



EUSKAL  
LANKIDETZA  
PUBLIKOA  
Prestakuntza-eskuliburuak

COOPERACIÓN  
PÚBLICA  
VASCA  
Manuales de formación

6

# LAS MUJERES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA  
Y ASUNTOS SOCIALES





EUSKAL  
LANKIDETZA  
PUBLIKOA  
Prestakuntza-eskuliburua

COOPERACIÓN  
PÚBLICA  
VASCA  
Manuales de formación

6

# LAS MUJERES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Clara Murguialday Martínez

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA  
Y ASUNTOS SOCIALES

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2005

**MURGUIALDAY MARTÍNEZ, Clara**

Las mujeres en la cooperación para el desarrollo / Clara Murguialday Martínez ; [coordinación, Amaia del Río Martínez]. – 1ª ed. – Vitoria-Gasteiz : Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005

p. ; cm. – (Euskal Lankidetzeta Publikoa. Prestakuntza-eskuliburuak = Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación ; 6)

Contiene, además, con portada y paginación propias, texto contrapuesto en euskera: "Emakumeak garapenerako lankidetzan "

ISBN 84-457-2344-8

1. Mujeres en el desarrollo. I. Río Martínez, Amaia del. II. Euskadi. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. III. Título. IV. Título (euskera). V. Serie.

338.1:316.346.2-055.2

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Edición:                        | 1.ª, octubre 2005   |
| Tirada:                         | 1.500 ejemplares  |
| ©                               | Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco<br>Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales   |
| Internet:                       | <a href="http://www.euskadi.net">www.euskadi.net</a>  |
| Edita:                          | Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia<br>Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco<br>Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz |
| Autora:                         | Clara Murguialday Martínez  |
| Coordinación:                   | Amaia del Río Martínez  |
| Diseño Portada:                 | Marra Publicidad  |
| Fotocomposición<br>e impresión: | RGM, S.A.<br>Padre Larramendi, 4 - 48012 Bilbao   |
| ISBN:                           | 84-457-2344-8   |
| D.L.:                           | BI - 2382-05  |

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....  | 13 |
| <b>1. IMÁGENES DE LAS MUJERES DEL SUR</b> .....  | 17 |
| 1.1. Una ancestral marginación... ..   | 19 |
| 1.2. Más de 100 millones de mujeres <i>desaparecidas</i> ....                                | 21 |
| 1.2.1. Preferencia por los hijos, rechazo de las hijas ..                                    | 21 |
| 1.2.2. Menor acceso de las niñas al alimento y los cui-<br>dados .....                       | 22 |
| 1.2.3. Altas tasas de desnutrición y mortalidad mater-<br>na en mujeres adultas .....        | 23 |
| 1.3. Trabajo y empleo en un mundo globalizado .....  | 26 |
| 1.3.1. Distribución del tiempo total de trabajo .....  | 26 |
| 1.3.2. El trabajo reproductivo y de cuidados .....   | 32 |
| 1.3.3. Participación en el mercado de empleo .....   | 35 |
| 1.3.4. Desigual acceso a los recursos productivos ..   | 51 |
| 1.4. Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural y la glo-<br>balización neoliberal ..... | 53 |
| 1.5. El rostro femenino de la pobreza .....  | 56 |
| 1.6. Violencia contra las mujeres .....  | 59 |
| 1.7. Excluidas de la política .....  | 60 |
| 1.8. Derechos desiguales .....   | 65 |
| <b>2. ¿CÓMO HAN SIDO VISTAS LAS MUJERES POR<br/>LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?</b> ..... | 67 |
| 2.1. Las mujeres son <i>invisibles</i> para el desarrollo .....                              | 71 |
| 2.2. El enfoque del bienestar (familiar) .....   | 72 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 2.3.      | La estrategia Mujer en el Desarrollo (MED) . . . . .   | 75         |
| 2.3.1.    | Enfoque de la Equidad . . . . .  | 78         |
| 2.3.2.    | Enfoque Anti-pobreza . . . . .   | 81         |
| 2.3.3.    | Enfoque de la Eficiencia . . . . .   | 85         |
| 2.4.      | Miradas desde el Sur . . . . .   | 88         |
| 2.4.1.    | El enfoque Mujer y Desarrollo (MyD) . . . . .  | 88         |
| 2.4.2.    | La estrategia del empoderamiento . . . . .   | 91         |
| 2.5.      | La estrategia Género en el Desarrollo (GED) . . . . .  | 94         |
| 2.5.1.    | De <i>la mujer</i> a las <i>relaciones desiguales de género</i> como problema del desarrollo . . . . . | 94         |
| 2.5.2.    | Desarrollo Humano y Equidad de Género . . .  | 101        |
| 2.5.3.    | <i>Mainstreaming</i> de género . . . . .   | 103        |
| <b>3.</b> | <b>POLÍTICAS Y MECANISMOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS MUJERES . . . . .</b>            | <b>107</b> |
| 3.1.      | Las mujeres en la cooperación multilateral . . . . .   | 111        |
| 3.1.1.    | Las Naciones Unidas y el desarrollo de las mujeres . . . . .   | 111        |
| 3.1.2.    | Conferencias y Cumbres Mundiales: de las declaraciones a los compromisos . . . . .                     | 114        |
| 3.1.3.    | <i>Integrar el género</i> : la estrategia del PNUD . . .   | 123        |
| 3.1.4.    | <i>Invertir en las mujeres</i> : políticas de género del Banco Mundial . . . . .                       | 127        |
| 3.2.      | Las mujeres en la cooperación gubernamental . . . . .  | 132        |
| 3.2.1.    | El Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE): directrices para la igualdad de mujeres y hombres . . . . .   | 132        |
| 3.2.2.    | La Unión Europea: políticas de género en los Convenios de Lomé . . . . .                               | 136        |
| 3.2.3.    | Mujeres y Desarrollo en la cooperación oficial española . . . . .                                      | 142        |
| 3.2.4.    | Las mujeres en la cooperación pública vasca . .  | 146        |
| <b>4.</b> | <b>MUJERES Y GÉNERO EN LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL . . . . .</b>                                   | <b>153</b> |
| 4.1.      | ONGD, mujeres y equidad de género en el desarrollo . . . . .   | 155        |
| 4.1.1.    | Mecanismos para institucionalizar el enfoque de género . . . . .                                       | 156        |
| 4.1.2.    | Procesos de cambio favorables a la equidad: impulsos y resistencias . . . . .                          | 166        |
| 4.2.      | <i>Buenas prácticas</i> en la cooperación con las mujeres del Sur . . . . .                            | 170        |
| 4.2.1.    | Red <i>Entre Mujeres</i> : una experiencia de cooperación Sur-Norte . . . . .                          | 170        |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.2. Mujeres en el Desarrollo en Europa (WIDE): Red de mujeres europeas cooperando con las mujeres del Sur . . . . . | 171 |
| 4.2.3. Grupos de trabajo sobre género y desarrollo en redes de ONGD europeas . . . . .                                 | 173 |
| 4.2.4. <i>Espacios de género</i> en la cooperación no gubernamental en el Estado español . . . . .                     | 174 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> . . . . .  | 177 |
| Bibliografía básica recomendada . . . . .  | 179 |
| Referencias bibliográficas sobre Mujeres, Género, Desarrollo y Cooperación . . . . .                                   | 182 |
| Manuales y guías de capacitación en Género y Desarrollo . . . . .  | 186 |



## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 1:

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Cuadro 1.  | Mueren más niñas que niños de corta edad . . .  | 22 |
| Cuadro 2.  | Carga de trabajo por sexo en los países en desarrollo escogidos . . . . .   | 29 |
| Cuadro 3.  | Carga de trabajo por sexo en los países industrializados escogidos . . . . .  | 29 |
| Cuadro 4.  | Carga de trabajo y asignación del tiempo . . . .  | 30 |
| Cuadro 5.  | La proporción de mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en casi todas las partes . . . . .  | 36 |
| Cuadro 6.  | Las tasas de actividad económica de las mujeres han aumentado en muchas regiones, mientras que las de los hombres han disminuido . . . . .      | 37 |
| Cuadro 7.  | En la mayoría de las regiones, el empleo de hombres y mujeres se concentra en el sector de los servicios . . . . .                              | 38 |
| Cuadro 8.  | El trabajo dependiente y asalariado es la forma predominante de empleo de mujeres y hombres en la mayoría de las regiones . . . . .             | 39 |
| Cuadro 9.  | Proporcionalmente hay menos mujeres que hombres empleadores . . . . .   | 40 |
| Cuadro 10. | Empleo a jornada parcial . . . . .  | 42 |
| Cuadro 11. | El sector no estructurado absorbe una proporción mayor de la fuerza de trabajo femenina que masculina . . . . .                                 | 43 |
| Cuadro 12. | Las tasas de desempleo de las mujeres siguen siendo más altas que las de los hombres, pero la diferencia se ha reducido en algunas regiones . . | 44 |
| Cuadro 13. | Salarios de las mujeres como porcentaje de los salarios de los hombres, alrededor de 1997 . .   | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 14. Mujeres en ocupaciones nuevas de programadoras informáticas y analistas de sistemas, 1990-2000 . . . . . | 56 |
| Cuadro 15. Proporción de pobreza según el género en una selección de países, década de los ochenta . . .            | 58 |
| Cuadro 16. Representación de las mujeres en el Parlamento, noviembre 2002 . . . . .                                 | 62 |

CAPÍTULO 3:

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 17. AOD bilateral destinada al sector «Mujer en el desarrollo» . . . . .   | 145 |
| Cuadro 18. Proyectos dirigidos a mujeres (1988-1994) . . .  | 149 |
| Cuadro 19. Proyectos para mujeres por sectores de actividad (1988-1994) . . . . .   | 150 |
| Cuadro 20. Proyectos para mujeres y proyectos con perspectiva de género financiados por el Gobierno vasco (1988-1997) . . . . . | 150 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1. Número de mujeres desaparecidas en el mundo  | 25 |
| Gráfico 2. Las mujeres trabajan mayor cantidad de horas que los hombres . . . . .   | 28 |
| Gráfico 3. La mayor parte del trabajo de la mujer sigue sin pagar, sin reconocer y sin valorar . . . . .  | 32 |
| Gráfico 4. Escolarización a nivel secundario, relación del porcentaje de mujeres y hombres . . . . .  | 46 |
| Gráfico 5. Relación de ingreso medio por hora de trabajo entre hombres y mujeres en el sector no agrícola en los países de América Latina seleccionados (1990-2000) . . . . . | 51 |



## PRESENTACIÓN

No hay actualmente ninguna sociedad donde las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que los hombres. Esta desigual condición causa considerables discrepancias entre la gran contribución de las mujeres al desarrollo humano y su pequeña participación en los beneficios.

