que ha habido un incremento en el acceso a la educación, por lo menos en

términos de la inscripción primaria. Pero los índices de deserción se mantienen altos, y también hay pruebas de una diferenciación muy marcada entre categorías económicas y sociales.

Más aún, como se indica en el capítulo 2, los gobiernos de los países en desarrollo, al querer probar ante los donadores y los acreedores internacionales que están gastando más en la educación prima-



Mark Edwards, Still Pictures

Vida hogareña. Aldea de Chattera, India

ria (en una época cuando los recursos presupuestales no están aumentando), han reducido la cobertura y la calidad de otros servicios como educación secundaria y capacitación vocacional. Esta tendencia es motivo de suma preocupación dado que se ha encontrado que la disponibilidad de una educación secundaria de calidad (que sea física y socialmente accesible), influye en la participación en la escuela primaria, especialmente en el caso de las niñas. Además, irónicamente se ha demostrado que los beneficios tan pregonados de la educación femenina, en particular la disminución de la fertilidad, tienden a darse en los niveles más altos de escolaridad. En otras palabras, la instrucción primaria sola no produce efectos significativos.

LA CALIDAD SE REZAGA ANTE LA CANTIDAD

Un incremento en el acceso a la educación es vital para las niñas. Pero no hay pruebas suficientes de que la educación por sí misma mejore la condición de las mujeres. Simplemente puede mejorar su capacidad para llegar a ser madres y esposas más eficientes, o aun su capacidad para jugar un papel de subordinación. Las mujeres en los países industriales desde hace mucho tiempo han tenido acceso a la educación igual que los hombres, pero, como se muestra en la primera sección de este capítulo, es algo que todavía tiene que confirmarse en términos de poder político.

Parte del problema radica en las escuelas mismas, ya que éstas tienden a reflejar los valores de la sociedad en general. Están diseñadas para producir otra generación de ciudadanos semejante a la anterior. El resultado es que muchas niñas descubren que están siendo instruidas con fines de subordinación. Los libros de texto y las lecciones sostienen todavía estereotipos en cuestión de la distinción por género. Los maestros (tanto hombres como mujeres), a menudo les dan más atención a los niños y distribuyen las responsabilidades en la escuela de manera sesgada por el género. Rutinariamente las niñas pueden llevar a cabo tareas hogareñas que los niños considerarían como castigos si ellos tuvieran que hacerlas. Por

ejemplo, en un estudio realizado en Zimbabwe se encontró que los maestros consideraban que era su deber guiar a los alumnos hacia conductas correctas según la distinción por género. Y en los libros de texto, se presenta a las mujeres como esposas que cocinan y hacen el aseo y regañan a los hijos e hijas; el padre es quien toma las decisiones importantes, mientras que la madre solamente lo apoya.

Las mujeres pueden descubrir también que la educación informal tiene muchos de esos mismos defectos. Las delegadas a la reunión de Jomtien se comprometieron a mejorar las normas de la educación informal. Pero los donadores han dado mucho menos atención a ese tipo de educación, asignándole un financiamiento mínimo. La mayor parte de esa labor se ha dejado a las ONGs. Estas últimas, por lo general, han dado énfasis al entrenamiento para alfabetizar, a la información sobre salud y nutrición, y a las actividades para generar ingresos; a menudo reflejando muchos de los mismos sesgos de la distinción por género que hay en la educación formal, suponiendo que las mujeres necesitan estar preparadas para el papel de “ayudantes”. Los mismos prejuicios son evidentes en la capacitación vocacional, donde se tiende a confinar a las mujeres a actividades tales como la costura o la cocina.

Pero tal como la educación puede perpetuar los papeles existentes según la distinción por género, también puede ayudar a eliminarlos. En el Sur de Asia han habido varios ejemplos positivos. En India, el Programa Shikshakarmi del gobierno de Rayastán ha abierto el acceso a la educación para las niñas que viven en zonas lejanas, haciendo que las escuelas sean más flexibles en su horario y su ubicación, y ha ayudado también a mejorar el status de la mujer. En Bangladesh, el Comité para el Progreso (BRAC, siglas en inglés) es uno de los ejemplos mejor conocidos de un programa no convencional que permite a las mujeres acceder a una educación relevante y útil. Pero han habido muchos otros más. El enfoque de REFLECT hacia la alfabetización de mujeres (desarrollado en Uganda, Bangladesh y El Salvador), no sólo promueve el alfabetismo básico sino que también permite que las mujeres reflexionen sobre

sus propias circunstancias y que lleven a cabo acciones individuales o colectivas. Sin embargo, las reformas recientes a la educación, forzadas por las medidas de austeridad pública, han golpeado al magisterio en vez de apoyarlo como elemento clave en los esfuerzos para mejorar la educación. Los maestros y maestras desmoralizados y los sistemas carentes de fondos rara vez pueden generar programas educativos innovadores.