Con estas palabras comienza el segundo capítulo del Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1995, dedicado a analizar la situación de las mujeres en el mundo y las desigualdades en la condición de mujeres y hombres. Sus conclusiones son claras: aunque en las últimas dos décadas las mujeres han logrado importantes avances en el desarrollo de sus capacidades y han caminado hacia la igualdad con los hombres en materia de educación y salud, sus oportunidades de participación en las esferas económica y política siguen siendo limitadas. Tampoco disfrutan de la misma protección y de los mismos derechos que los hombres en la legislación de muchos países.

Dos décadas separan también este informe de las declaraciones del Año Internacional de la Mujer (México, 1975), que inauguró nuevos aires en el tratamiento de la problemática de las mujeres y el desarrollo. Cuatro Conferencias Mundiales sobre el tema, ingente cantidad de diagnósticos e investigaciones, ríos de tinta en los medios de comunicación y, sobre todo, la movilización de las mujeres en las sociedades del Sur, han aportado suficientes datos y análisis para comprender dos realidades concatenadas: no hay desarrollo

posible sin el concurso de las mujeres, pero su participación tampoco es posible sin cuestionar la brecha de desigualdad que existe entre ellas y los hombres.

La literatura sobre el desarrollo presenta a menudo a las mujeres de los países empobrecidos como víctimas pasivas, necesitadas de la ayuda externa para superar sus duras condiciones de vida. Aun siendo cierta la situación de desventaja que sufren amplios sectores femeninos, esta imagen no hace justicia a la creatividad y energía de muchas mujeres que se las ingenian, individual y colectivamente, para enfrentar los efectos del maldesarrollo y lograr, al mismo tiempo, mayores niveles de autodeterminación sobre sus vidas.

A estas alturas del milenio, forzoso es reconocer que las mujeres tienen un papel económico fundamental y que contribuyen al desarrollo de sus sociedades de maneras aún no desveladas. Sus trabajos y cuidados son clave para que no se deterioren aún más las condiciones de vida de millones de personas y, además de las redes sociales de la vida cotidiana, mantienen en funcionamiento las instituciones familiares y comunitarias. Son promotoras permanentes del desarrollo social y, aun excluidas, las mujeres se afanan por participar y lo hacen en organizaciones barriales, escolares, religiosas, laborales, sindicales, culturales y políticas. Su sola intervención es de hecho una contribución al desarrollo de la democracia.

Este manual no presenta a las mujeres del Sur únicamente como las principales perdedoras de un juego de relaciones internacionales que generan pobreza para un tercio de la población mundial... aunque sí muestra esta cara —a menudo oculta— del orden económico mundial.

Tampoco pretende ser un glosario de recriminaciones por la histórica ausencia de las mujeres en los debates académicos sobre el desarrollo, y en los ámbitos donde se elaboran las políticas y programas que terminan afectando sus vidas... pero sí contiene algunas argumentaciones sobre las razones de tal ausencia y sus consecuencias en la práctica de la cooperación para el desarrollo.

Igualmente, este manual no aspira a dar cuenta de las innumerables formas en que las mujeres del Sur se las ingenian para resistir las crisis y la pobreza, para ser agentes activos en la construcción de alternativas... aunque sí intenta dejar constancia de que a partir de sus propias organizaciones, con sus trabajos y las redes sociales que tejen, con su capacidad de sacrificio en aras del bienestar familiar y co-

munitario, las mujeres construyen desarrollo humano, amplían el horizonte de capacidades y oportunidades de ellas mismas y de sus conciudadanos.

Este manual sí pretende, indudablemente, convencer a quienes lo utilicen de que las mujeres del Sur tienen derecho a que sus deseos de una vida digna y de relaciones equitativas entre los géneros, formen también parte de las propuestas y acciones del desarrollo.

Para lo cual resulta indispensable que quienes diseñan las estrategias de cooperación, escuchen las voces de las mujeres, tomen en cuenta sus experiencias vitales y valoren sus contribuciones al desarrollo. Y ello será más fácil si estas actitudes van acompañadas de una voluntad de revisar sus concepciones y propuestas, a la luz de las contribuciones teóricas y políticas de las mujeres del Sur.



# **1**

## **Imágenes de las mujeres del Sur**



### 1.1. UNA ANCESTRAL MARGINACIÓN...

Al final del milenio se cumplen tres décadas de debates y actuaciones en torno a las mujeres y el desarrollo, cuyo objetivo manifiesto ha sido modificar aquellos aspectos que más agudamente han venido limitando las posibilidades de las mujeres de acceder a una vida digna.

A pesar de las buenas intenciones, los resultados de estudios, análisis, reuniones y cumbres mundiales permiten dibujar el mapa de las privaciones que actualmente marcan, en grados diferentes, la condición vital de las mujeres en el mundo, al tiempo que muestran cómo las políticas y mecanismos institucionales puestos en marcha resultan insuficientes para erradicar las injusticias que rigen las vidas de millones de mujeres, especialmente en los países más empobrecidos del mundo.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 señala que «el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de todas las personas (...) que se convierte en injusto y discriminatorio cuando la mayoría de las mujeres quedan excluidas de sus beneficios». Sus principales conclusiones resaltan que en ninguna sociedad las mujeres disfrutan de las mismas oportunidades que los hombres, a pesar de haberse logrado en las últimas dos décadas notables adelantos en el desarrollo de su capacidad humana medida en términos de acceso a la salud y la educación, así como de alargamiento de la esperanza de vida.

También insiste en que la eliminación de la desigualdad entre mujeres y hombres no depende del nivel de recursos

del país, pues «avanzar en la igualdad no es una meta tecnocrática sino un proceso político que requiere un nuevo tipo de pensamiento (...) que considere a todas las personas, sea cual fuere su sexo, como agentes imprescindibles para el cambio».

Por otro lado, treinta mil mujeres reunidas en Pekín en 1995, en ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizaban un inventario de los daños que las acciones y omisiones del desarrollo y la modernidad han causado a las mujeres. La similitud de su diagnóstico con el reflejado en los Informes sobre Desarrollo Humano permite concluir que el desarrollo de las mujeres está siendo obstaculizado por el creciente impacto de la pobreza y la violencia en sus vidas cotidianas, así como por la desigualdad en el acceso a los servicios de salud y educación, a las oportunidades económicas y a los espacios de decisión política.

Los datos que se ofrecen a continuación, todos ellos provenientes de los Informes sobre Desarrollo Humano (1995 a 2002) y de UNIFEM (2002), muestran la gravedad de las injusticias sufridas por las mujeres y la profunda brecha que separa sus vidas de las de los hombres en las sociedades del Sur:

- Las mujeres representan la mitad de la población mundial, pero son propietarias únicamente del 10% del dinero que circula por el mundo y del 1% de la tierra cultivada en el planeta.
- En los países en desarrollo, las mujeres realizan el 53% del trabajo total pero sólo reciben pago por la tercera parte del mismo. Los hombres hacen el 47% del trabajo, pero más de tres cuartas partes es remunerado.
- Apenas el 2% de los créditos agrícolas entregados el año 2000 fueron a parar a las manos de las mujeres.
- Las mujeres constituyen la mayoría de las 2.800 millones de personas que subsisten con menos de dos dólares diarios; también son mayoría entre los 1.200 millones que malviven con menos de un dólar diario.
- Se calcula que en el mundo hay 854 millones de adultos analfabetos funcionales, de los cuales 544 millones son mujeres.
- Las niñas constituyen el 60% de los 113 millones de niños no matriculados en la escuela primaria.

- De los 140 millones de jóvenes entre 15 y 24 años que no saben leer ni escribir, 86 millones son mujeres. Si las tasas de escolarización actuales se mantienen, en 2015 habrá 107 millones de jóvenes analfabetos, de los cuales 67 millones serán mujeres.
- Son mujeres el 60% de las más de 1.500 millones de personas que padecen anemia por falta de hierro o hipotrofia nutricional.
- El 80% de las personas refugiadas atendidas por ACNUR a lo largo de su historia son mujeres, niñas y niños.
- Las mujeres ocupan el 14% de los puestos parlamentarios en el mundo, el 6% de los puestos ministeriales y el 14% de los puestos directivos de la economía.

## 1.2. MÁS DE 100 MILLONES DE MUJERES ‘DESAPARECIDAS’

Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, ha planteado que uno de los más trascendentales, y olvidados, problemas que enfrentan las actuales políticas de desarrollo es la *desaparición* de más de cien millones de mujeres, muertas de forma prematura como consecuencia de las carencias en nutrición, salud, educación, trabajo remunerado y derechos económicos (incluyendo derechos de propiedad). Tal pérdida de vidas humanas es el resultado del abandono y las carencias que sufren millones de mujeres en el mundo.

### 1.2.1. Preferencia por los hijos, rechazo de las hijas

La discriminación contra las mujeres comienza en el momento del nacimiento, e incluso antes. En casi todas las sociedades y culturas, los niños son preferidos y privilegiados a las niñas, pues se considera que éstas tienen menor valor económico que aquellos, concepción a menudo reforzada por las costumbres sobre el matrimonio, la dote y la herencia. Hay evidencia empírica de que en algunos países asiáticos, tal preferencia se intensifica cuando las familias de pequeño tamaño llegan a ser la norma.

Una combinación de factores económicos, culturales y religiosos hace que los padres prefieran tener hijos y rechacen a las hijas, en grandes regiones de Asia y África. Esta preferencia a veces tiene consecuencias mortales y así, el aborto selectivo y el infanticidio femenino ocurren en tal es-

cala que llegan a distorsionar las proporciones de niñas y niños nacidos en China, India, Pakistán y Corea del Sur. Algunos de estos estados han prohibido el uso de pruebas prenatales para identificar el sexo, pero ello no ha detenido los abortos de fetos femeninos.

### 1.2.2. Menor acceso de las niñas al alimento y los cuidados

En gran parte del mundo, sobre todo en las zonas pobres de los países del Sur, persisten las pautas discriminatorias contra las niñas en la provisión de servicios de salud y nutrición, así como en la asignación de más trabajo y de menos tiempo de ocio que a los niños. La consecuencia es que en 13 países en desarrollo el número de muertes de niñas menores de cuatro años es mayor que el de niños, lo que representa una notable discrepancia respecto a las pautas biológicas observadas en la mayoría de los países.

Los datos de desnutrición desagregados por sexo son escasos y parece haber notables diferencias por regiones; no obstante, reflejan tanto la gravedad del problema en amplias zonas del mundo como el impacto diferenciado de las

Cuadro 1. **Mueren más niñas que niños de corta edad**  
(defunciones anuales por 1000 niños de 1 a 4 años, 1984-1990)

| País                  | Niñas | Niños varones | Defunciones de niñas como % de las de varones |
|-----------------------|-------|---------------|---|
| Singapur              | 0,5   | 0,4           | 125   |
| Maldivas              | 9,3   | 7,8           | 119   |
| Egipto                | 6,6   | 5,6           | 118   |
| Granada               | 1,6   | 1,4           | 114   |
| Pakistán              | 9,6   | 8,6           | 112   |
| Bangladesh            | 15,7  | 14,2          | 111   |
| Suriname              | 2,2   | 2,0           | 110   |
| Jamaica               | 1,5   | 1,4           | 107   |
| Guatemala             | 11,3  | 10,6          | 107   |
| Honduras              | 2,9   | 2,8           | 104   |
| República Árabe Siria | 2,9   | 2,8           | 104   |
| Argelia               | 12,8  | 12,5          | 102   |
| Perú                  | 5,7   | 5,6           | 102   |

Fuente: UNIFEM, 1994.

carencias alimenticias en ambos sexos. Así, mientras en África Subsahariana el 17% de las niñas y el 32% de los niños tienen insuficiencia de peso moderada o grave, en América Latina y el Caribe la proporción se invierte: 31% de las niñas y 17% de los niños tienen peso insuficiente.

En tanto Bangladesh no presenta grandes diferencias por sexo (59% de las niñas y 56% de los niños padecen desnutrición crónica), en las zonas rurales de Punjab (India) la pobreza afecta más el acceso a la alimentación por parte de las niñas: en las familias de bajos ingresos, mientras el 3% de los niños sufren desnutrición, esta situación la padecen el 21% de las niñas. Según aprecia el Informe sobre Desarrollo Humano de 1995, en esta región «los niños de familias de bajos ingresos están en mucha mejor situación que las niñas de familias de altos ingresos».

### **1.2.3. Altas tasas de desnutrición y mortalidad materna en mujeres adultas**

La consecuencia de las deficiencias nutricionales de las niñas es que, a nivel mundial, más mujeres adultas que hombres sufren desnutrición: son mujeres el 60% de las más de 1.500 millones de personas que padecen anemia por falta de hierro o hipotrofia nutricional, debida a la desnutrición proteínica y energética.

Las pruebas de las privaciones nutricionales de las mujeres se hacen más notorias al llegar la etapa de la procreación: un tercio de las mujeres en el mundo ingieren menos de 2.250 calorías diarias, incluso durante el embarazo y sin reducir sus cargas de trabajo. En Bangladesh, 77% de las embarazadas de hogares con ingresos medianos y 95% de las de hogares con bajos ingresos pesan menos de lo normal.

Por otro lado, las altas tasas de mortalidad femenina asociadas al ejercicio de la maternidad constituyen un fuerte enjuiciamiento al desarrollo. En los países más pobres, 608 de cada cien mil mujeres mueren al dar a luz (frente a 7 mujeres en la Unión Europea). Cada año 585 mil mujeres mueren debido a los frecuentes embarazos y la carencia de cuidados sanitarios en el momento del parto y 70 mil pierden la vida como consecuencia de abortos realizados en malas condiciones.

La mayor cantidad de muertes maternas se produce en Asia, donde cada año pierden la vida un tercio de millón de mujeres, siendo Asia Meridional la que está en peores con-

diciones: en Bangladesh, India y Pakistán se producen el 28% de los alumbramientos del mundo y el 46% de las defunciones debidas a la maternidad. El segundo lugar lo ocupa África, donde cada año pierden la vida unas 150 mil mujeres por esas razones.

### Faltan más de 100 millones de mujeres

A menudo se dice que las mujeres son la mayoría de la población mundial. No es así. Esta creencia errónea se basa en una generalización a partir de la situación contemporánea en Europa y Norte América, donde la relación de mujeres a hombres es alrededor de 1,05 o 1,06, o superior. En el Sur de Asia, en Asia Occidental y en China, la relación de mujeres a hombres puede ser tan baja como 0,94, o aún menor, y varía ampliamente en otros lugares de Asia, África y América Latina.

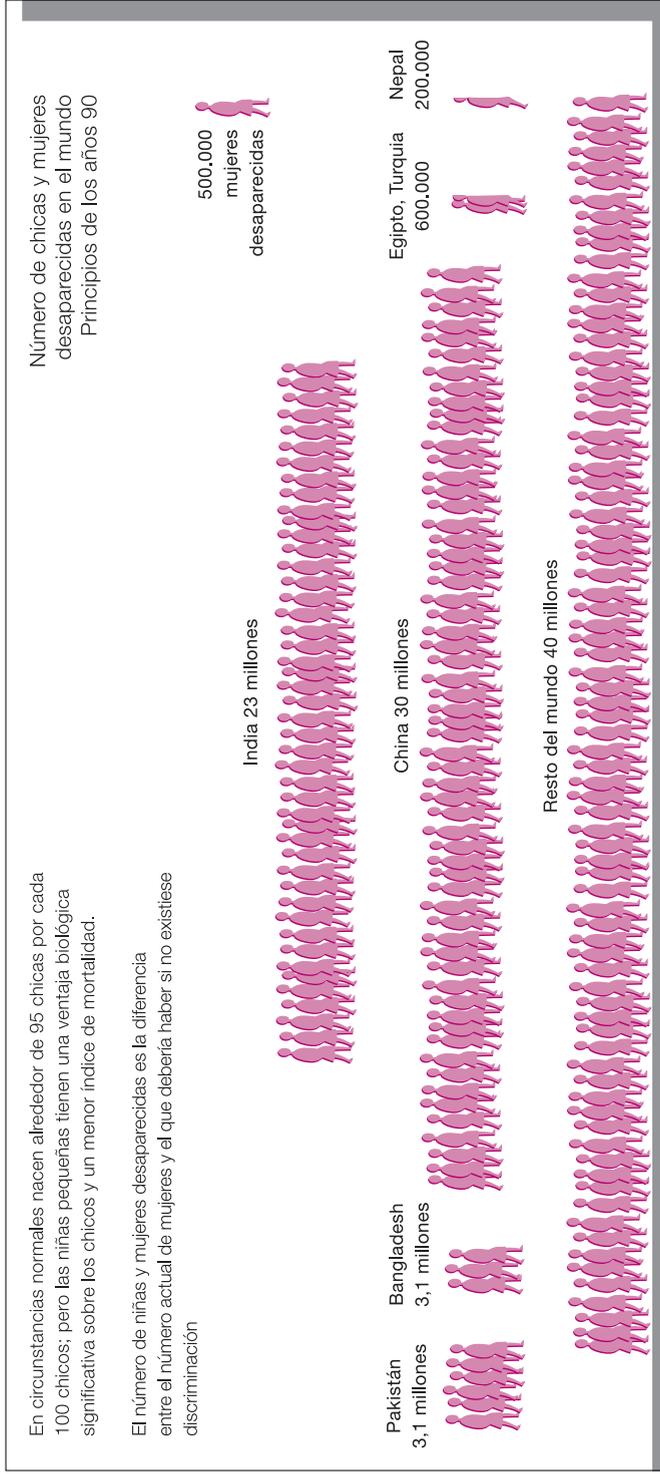
En Europa, Estados Unidos y Japón, las mujeres superan sustancialmente en número a los hombres. Los ciclos de vida más prolongados disfrutados por las mujeres aparecen relacionados con las ventajas biológicas que ellas tienen para resistir las enfermedades y la menor exposición a factores, como la violencia o el tabaquismo, que ocasionan más muertes masculinas. Las mujeres parecen tener tasas de mortalidad más bajas que los hombres, en la mayoría de las edades, siempre que ellas obtienen un trato aproximadamente igual en asuntos de vida y muerte.