Los derechos económicos de las mujeres

Uno de los beneficios de la educación para las mujeres debería ser realzar sus derechos económicos. Ciertamente, ahora más que nunca, es probable que las mujeres trabajen. Entre el decenio de los 50 y el final del de los 90, la proporción de mujeres entre 20 y 59 años de edad que se hallaban en la fuerza de trabajo aumentó de una tercera parte a la mitad. Los índices actuales de participación por regiones varían desde el 14 por ciento en el Norte de África al 76 por ciento en Europa Central y Oriental (véase cuadro 7.2). Hasta cierto punto, el incremento en la participación es un artificio estadístico, pues lo que refleja son formas mejores de registrar el trabajo estacional, familiar no remunerado, y temporal.

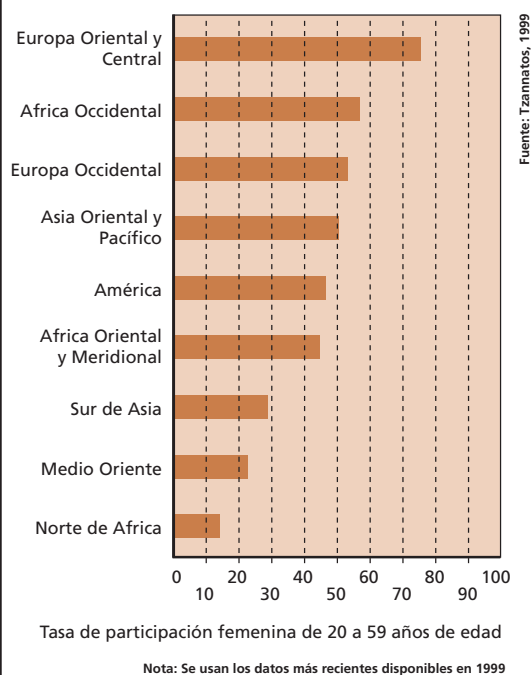
Pero refleja también varios cambios verdaderos. Primero, más mujeres deben trabajar ahora para asegurar la sobrevivencia de la familia, ante la disminución del salario real y el aumento del costo monetario de la subsistencia, resultante de los recortes tanto en los servicios públicos como en los subsidios a los alimentos básicos. En una proporción creciente de los hogares formados por dos adultos, ahora ambos cónyuges trabajan. Los datos provenientes de América Latina sugieren que en por lo menos una cuarta parte de los hogares urbanos, la cónyuge femenina trabaja, y contribuye, en promedio, con cerca del 30 por ciento del ingreso hogareño. Sin la parte del ingreso que aportan las mujeres, los índices de pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos se elevarían en un 10 ó 20 por ciento más.

Un segundo factor es el incremento en el número de hogares encabezados por mujeres, en los que se requiere que ellas costeen los gastos monetarios de

sobrevivencia del hogar con su propio trabajo.

Una tercera razón es que ha habido una mayor demanda de mujeres trabajadoras en sectores particulares de la economía que han experimentado un crecimiento de largo plazo. Muchas industrias que emplean un alto porcentaje de mujeres se han expandido rápidamente en respuesta a la globalización. Esto sucede en gran parte en la manufactura de baja calificación (notablemente en el vestido, el calzado y los productos electrónicos) y en los productos agrícolas “no tradicionales”, tales como corte de flores, frutas de estación y verduras. Al mismo tiempo, por el énfasis creciente en la competitividad en la reducción de costos, las empresas han estado buscando la forma de reducir el costo de la mano de obra. A menudo esto ha significado cambios en la estructura del mercado de trabajo, alejándose del empleo formal de tiempo completo con prestaciones tales como seguro de desempleo y de salud, pensiones y beneficios por maternidad. En vez de eso, las personas deben trabajar de manera más flexible, ya sea a tiempo parcial, en labores por temporadas o

Gráfica 7.2 – Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, 1980s y 1990s



casualmente. Y es más probable que este tipo de trabajo involucre a las mujeres. En la mayoría de los países industriales las mujeres abarcan del 70 al 80 por ciento de los empleados a tiempo parcial. Las mujeres constituyen también la mayoría de quienes trabajan en casa. En Argentina, más de cuatro quintas partes de los trabajadores asalariados a domicilio en las industrias del vestido y del calzado son mujeres.