El destino de las mujeres es bastante diferente en la mayor parte de Asia y Norte de África, donde la falta de alimentos y servicios médicos equiparables da como resultado una menor cantidad de mujeres que sobreviven. Podemos estimar la cantidad de *mujeres que faltan* en un país calculando el número extra de mujeres que habría habido si hubiese la misma relación de mujeres a hombres que se obtiene en áreas del mundo en las cuales ellas reciben igual cuidado. Si pudiésemos esperar iguales poblaciones de ambos sexos, la baja relación de 0,94 mujeres por cada hombre en China indicaría un 6% de déficit de mujeres; pero en los países donde los hombres y las mujeres reciben igual cuidado, la relación es alrededor de 1,05, luego el déficit real es alrededor del 11%.

Esto significa que en China *faltan* 50 millones de mujeres. Cuando se suma esa cifra a las de India (23 millones), Pakistán (3,1 millones), Bangladesh (1,6 millones) y el Norte de África, se constata que *han desaparecido* mucho más de 100 millones de mujeres. Estas cifras reflejan, implícitamente, una trágica historia de desigualdad y abandono, que da como resultado una alta tasa de mortalidad entre las mujeres.

*Fuente:* Sen, A., 1991.

## Gráfico 1. Número de mujeres desaparecidas en el mundo



Fuente: Seager, J., 1997-2000.

Las necesidades en materia de salud femenina están sumamente descuidadas. En los países en desarrollo menos de la mitad de los partos —y en Asia meridional, menos de un tercio— reciben atención de personal de salud. En muchos de estos países no se dispone de agentes de salud calificados para atender el parto ni de atención de emergencia durante el alumbramiento, así como tampoco de una buena atención prenatal o posnatal. En consecuencia, una mujer africana tiene probabilidades 180 veces superiores a las de una mujer de Europa occidental de perder la vida debido a complicaciones del embarazo; de hecho, en la mayoría de los países pobres tales complicaciones son la principal causa de muerte de las mujeres en edad de procrear.

Los efectos combinados de las deficiencias de cuidados y alimentación en los primeros años de vida, sumado a las altas tasas de mortalidad materna llevan a que la *esperanza de vida* de las mujeres en el Tercer Mundo sea de 62,6 años, frente a los 79,4 años en los países industrializados. En los países más pobres la esperanza de vida para las mujeres es de 52 años.

### **1.3. TRABAJO Y EMPLEO EN UN MUNDO GLOBALIZADO**

Hay una conspiración no deliberada a escala mundial para subvalorar el trabajo de las mujeres y su contribución a la sociedad. Si se reconociera cabalmente la contribución económica de la mujer, cambiarían por completo todas las premisas socioeconómicas tradicionales en las que hemos basado erróneamente las relaciones entre hombres y mujeres (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

#### **1.3.1. Distribución del tiempo total de trabajo**

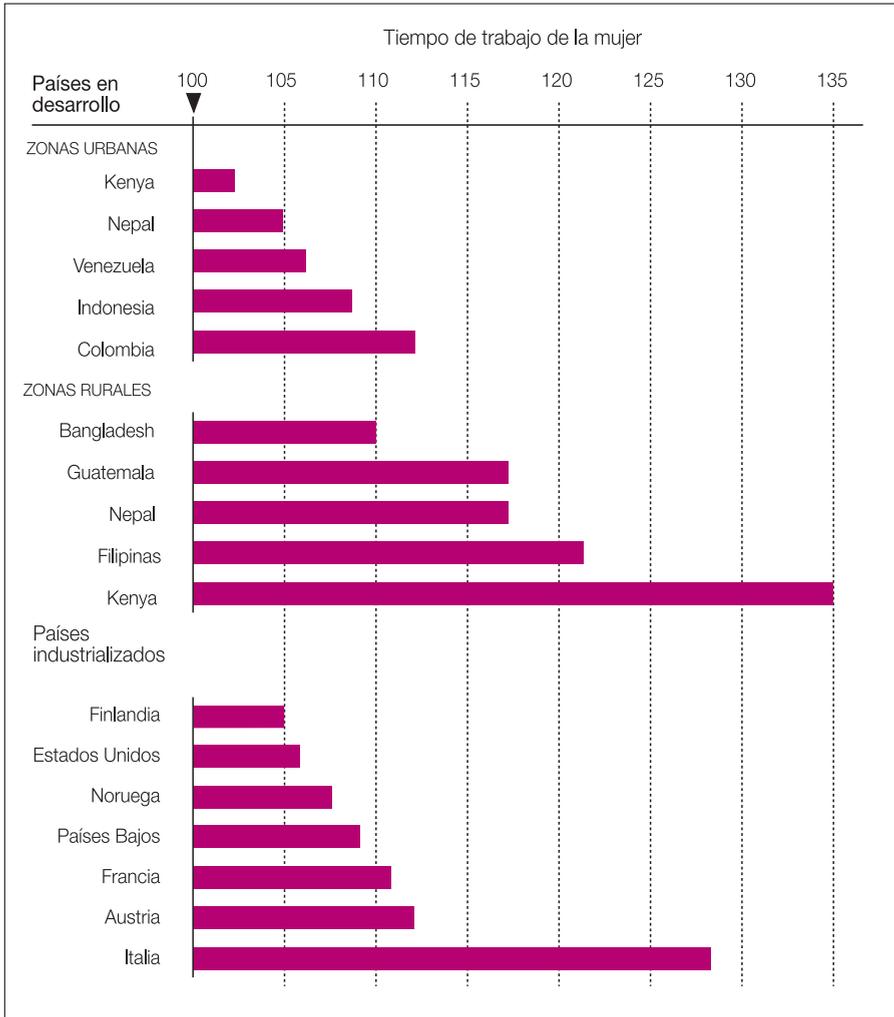
En casi todos los países del mundo las mujeres trabajan más horas que los hombres; no obstante, participan menos en los beneficios económicos. Si el trabajo de la mujer se reflejara de forma fidedigna en las estadísticas nacionales, se destruiría el mito de que en el mundo son los hombres quienes mantienen el hogar (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

Investigaciones realizadas para el Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 sobre la cantidad de tiempo que mujeres y hombres dedican a las actividades en el mercado y fuera del mercado, permiten concluir que:

- Las mujeres trabajan mayor cantidad de horas que los hombres en todos los países, realizando el 53% del tiempo total de trabajo en los países en desarrollo y el 51% en los industrializados, como puede verse en el Gráfico 2 y en los Cuadros 2 y 3. En África y Asia las mujeres trabajan un promedio de 13 horas semanales más que los hombres y en América Latina 6 horas.
- La carga de trabajo de las mujeres supera a la de los hombres en un 5% en los países de la OCDE, en un 7% en las zonas urbanas de países en desarrollo y en un 9% en los países de Europa oriental y la CEI. Pero la brecha llega hasta el 15% en países de Europa oriental, como Bulgaria y Polonia, donde la reestructuración económica ha implicado para las mujeres un aumento de su carga de trabajo remunerado y no remunerado, y el 20% en las zonas rurales de los países en desarrollo, donde además la jornada total de trabajo es un 20% más larga que la jornada de trabajo urbana, tanto para hombres como para mujeres (ver Cuadro 4).
- Las mujeres y los hombres hacen una diferente asignación de su tiempo trabajado: mientras las mujeres destinan una tercera parte del mismo a actividades orientadas al mercado (remuneradas), los hombres destinan a estas tareas más de tres cuartas partes de su trabajo en los países en desarrollo, y dos tercios en los países industrializados (ver Gráfico 3).
- La dedicación a unas u otras actividades varía bastante entre zonas urbanas y rurales. En los países en desarrollo, las mujeres rurales destinan el 62% de su tiempo total al trabajo no remunerado, en tanto las urbanas dedican el 69%. Mientras tanto, los hombres rurales destinan el 24% de su tiempo a actividades no remuneradas y los urbanos el 21% (ver de nuevo Cuadro 4).

De estos datos puede concluirse, como hace el PNUD, que «los hombres reciben la porción del león del ingreso y el reconocimiento por su contribución económica, mientras que la mayor parte del trabajo de las mujeres sigue sin remunerar, sin reconocer y sin valorar (...) Dado que a menudo la condición en la sociedad contemporánea se equipara a la capacidad de obtener ingresos, las mujeres padecen una gran subvaloración de su condición económica aunque soportan la carga de una mayor parte del trabajo total». (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

**Gráfico 2. Las mujeres trabajan mayor cantidad de horas que los hombres (tiempo de trabajo masculino = 100)**



Fuente: PNUD, 1995.