En muchos casos, la participación femenina ha aumentado a expensas de la participación masculina. En la mitad de los países en desarrollo de los cuales hay información disponible para el período 1975-95, la tasa de participación femenina creció en tanto que la masculina se redujo. La fuerza de trabajo mundial se ha hecho más femenina, elevándose del 36 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1997. ¿Esa participación de la mujer en la fuerza de trabajo se ha traducido en derechos económicos para ella?

Las oportunidades de trabajo y de ingreso han transformado las vidas de millones de mujeres. El aumento en los niveles de educación y los cambiantes métodos de producción significan que es más probable encontrar mujeres en puestos de mayor responsabilidad. Pero todavía queda mucho por delante. Debido a la creciente flexibilidad del mercado de trabajo, ha sido muy difícil para las mujeres derivar de su participación en el empleo remunerado prestaciones económicas (que puedan ser concebidas como derechos).

Las condiciones de trabajo en los sectores donde las mujeres están laborando ahora, son sumamente inadecuadas. En las empresas manufactureras y en las agrícolas para exportación, las mujeres rara vez tienen contratos de trabajo que les garanticen una seguridad adecuada en el empleo, oportunidades de capacitación y seguro por enfermedad, o pensiones. En las empresas agrícolas globalizadas, por ejemplo, los adelantos en comunicaciones, transporte y refrigeración han permitido a las corporaciones abastecer a los mercados del Norte con frutas y verduras del Sur. Estos productos son desde kiwis chilenos hasta uvas de Sudáfrica y flores colombianas. En Chile, por ejemplo, las mujeres en el sector frutícola de

exportación trabajan por contrato temporal (o sin contrato) y así no pueden permanecer tiempo suficiente en un empleo para tener derecho a beneficios por maternidad, permiso de ausencia por enfermedad y otras prestaciones de seguridad social. Además, hay pruebas suficientes de que a algunas mujeres las molestan sexualmente en el trabajo.

A las mujeres que trabajan en el sector manufacturero feminizado les va un poco mejor. Muchas de ellas enfrentan riesgos para su salud tanto física como mental. A menudo el trabajo es repetitivo, monótono y rápido, e implica largas horas de esfuerzos además de que las obreras se exponen a sustancias cancerígenas. Estas condiciones laborales con frecuencia dejan a las jóvenes trabajadoras prematuramente “consumidas” por lo agotador del esfuerzo realizado. Y en el caso del trabajo de oficina, como la transcripción de datos en los países industriales, hay bastantes pruebas de desórdenes óseo musculares, perjuicios visuales, tensión y fatiga, afectaciones de la piel y problemas en la gestación.

En años recientes ha habido también algo de controversia sobre el problema de la brecha salarial en la distinción por género. Algunos observadores afirman que el nivel de ingreso de las mujeres se ha aproximado más al de los hombres. Pero ese tipo de conclusiones sólo puede ser entendido como tentativo, dada la deficiencia de los datos estadísticos nacionales, con los cuales no se comprueba la hipótesis de la convergencia salarial por género. Más aún, donde ha habido alguna prueba de dicha convergencia (en Canadá, de 1990 a 1991, por ejemplo), ha sido resultado de la caída de los salarios de los hombres más que por el incremento en los salarios de las mujeres. En otras palabras, los salarios de hombres y mujeres pueden haber convergido, pero ha sucedido así por un proceso de deterioro, que difícilmente puede ser el ideal para alcanzar la igualdad por género.

Lo precario del trabajo de las mujeres significa también que es más probable que queden desempleadas. En los países industriales, las tasas de desempleo de las mujeres pueden ser 50 a 100 por ciento más altas que las de los hombres. En los países en desa-

rollo la tendencia es menos consistente. Por ejemplo, en las economías recientemente industrializadas de Asia, las tasas de desempleo son más altas para los hombres que para las mujeres, pero en el Sur de Asia las mujeres están peor que los hombres en este aspecto.

Por lo tanto, a la vez que ha aumentado la participación de las mujeres en la economía mundial, se han reducido la reglamentación de las condiciones de trabajo y las prestaciones correspondientes. Este doble juego debe constituir un desafío al supuesto de que una mayor participación en los mercados mundiales permite a quienes estén fuera de la “ciudadanía económica” ejercer sus derechos económicos y acceder a las prestaciones gracias a su participación en el mercado laboral.

TRABAJO Y ADQUISICIÓN DE PODER

La posibilidad de trabajar fuera del hogar ha abierto nuevas perspectivas a millones de mujeres. A pesar de las dificultades que implica el trabajo mal pagado en las fábricas de ropa de Bangladesh, gracias a él las perspectivas del millón o más de mujeres que actualmente laboran allí se han transformado. Todas las mañanas las calles de Dhaka se llenan de mujeres jóvenes con confianza en sí mismas encaminándose a grandes pasos hacia el trabajo.