**Cuadro 2. Carga de trabajo por sexo en los países en desarrollo escogidos**

| País  | Año     | Tiempo de trabajo (minutos diarios) |          |           | Carga de trabajo femenino en comparación con el masculino (% de diferencia) |
|---|---------|-------------------------------------|----------|-----------|---|
|   |         | Promedio                            | Femenino | Masculino |   |
| Zonas rurales                                 |         |                                     |          |           |   |
| Bangladesh                                    | 1990    | 521                                 | 545      | 496       | 10  |
| Guatemala                                     | 1977    | 629                                 | 678      | 579       | 17  |
| Kenya   | 1988    | 588                                 | 676      | 500       | 35  |
| Nepal   | 1978    | 594                                 | 641      | 547       | 17  |
| Altiplanicies                                 | 1978    | 639                                 | 692      | 586       | 18  |
| Montañas                                      | 1978    | 592                                 | 649      | 534       | 22  |
| Colinas rurales                               | 1978    | 552                                 | 583      | 520       | 12  |
| Filipinas                                     | 1975-77 | 499                                 | 546      | 452       | 21  |
| <b>Promedio</b>                               |         | 566                                 | 617      | 515       | 20  |
| Participación porcentual                      |         |                                     | 55       | 45        |   |
| <i>Encuesta nacional</i><br>Corea, R. de      | 1990    | 479                                 | 488      | 480       | 2   |
| <b>Promedio para los países de la muestra</b> |         | 514                                 | 544      | 483       | 13  |
| Participación porcentual                      |         |                                     | 53       | 47        |   |

Fuente: PNUD, 1995.

**Cuadro 3. Carga de trabajo por sexo en los países industrializados escogidos**

| País  | Año     | Tiempo de trabajo (minutos diarios) |          |           | Carga de trabajo femenino en comparación con el masculino (% de diferencia) |
|---|---------|-------------------------------------|----------|-----------|---|
|   |         | Promedio                            | Femenino | Masculino |   |
| Australia                                     | 1992    | 443                                 | 443      | 443       | 0,0   |
| Austria                                       | 1992    | 416                                 | 438      | 393       | 11,5  |
| Canadá  | 1992    | 430                                 | 429      | 430       | -0,2  |
| Dinamarca                                     | 1987    | 454                                 | 449      | 458       | -2,0  |
| Finlandia                                     | 1987/88 | 420                                 | 430      | 410       | 4,9   |
| Francia                                       | 1985/86 | 409                                 | 429      | 388       | 10,6  |
| Alemania                                      | 1991/92 | 441                                 | 440      | 441       | -0,2  |
| Israel  | 1991/92 | 376                                 | 375      | 377       | -0,5  |
| Italia  | 1988/89 | 419                                 | 470      | 367       | 28,1  |
| Países Bajos                                  | 1987    | 361                                 | 377      | 345       | 9,3   |
| Noruega                                       | 1990/91 | 429                                 | 445      | 412       | 8,0   |
| Reino Unido                                   | 1985    | 412                                 | 413      | 411       | 0,5   |
| EEUU  | 1985    | 441                                 | 453      | 428       | 5,8   |
| <b>Promedio para los países de la muestra</b> |         | 419                                 | 430      | 408       | 5,8   |
| Participación porcentual                      |         |                                     | 51       | 49        |   |

Fuente: PNUD, 1995.

Cuadro 4. Carga de trabajo y asignación del tiempo

|   | Año     | Carga de trabajo                          |         |  |                         | Asignación del tiempo (%) |                        |         |                           |         |  |  |  |
|---|---------|---|---------|--|-------------------------|---------------------------|------------------------|---------|---------------------------|---------|--|--|--|
|   |         | Tiempo de trabajo total (minutos por día) |         | Mujeres como porcentaje de los hombres | Tiempo de trabajo total |                           | Actividades de mercado |         | Actividades no de mercado |         |  |  |  |
|   |         | Mujeres                                   | Hombres |  | Actividades de mercado  | Actividades no de mercado | Mujeres                | Hombres | Mujeres                   | Hombres |  |  |  |
| <b>Países en desarrollo seleccionados</b> |         |   |         |  |                         |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |
| <i>Zonas urbanas</i>                      |         |   |         |  |                         |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |
| Colombia                                  | 1983    | 399                                       | 356     | 112                                    | 49                      | 51                        | 24                     | 77      | 76                        | 23      |  |  |  |
| Indonesia                                 | 1992    | 398                                       | 366     | 109                                    | 60                      | 40                        | 35                     | 86      | 65                        | 14      |  |  |  |
| Kenya                                     | 1986    | 590                                       | 572     | 103                                    | 46                      | 54                        | 41                     | 79      | 59                        | 21      |  |  |  |
| Nepal                                     | 1978    | 579                                       | 554     | 105                                    | 58                      | 42                        | 25                     | 67      | 75                        | 33      |  |  |  |
| Venezuela                                 | 1983    | 440                                       | 416     | 106                                    | 59                      | 41                        | 30                     | 87      | 70                        | 13      |  |  |  |
| <i>Promedio<sup>a</sup></i>               |         | 481                                       | 453     | 107                                    | 54                      | 46                        | 31                     | 79      | 69                        | 21      |  |  |  |
| <i>Zonas rurales</i>                      |         |   |         |  |                         |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |
| Bangladesh                                | 1990    | 545                                       | 496     | 110                                    | 52                      | 48                        | 35                     | 70      | 65                        | 30      |  |  |  |
| Guatemala                                 | 1977    | 678                                       | 579     | 117                                    | 59                      | 41                        | 37                     | 84      | 63                        | 16      |  |  |  |
| Kenya                                     | 1988    | 676                                       | 500     | 135                                    | 56                      | 44                        | 42                     | 76      | 58                        | 24      |  |  |  |
| Nepal                                     | 1978    | 641                                       | 547     | 117                                    | 56                      | 44                        | 46                     | 67      | 54                        | 33      |  |  |  |
| Tierras altas                             | 1978    | 692                                       | 586     | 118                                    | 59                      | 41                        | 52                     | 66      | 48                        | 34      |  |  |  |
| Montañas                                  | 1978    | 649                                       | 534     | 122                                    | 56                      | 44                        | 48                     | 65      | 52                        | 35      |  |  |  |
| Colinas rurales                           | 1978    | 583                                       | 520     | 112                                    | 52                      | 48                        | 37                     | 70      | 63                        | 30      |  |  |  |
| Filipinas                                 | 1975-77 | 546                                       | 452     | 121                                    | 73                      | 27                        | 29                     | 84      | 71                        | 16      |  |  |  |
| <i>Promedio<sup>a</sup></i>               |         | 617                                       | 515     | 120                                    | 59                      | 41                        | 38                     | 76      | 62                        | 24      |  |  |  |
| <i>Nacional<sup>b</sup></i>               |         |   |         |  |                         |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |
| India                                     | 2000    | 457                                       | 391     | 117                                    | 61                      | 39                        | 35                     | 92      | 65                        | 8       |  |  |  |
| Mongolia                                  | 2000    | 545                                       | 501     | 109                                    | 61                      | 39                        | 49                     | 75      | 51                        | 25      |  |  |  |
| Sudáfrica                                 | 2000    | 332                                       | 273     | 122                                    | 51                      | 49                        | 35                     | 70      | 65                        | 30      |  |  |  |
| <i>Promedio<sup>a</sup></i>               |         | 445                                       | 388     | 116                                    | 58                      | 42                        | 40                     | 79      | 60                        | 21      |  |  |  |

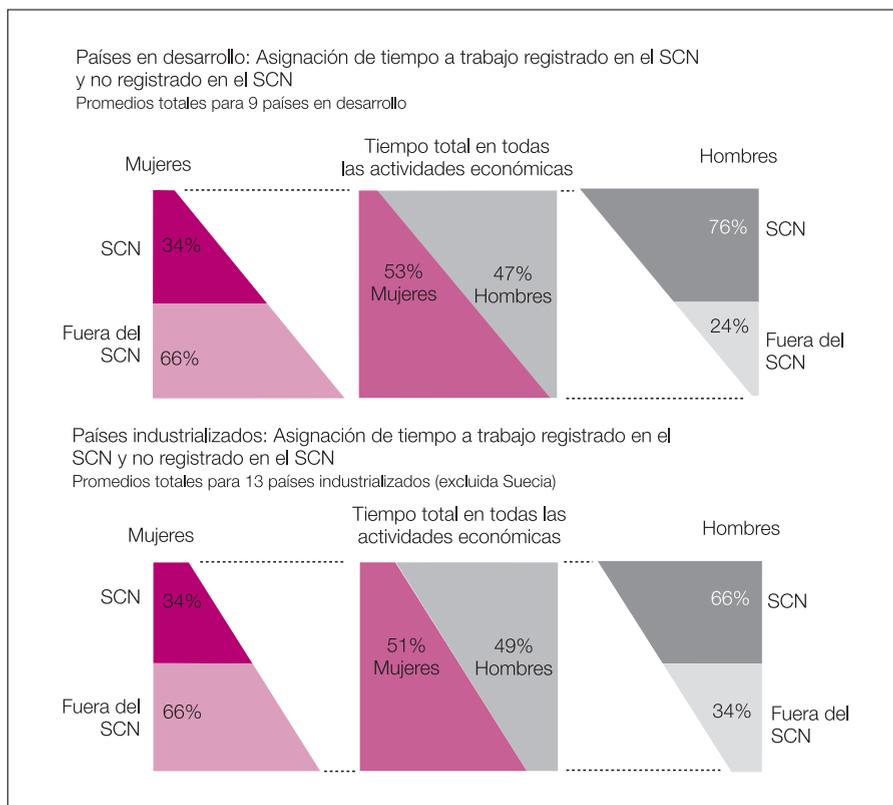
.../....

|  | Año     | Carga de trabajo                          |         |  | Asignación del tiempo (%) |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |  |
|--|---------|---|---------|--|---------------------------|---------------------------|------------------------|---------|---------------------------|---------|--|--|--|--|
|  |         | Tiempo de trabajo total (minutos por día) |         | Mujeres como porcentaje de los hombres | Tiempo de trabajo total   |                           | Actividades de mercado |         | Actividades no de mercado |         |  |  |  |  |
|  |         | Mujeres                                   | Hombres |  | Actividades de mercado    | Actividades no de mercado | Mujeres                | Hombres | Mujeres                   | Hombres |  |  |  |  |
|  |         |   |         |  |                           |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |  |
| <b>Países de la OCDE seleccionados</b> |         |   |         |  |                           |                           |                        |         |                           |         |  |  |  |  |
| Australia                              | 1997    | 435                                       | 418     | 104                                    | 46                        | 54                        | 30                     | 62      | 70                        | 38      |  |  |  |  |
| Austria <sup>d</sup>                   | 1992    | 438                                       | 393     | 111                                    | 49                        | 51                        | 31                     | 71      | 69                        | 29      |  |  |  |  |
| Canadá                                 | 1998    | 420                                       | 429     | 98                                     | 53                        | 47                        | 41                     | 65      | 59                        | 35      |  |  |  |  |
| Dinamarca <sup>d</sup>                 | 1987    | 449                                       | 458     | 98                                     | 68                        | 32                        | 58                     | 79      | 42                        | 21      |  |  |  |  |
| Finlandia <sup>d</sup>                 | 1987-88 | 430                                       | 410     | 105                                    | 51                        | 49                        | 39                     | 64      | 61                        | 36      |  |  |  |  |
| Francia                                | 1999    | 391                                       | 363     | 108                                    | 46                        | 54                        | 33                     | 60      | 67                        | 40      |  |  |  |  |
| Alemania <sup>d</sup>                  | 1991-92 | 440                                       | 441     | 100                                    | 44                        | 56                        | 30                     | 61      | 70                        | 39      |  |  |  |  |
| Hungría                                | 1999    | 432                                       | 445     | 97                                     | 51                        | 49                        | 41                     | 60      | 59                        | 40      |  |  |  |  |
| Israel <sup>o</sup>                    | 1991-92 | 375                                       | 377     | 99                                     | 51                        | 49                        | 29                     | 74      | 71                        | 26      |  |  |  |  |
| Italia <sup>d</sup>                    | 1988-89 | 470                                       | 367     | 128                                    | 45                        | 55                        | 22                     | 77      | 78                        | 23      |  |  |  |  |
| Japón                                  | 1996    | 393                                       | 363     | 108                                    | 66                        | 34                        | 43                     | 93      | 57                        | 7       |  |  |  |  |
| Corea, República de                    | 1999    | 431                                       | 373     | 116                                    | 64                        | 36                        | 45                     | 88      | 55                        | 12      |  |  |  |  |
| Letonia                                | 1996    | 535                                       | 481     | 111                                    | 46                        | 54                        | 35                     | 58      | 65                        | 42      |  |  |  |  |
| Países bajos                           | 1995    | 308                                       | 315     | 98                                     | 48                        | 52                        | 27                     | 69      | 73                        | 31      |  |  |  |  |
| Nueva Zelanda                          | 1999    | 420                                       | 417     | 101                                    | 46                        | 54                        | 32                     | 60      | 68                        | 40      |  |  |  |  |
| Noruega <sup>d</sup>                   | 1990-91 | 445                                       | 412     | 108                                    | 50                        | 50                        | 38                     | 64      | 62                        | 36      |  |  |  |  |
| Reino Unido <sup>d</sup>               | 1985    | 413                                       | 411     | 100                                    | 51                        | 49                        | 37                     | 68      | 63                        | 32      |  |  |  |  |
| Estados Unidos <sup>d</sup>            | 1985    | 453                                       | 428     | 106                                    | 50                        | 50                        | 37                     | 63      | 63                        | 37      |  |  |  |  |
| <b>Promedio<sup>e</sup></b>            |         | 423                                       | 403     | 105                                    | 52                        | 48                        | 37                     | 69      | 64                        | 31      |  |  |  |  |

Nota: a. Se refiere al promedio no ponderado para los países o las zonas que figuran más arriba. b. Las clasificaciones de las actividades de mercado y no de mercado no se basan estrictamente en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas revisado en 1993, por lo que debe procederse con precaución al realizar comparaciones entre países y zonas. c. Incluye a Israel y a Letonia aunque no son países miembros de la OCDE. d. Harvey 1995. e. Se refiere al promedio no ponderado para los países de la OCDE seleccionados que figuran más arriba (es decir, con exclusión de Israel y Letonia).

Fuente: PNUD, 2002

**Gráfico 3. La mayor parte del trabajo de la mujer sigue sin pagar, sin reconocer y sin valorar**



Fuente: PNUD, 1995.

### 1.3.2. El trabajo reproductivo y de cuidados

Cuando la preocupación real es el desarrollo humano, es difícil aducir que el tiempo dedicado a la producción de bienes y servicios para el mercado tiene mayor valor que el tiempo dedicado a crear, sostener y cuidar la vida humana (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

Como ha conceptualizado Caroline Moser (1991), las mujeres contribuyen al desarrollo económico mediante una diversidad de actividades reproductivas, productivas y de gestión comunitaria:

- El «trabajo reproductivo» de las mujeres se refiere tanto a las actividades vinculadas con la reproducción biológica (dar a luz y criar a hijas e hijos) o con el mantenimiento diario de la fuerza de trabajo (prepara-

ción de alimentos, recolección de agua y leña, saneamiento de la vivienda y mantenimiento de sus condiciones de habitabilidad, abastecimiento, cuidados y atención emocional a los miembros de la familia), como a las involucradas en la reproducción del orden social (socialización de la prole, mantenimiento de las redes familiares y de apoyo mutuo, transmisión de activos culturales). Este trabajo es crucial para la supervivencia de las personas pero está conceptualizado como «quehaceres domésticos», no se paga ni es contabilizado como producción nacional. Casi siempre es realizado por las mujeres y las niñas, y en las comunidades pobres consume mucha energía y tiempo pues se hace sin contar con los servicios colectivos básicos y sin la ayuda de aparatos electrodomésticos.

- El «trabajo productivo» de las mujeres se refiere a las actividades destinadas a generar bienes y servicios que serán intercambiados en el mercado por dinero o por otros bienes y servicios. Como se verá más adelante, aunque hay mujeres ocupadas en el sector formal de la economía, son muchas más las que se desempeñan como trabajadoras familiares no remuneradas en tareas agrícolas consideradas subsidiarias o «de ayuda», las que trabajan en empresas del sector informal ubicadas en el hogar o en los barrios urbanos, y las que laboran en el sector de los servicios, particularmente en el trabajo doméstico remunerado. A pesar de que las mujeres sostienen con sus ingresos una tercera parte de los hogares a nivel mundial (caso de los hogares encabezados por mujeres), las estadísticas oficiales aún no contabilizan todas las actividades productivas de las mujeres.
- Por último, el «trabajo de gestión comunitaria» de las mujeres se concreta en la organización de eventos sociales, ceremonias y celebraciones comunales; la ejecución de acciones destinadas a conseguir servicios básicos para sus familias y comunidades; actividades dirigidas al mantenimiento de las redes comunitarias, etc. Dada la cada vez más inadecuada provisión del Estado en materia de vivienda y servicios colectivos, las mujeres de bajos ingresos asumen la responsabilidad de formar organizaciones locales para luchar por dichos servicios y el medio ambiente rural. El tiempo que dedican a estas actividades no es contabilizado ni remunerado, y pocas veces las mujeres reciben créditos o aumentan su prestigio y nivel de influencia en la comunidad, por los aportes hechos o los logros alcanzados en este ámbito.

La teoría económica convencional sólo considera trabajo aquellas actividades que producen bienes y servicios susceptibles de ser intercambiados por otros en el mercado; a su vez, el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) utilizado para medir la actividad económica de un país ha sido diseñado para reflejar el funcionamiento de una economía de mercado en la que los individuos reciben una remuneración económica por el trabajo que realizan. En consecuencia, sólo el trabajo remunerado de las mujeres es considerado trabajo y queda registrado como parte del Producto Nacional Bruto de un país.

Al dejar fuera de las estadísticas las actividades no remuneradas que las mujeres realizan para proveer a sus familias y comunidades de bienes de consumo inmediato y servicios de cuidado, estos trabajos reproductivos y de gestión comunitaria se vuelven invisibles, no se contabilizan como contribución económica y por tanto, no existen. Sin embargo, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 estima que el valor del trabajo no remunerado realizado por mujeres y hombres es de 16 billones de dólares (equivalente al 70% del valor total de la producción mundial, que es de 23 billones de dólares); de ellos, 11 billones representan la contribución no monetizada e invisible de las mujeres del mundo.