Pero, ¿hasta qué punto el acceso al trabajo remunerado constituye una adquisición de poder para ellas? Si las mujeres están aportando su salario a fin de sostener el hogar, esto debería darles una posición negociadora más fuerte. En algunos casos eso es lo que sucede: las mujeres que están percibiendo un salario han podido renegociar los términos de sus relaciones domésticas, y algunas de ellas han podido renunciar a relaciones que no les eran satisfactorias, o no las aceptan desde un principio. Pero no siempre sucede así. En varios estudios hechos en el Sur de Asia se ha encontrado que muchas mujeres todavía les ceden sus salarios a sus maridos.

Además, aunque las mujeres asalariadas hayan aumentado sus posibilidades de maniobra en el hogar, en la fábrica pueden estar sujetas todavía a controles patriarcales. De esa manera, se mantiene a

las mujeres pobres mal remuneradas y sin ninguna protección en empleos que algunas veces son peligrosos.

Desde una perspectiva de género, el problema más persistente es la falta de conexión entre producción y reproducción. En las economías de mercado se supone que las nuevas trabajadoras aparecen sin costo alguno a las puertas de la fábrica, sanas, nutridas e instruidas. Todo lo que el patrón tiene que hacer es pagarle a la trabajadora por cada día de trabajo. Mientras que en los países industriales el estado se hace cargo en alguna medida de la responsabilidad por la reproducción social, en los países en desarrollo esa tarea sigue correspondiendo primordialmente a las propias mujeres. Las mujeres que trabajan en las fábricas de ropa de Dhaka tienen mucho que hacer cuando regresan a casa: según una encuesta realizada en 1990-91 se descubrió que ellas no sólo tenían a su cargo más horas de trabajo asalariado que los hombres (56 horas semanales, comparadas con 53 de los varones), sino que también estaban laborando en el hogar, sin remuneración, 31 horas semanales, en comparación con solamente 13 horas de ese tipo de labor, que desempeñaban los hombres.

ESTRATEGIAS PARA OBTENER DERECHOS ECONÓMICOS

En una economía de mercado los hombres y las mujeres tienen experiencias muy diferentes. Afortunadamente, ahora este hecho se reconoce mucho más, y han habido iniciativas en muchos niveles para atender los problemas que de ello se derivan. Las agrupaciones de mujeres han estado cabildeando para asegurarse de que en las instituciones nacionales e internacionales se planteen los problemas derivados de la distinción por género. Mujeres en el Desarrollo en Europa es un grupo que ha estado presionando para que se expongan los problemas de género en las negociaciones comerciales. Y en varios países, como Australia, Barbados, Canadá y Sudáfrica, se tiene ahora la entidad Iniciativas de las Mujeres para Certificación del Presupuesto, en donde se revisan los presupuestos

nacionales con el fin de demostrar sus repercusiones en el bienestar de las mujeres.

Han habido también esfuerzos mayores para organizar a las mujeres trabajadoras. El debilitamiento de los sindicatos ha afectado a mujeres y hombres por igual. Esto se debe en parte a que en la actualidad el empleo es más flexible y, por lo tanto, es menos probable que se genere una fuerza de trabajo estable. Pero también ha habido una política deliberada para excluir a los sindicatos de muchas de las fábricas donde trabajan mujeres. Estas últimas constituyen cerca del 90 por ciento de la fuerza de trabajo en las 850 ó más de las Zonas Procesadoras de Exportaciones que hay en todo el mundo, en donde por lo general se les niega el derecho a organizarse.

No obstante que los sindicatos han tenido un éxito reducido, ha habido apoyo a las ONGs de mujeres. Por ejemplo, estas instituciones han estado activas en las empresas maquiladoras de México y de América Central, en las que se hace el ensamblaje de productos finales con bienes y partes importadas. En México, el Grupo X de Mujeres ofrece instrucción a las que trabajan en empresas maquiladoras, así como diversos tipos de apoyo, incluida la protección contra el abuso sexual. Un centro semejante ha sido establecido para apoyar a las mujeres jóvenes en Lamphun, en el norte de Tailandia.