La economía feminista, una corriente de pensamiento fuertemente crítica hacia los paradigmas de las teorías convencionales, argumenta que los trabajos reproductivos de las mujeres no gozan de reconocimiento social ni de valoración económica debido a que la reproducción social no es considerada parte del sistema económico y del conjunto de actividades fundamentales para el crecimiento de la propia economía.

Al definir la economía como un flujo circular de trabajo, bienes, servicios y dinero, funcionando para producir y distribuir mercancías que se comercializan, el SCN establece una «frontera de la producción» que separa las actividades que son parte constituyente de la economía de las que no lo son, quedando en este último grupo justamente aquellas actividades que la división de género del trabajo ha asignado a las mujeres (las denominadas «trabajo de cuidado no remunerado», servicios de atención, trabajo doméstico o reproductivo) y que éstas realizan sin remuneración, en la familia o como actividad voluntaria en la comunidad.

A pesar de que en la última década se han realizado modificaciones en el SCN tendentes a incluir en el Produc-

to Nacional Bruto toda la producción de bienes, sea para la venta o para el autoconsumo familiar, el SCN continúa excluyendo por principio la producción de servicios para otros miembros de la familia o la comunidad. Sin embargo, hemos de preguntarnos si es adecuado excluir de la contabilidad nacional un conjunto de actividades productivas que requieren una gran cantidad de tiempo y energía de quienes las realizan, sólo por el hecho de que no sean remuneradas.

En los últimos años, la idea de que la atención es fundamental en la formación de la capacidad humana y en el desarrollo humano, empieza a abrirse paso en el pensamiento sobre el desarrollo, como lo muestra el hecho de que el Informe sobre Desarrollo Humano dedicara en 1999 un capítulo a este tema. En él se plantea que la globalización económica está sometiendo al trabajo de atención a fuertes tensiones debido a la creciente incorporación de las mujeres al empleo remunerado, lo que reduce la oferta de servicios de atención no pagados; las presiones fiscales sobre el gasto público dedicado a dichos servicios; y las escasas recompensas que el mercado brinda a este trabajo: gran parte de los servicios de atención no son remunerados —básicamente porque son las mujeres quienes los brindan— y cuando lo son, reciben una remuneración insuficiente.

La asignación a las mujeres de la responsabilidad sobre el trabajo reproductivo o la atención lleva a que éstas carguen con un «impuesto reproductivo» cuando se incorporan al trabajo remunerado: soportan una doble jornada de trabajo, no resultan rentables para los empleadores por sus funciones maternas, tienen barreras para desplazarse y acceder a empleos lejos del hogar, etc.

La conclusión a la que llega el Informe sobre Desarrollo Humano (1999) es que «las sociedades deben encontrar la manera de distribuir el costo de la atención equitativamente entre hombres y mujeres, y entre el Estado y la familia o la comunidad, incluido el sector privado».

### **1.3.3. Participación en el mercado de empleo**

Los cambios registrados en la economía mundial en los últimos dos decenios —rápido proceso de globalización, intenso ritmo de progreso tecnológico y rápida expansión del sector laboral informal— han impactado profundamente en la situación laboral de las mujeres.

## **Disminuyen las diferencias en cuanto a la participación económica**

Entre 1980 y 1997, el porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo total aumentó en todas las regiones del mundo, alcanzando un nivel promedio del 40%. El mayor crecimiento se registró en América Latina y en regiones donde la participación había sido siempre baja, como África del Norte y Asia occidental, y casi no varió en el resto de África, Europa oriental y Asia central, donde ya se había alcanzado e incluso superado ese nivel de presencia femenina a principios de los años ochenta, como puede verse en el Cuadro 5.

También ha aumentado la tasa de actividad económica de las mujeres en todo el mundo, excepto en África meridional, Asia central, Europa oriental y Oceanía, en tanto ha disminuido la tasa de actividad de los hombres en todas partes excepto en el Caribe. Como muestra el Cuadro 6, el resultado de ambos movimientos ha sido una disminución de la «brecha de género

**Cuadro 5. La proporción de mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en casi todas las partes**

|                                   | Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo |      |
|-----------------------------------|---|------|
|                                   | 1980  | 1997 |
| <b>África</b>                     |   |      |
| África del Norte                  | 20  | 26   |
| África subsahariana               | 42  | 43   |
| África meridional                 | 40  | 40   |
| Resto del África subsahariana     | 43  | 43   |
| <b>América Latina y el Caribe</b> |   |      |
| América del Sur                   | 27  | 38   |
| Caribe                            | 38  | 43   |
| Centroamérica                     | 27  | 33   |
| <b>Asia</b>                       |   |      |
| Asia central                      | 47  | 46   |
| Asia meridional                   | 31  | 33   |
| Asia occidental                   | 23  | 27   |
| Asia oriental                     | 40  | 43   |
| Asia sudoriental                  | 41  | 43   |
| <b>Oceanía</b>                    | 35  | 38   |
| <b>Regiones desarrolladas</b>     |   |      |
| Europa occidental                 | 36  | 42   |
| Europa oriental                   | 45  | 45   |
| Otras regiones desarrolladas      | 39  | 44   |

*Fuente: Naciones Unidas, 2000.*

**Cuadro 6. Las tasas de actividad económica de las mujeres han aumentado en muchas regiones, mientras que las de los hombres han disminuido**

|                                   | 1980 |    | 1997 |    |
|-----------------------------------|------|----|------|----|
|                                   | M    | H  | M    | H  |
| <b>África</b>                     |      |    |      |    |
| África del Norte                  | 21   | 79 | 29   | 77 |
| África subsahariana               | 63   | 88 | 62   | 86 |
| África meridional                 | 52   | 85 | 47   | 77 |
| Resto del África subsahariana     | 64   | 89 | 64   | 87 |
| <b>América Latina y el Caribe</b> |      |    |      |    |
| América del Sur                   | 29   | 81 | 45   | 78 |
| Caribe                            | 44   | 75 | 53   | 75 |
| Centroamérica                     | 31   | 85 | 39   | 83 |
| <b>Asia</b>                       |      |    |      |    |
| Asia central                      | 63   | 76 | 59   | 75 |
| Asia meridional                   | 44   | 88 | 45   | 84 |
| Asia occidental                   | 28   | 80 | 33   | 78 |
| Asia oriental                     | 57   | 83 | 60   | 80 |
| Asia sudoriental                  | 59   | 86 | 62   | 84 |
| <b>Oceanía</b>                    | 58   | 88 | 57   | 83 |
| <b>Regiones desarrolladas</b>     |      |    |      |    |
| Europa occidental                 | 42   | 75 | 49   | 69 |
| Europa oriental                   | 57   | 76 | 53   | 70 |
| Otras regiones desarrolladas      | 47   | 78 | 55   | 74 |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

en la participación económica» (diferencia entre las tasas de participación económica masculina y femenina) en casi todas las regiones, que ha sido especialmente notable en el continente americano, Europa occidental y África del Norte.

Es un hecho que la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado hace más visible su contribución económica, pero ¿es este dato suficiente para afirmar que la situación de las mujeres ha mejorado realmente? Para responder a esta pregunta es preciso analizar en qué condiciones se incorporan las mujeres al empleo y a qué tipos de trabajos acceden en comparación con los hombres.

### ***Persisten las desiguales condiciones de empleo***

Hay una amplia evidencia empírica de que en el mercado laboral opera una división por género del trabajo que reserva a

las mujeres determinados sectores económicos, ocupaciones y puestos relacionados con las habilidades y cualidades supuestas al género femenino y que derivan de los roles reproductivos y de cuidado desempeñados por las mujeres. El «impuesto reproductivo» que pagan muchas mujeres les obliga a una inserción precaria en el mercado de empleo aceptando trabajos inestables o mal pagados, pero compatibles con sus responsabilidades familiares en cuanto a número de horas trabajadas, flexibilidad de horario o localización del lugar de trabajo. Veamos cómo se expresa esta distribución «generizada» del trabajo en los diferentes ámbitos del mercado laboral:

a) *Diferente presencia en los sectores económicos*

En las últimas dos décadas, la fuerza de trabajo mundial ha dejado de ser mayoritariamente agrícola para convertirse en industrial y de servicios, excepto en África subsahariana y buena parte de Asia, donde el sector agrícola registra la mayor proporción del empleo o se iguala con el empleo los servicios. Pues bien, como puede verse en el Cuadro 7, la distribución de los hombres y las mujeres en los distintos sectores