Las agrupaciones femeniles también han hecho esfuerzos para organizar a las mujeres que trabajan en el sector informal. Uno de los ejemplos mejor conocidos es el de la Asociación de Mujeres que Trabajan por Cuenta Propia (SEWA, siglas en inglés) de la India, que se interesa en los papeles productivo y reproductivo de sus miembros, proporcionando servicios a las comerciantes individuales, así como servicios de maternidad y atención a sus hijos. De igual manera, la Organización de Mujeres Trabajadoras de Kenya agrupa a las que están fuera de las estructuras sindicales tradicionales. Uno de los logros más importantes para las empresarias individuales ha sido la extensión de los servicios de microcrédito. El Banco Grameen es el ejemplo más reconocido; pero un alto porcentaje de ONGs y agencias internacionales de desarrollo están promoviendo ahora el

microcrédito para las mujeres de bajos ingresos, basados en sistemas semejantes de solidaridad en grupo. Estos esfuerzos pueden mejorar la situación económica de las mujeres, pero muy a menudo, por sus calendarios inflexibles de amortización de deuda, pueden aumentar también la tensión que ellas sienten y exponerlas a que las molesten otros miembros de la familia (quienes pueden estar utilizando para sí el dinero del empréstito), así como quienes les otorgan los préstamos y les piden la amortización de los mismos. De todos modos, aparentemente los aspectos colectivos de esos servicios (que ayudan a las mujeres a salir de su entorno doméstico reducido), mejoran en efecto su bienestar y les permiten gozar de una mayor autonomía.

Es vital mejorar las oportunidades y recompensas para las mujeres que trabajan. Pero en un mundo donde muchas de las obligaciones para proporcionar los servicios sociales están siendo asignadas a las comunidades y a las familias, el problema crucial es todavía que las mujeres tengan la responsabilidad por el cuidado de la familia. Hasta que haya un mayor reconocimiento de los vínculos entre el trabajo y la reproducción social, la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo simplemente reflejará y perpetuará los sesgos existentes en cuanto a la distinción por género. Afortunadamente, en la medida en que un mayor número de mujeres se han convertido en participantes en la fuerza de trabajo regular, se reconoce más la importancia de la gama de servicios reproductivos y de asistencia que ellas proveen. Por lo tanto, se advierte mejor la pérdida de “ciudadanía económica” de las mujeres al ausentarse de la fuerza de trabajo para cumplir su papel de proveedoras de asistencia a la familia. Para superar el sesgo existente en los sistemas de protección social, el “cuidar a la familia” debe convertirse en una dimensión de la ciudadanía, implicando derechos iguales a los que están relacionados con el empleo.

Una alianza renovada para las mujeres

Las agrupaciones y ONGs de mujeres se han hecho cada vez más visibles y se expresan con mayor elocuencia tanto a nivel nacional como internacional.

Su compromiso y conocimientos influyeron en el perfil de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas en el decenio de los 90. Al mismo tiempo, las conferencias mismas y el propio sistema de la ONU han proporcionado un foro fundamental y un marco de referencia a través del cual se integró un movimiento transnacional femenino. A nivel nacional, la democratización ha significado que el estado adopta ahora la terminología de la igualdad y equidad por género, y que hay más oportunidades para la interacción entre los partidarios de las mujeres en la sociedad civil y las burócratas que promueven los intereses de la mujer al interior de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de los avances en los derechos formales de la mujer, varios problemas persistentes limitan el grado en que esos derechos se traducen en ganancias tangibles para la vasta mayoría de las ciudadanas. Las crisis económicas y las políticas orientadas por el mercado están en ascenso por todos lados y ensombrecen esos logros. Como resultado de ello, los derechos formales no corresponden con los derechos sustantivos o, para la mayoría de las mujeres, con un mejoramiento en su calidad de vida.

La reestructuración de los sectores sociales en particular les impone un agobio desproporcional a las mujeres que trabajan, especialmente a las de los estratos sociales más pobres, quienes se ven forzadas a alargar más sus ya de por sí largos días de trabajo a fin de compensar los déficit del sector público.

Aun la proliferación de la actividad transnacional de la ONG en años recientes tiene su lado oscuro, al generar riesgos tales como el burocratismo y depender de los donadores. Las agrupaciones y ONGs de mujeres no se han escapado de estos peligros. Si desean mantener su legitimidad y su afirmación de ser representantes de los intereses de las mujeres, las ONGs femeninas y sus dirigentes tendrán que fortalecer sus lazos con los movimientos sociales de mujeres desde la base, junto con las organizaciones establecidas a partir de la comunidad. Al mismo tiempo, las ONGs femeninas necesitan también trabajar más de cerca con otros movimientos y ONGs de desarrollo que estén tratando de cambiar

las políticas y las estructuras macroeconómicas mundiales. Así se entendería mejor la relación entre derechos personales y sociales (especialmente para las mujeres) y se formaría también una fuerza más poderosa en pro del cambio social.