**Cuadro 7. En la mayoría de las regiones, el empleo de hombres y mujeres se concentra en el sector de los servicios**

|                                   | Fuerza de trabajo femenina |           |           | Fuerza de trabajo masculina |           |           |
|-----------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------|
|                                   | Agricultura                | Industria | Servicios | Agricultura                 | Industria | Servicios |
| <b>África</b>                     |                            |           |           |                             |           |           |
| África del Norte                  | 30                         | 21        | 48        | 17                          | 31        | 52        |
| África subsahariana               | 65                         | 7         | 28        | 57                          | 16        | 27        |
| <b>América Latina y el Caribe</b> |                            |           |           |                             |           |           |
| América del Sur                   | 5                          | 13        | 81        | 12                          | 31        | 56        |
| Caribe                            | 6                          | 12        | 80        | 17                          | 29        | 53        |
| Centroamérica                     | 8                          | 18        | 73        | 40                          | 22        | 38        |
| <b>Asia</b>                       |                            |           |           |                             |           |           |
| Asia central                      | 42                         | 14        | 43        | 39                          | 24        | 34        |
| Asia meridional                   | 66                         | 18        | 15        | 54                          | 13        | 32        |
| Asia occidental                   | 21                         | 16        | 63        | 17                          | 33        | 50        |
| Asia oriental                     | 14                         | 23        | 63        | 11                          | 33        | 56        |
| Asia sudoriental                  | 46                         | 13        | 41        | 45                          | 20        | 35        |
| <b>Regiones desarrolladas</b>     |                            |           |           |                             |           |           |
| Europa occidental                 | 5                          | 16        | 79        | 7                           | 38        | 55        |
| Europa oriental                   | 16                         | 29        | 55        | 17                          | 44        | 39        |
| Otras regiones desarrolladas      | 3                          | 13        | 84        | 6                           | 31        | 64        |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

económicos es muy parecida en todas las regiones (excepto en Centroamérica y Europa oriental, donde los hombres predominan en el agro y en la industria, respectivamente). En general, las mujeres están menos presentes que los hombres en la industria y siempre más presentes que los hombres en los servicios; en este último, la mujeres se concentran en los servicios domésticos, de salud, educación y sociales, en tanto los hombres lo hacen en los trabajos mejor remunerados del sector en general, en los servicios financieros, inmobiliarios y comerciales, y en la administración pública.

b) *Diferente presencia en las categorías de empleo*

El trabajo dependiente y asalariado es la forma predominante de empleo de mujeres y hombres en la mayoría de las regiones, excepto en África subsahariana y en Asia meridional (Cuadro 8). Sin embargo, las mujeres son trabajadoras familiares auxiliares (también llamadas trabajadoras

**Cuadro 8. El trabajo dependiente y asalariado es la forma predominante de empleo de mujeres y hombres en la mayoría de las regiones**

|                                   | Fuerza de trabajo femenina              |                        |                                    | Fuerza de trabajo masculina           |                        |                                    |
|-----------------------------------|---|------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
|                                   | Trabajadoras dependientes y asalariadas | Trabajadoras autónomas | Trabajadoras familiares auxiliares | Trabajadoras dependientes asalariadas | Trabajadoras autónomas | Trabajadoras familiares auxiliares |
| <b>África</b>                     |   |                        |                                    |                                       |                        |                                    |
| África del Norte                  | 62                                      | 10                     | 25                                 | 65                                    | 26                     | 7                                  |
| África meridional                 | 55                                      | 11                     | 22                                 | 67                                    | 10                     | 14                                 |
| Resto del África subsahariana     | 30                                      | 27                     | 35                                 | 37                                    | 36                     | 18                                 |
| <b>América Latina y el Caribe</b> |   |                        |                                    |                                       |                        |                                    |
| América del Sur                   | 58                                      | 31                     | 7                                  | 61                                    | 33                     | 3                                  |
| Caribe                            | 81                                      | 15                     | 2                                  | 71                                    | 24                     | 2                                  |
| Centroamérica                     | 63                                      | 28                     | 7                                  | 61                                    | 32                     | 6                                  |
| <b>Asia</b>                       |   |                        |                                    |                                       |                        |                                    |
| Asia meridional                   | 36                                      | 20                     | 40                                 | 40                                    | 41                     | 11                                 |
| Asia occidental                   | 54                                      | 8                      | 34                                 | 60                                    | 32                     | 7                                  |
| Asia oriental                     | 81                                      | 10                     | 8                                  | 77                                    | 21                     | 1                                  |
| Asia sudoriental                  | 53                                      | 20                     | 25                                 | 54                                    | 35                     | 9                                  |
| <b>Regiones desarrolladas</b>     |   |                        |                                    |                                       |                        |                                    |
| Europa occidental                 | 85                                      | 11                     | 4                                  | 79                                    | 20                     | 1                                  |
| Europa oriental                   | 84                                      | 10                     | 6                                  | 79                                    | 17                     | 4                                  |
| Otras regiones desarrolladas      | 87                                      | 10                     | 3                                  | 84                                    | 15                     | 1                                  |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

**Cuadro 9. Proporcionalmente hay menos mujeres que hombres empleadores**

|                                     | Porcentaje de la fuerza de trabajo femenina, 1990/97 |                                | Porcentaje de la fuerza de trabajo masculina, 1990/97 |                                |
|-------------------------------------|--|--------------------------------|---|--------------------------------|
|                                     | Empleadoras  | Trabajadoras por cuenta propia | Empleadores   | Trabajadores por cuenta propia |
| <b>África</b>                       |  |                                |   |                                |
| Túnez                               | 1  | 13                             | 3   | 22                             |
| <b>América del Sur</b>              | 3  | 32                             | 8   | 26                             |
| Bolivia                             | 4  | 40                             | 12  | 23                             |
| Colombia                            | 3  | 25                             | 6   | 32                             |
| Ecuador                             | 5  | 28                             | 10  | 28                             |
| Paraguay                            | 2  | 23                             | 5   | 15                             |
| Perú                                | 3  | 42                             | 8   | 32                             |
| <b>Caribe</b>                       | 2  | 15                             | 4   | 20                             |
| Antigua y Barbuda                   | 3  | 13                             | 5   | 15                             |
| Antillas Neerlandesas               | 1  | 3                              | 4   | 6                              |
| Barbados                            | <1   | 9                              | 1   | 15                             |
| Granada                             | 2  | 10                             | 5   | 12                             |
| Jamaica                             | 2  | 29                             | 3   | 40                             |
| República Dominicana                | 1  | 29                             | 5   | 43                             |
| Saint Kitts y Nevis                 | 3  | 11                             | 5   | 12                             |
| San Vicente y las Granadinas        | 3  | 15                             | 7   | 20                             |
| Trinidad y Tabago                   | 2  | 14                             | 5   | 20                             |
| <b>Centroamérica</b>                | 3  | 25                             | 7   | 27                             |
| Belice                              | 4  | 17                             | 9   | 25                             |
| Costa Rica                          | 4  | 18                             | 9   | 20                             |
| El Salvador                         | 3  | 38                             | 7   | 24                             |
| Honduras                            | 2  | 39                             | 6   | 36                             |
| México                              | 2  | 22                             | 6   | 26                             |
| Panamá                              | 2  | 17                             | 4   | 33                             |
| <b>Asia</b>                         | 2  | 11                             | 4   | 30                             |
| Bangladesh                          | <1   | 8                              | <1  | 43                             |
| Israel                              | 5  | 4                              | 10  | 9                              |
| Pakistán                            | <1   | 13                             | 1   | 46                             |
| Singapur                            | 2  | 3                              | 8   | 9                              |
| Sri Lanka                           | 1  | 15                             | 3   | 31                             |
| Tailandia                           | 1  | 20                             | 4   | 40                             |
| <b>Europa occidental</b>            | 3  | 10                             | 8   | 16                             |
| Alemania                            | 4  | 3                              | 6   | 7                              |
| Austria                             | 3  | 5                              | 7   | 5                              |
| España                              | 3  | 12                             | 7   | 16                             |
| Grecia                              | 3  | 16                             | 10  | 32                             |
| Irlanda                             | 3  | 5                              | 7   | 20                             |
| Islandia                            | 3  | 7                              | 9   | 14                             |
| Portugal                            | 4  | 22                             | 8   | 20                             |
| <b>Europa oriental</b>              | 2  | 6                              | 5   | 11                             |
| Eslovaquia                          | 1  | 2                              | 3   | 5                              |
| Eslovenia                           | 2  | 6                              | 4   | 12                             |
| Estonia                             | 1  | 1                              | 4   | 4                              |
| Hungría                             | 3  | 5                              | 6   | 10                             |
| Letonia                             | 2  | 9                              | 5   | 10                             |
| República Checa                     | 4  | 5                              | 7   | 10                             |
| Rumania                             | 1  | 16                             | 2   | 24                             |
| <b>Otras regiones desarrolladas</b> | 3  | 8                              | 6   | 12                             |
| Australia                           | 3  | 8                              | 5   | 12                             |
| Japón                               | 1  | 7                              | 4   | 10                             |
| Nueva Zelandia                      | 4  | 8                              | 10  | 15                             |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

familiares no remuneradas) en proporciones muy superiores a los hombres en todo el mundo excepto en Centroamérica y Caribe, en tanto son trabajadoras autónomas en mucha menor proporción que ellos, con pocas excepciones.

El trabajo autónomo (empleadores y trabajadores por cuenta propia) ha ido adquiriendo en las últimas décadas un peso importante dentro del empleo total, debido a la disminución del trabajo asalariado en el sector formal de la economía como consecuencia de las políticas de ajuste estructural aplicadas durante las décadas del ochenta y del noventa en casi todos los países en desarrollo. En el grupo de quienes emplean trabajadores de manera permanente, la proporción de hombres casi triplica la de las mujeres; en el grupo de los «cuentapropistas» la presencia femenina alcanza proporciones notables en América Latina y Caribe: entre el 15% y el 32% de la fuerza de trabajo femenina (Cuadro 9).

### c) *Formas precarias de empleo*

Desde hace dos décadas, en los mercados laborales se tiende hacia formas menos estructuradas y más flexibles de empleo (trabajo a tiempo parcial, trabajo a domicilio, trabajo eventual, etc.) que, si bien han aumentado las oportunidades de trabajo remunerado para muchas mujeres, también han reducido su calidad de empleo.

En todas las regiones del mundo las mujeres representan la mayoría de quienes realizan trabajo a tiempo parcial, llegando a ser el 80% o más en casi una decena de países de Europa occidental (Cuadro 10). En las últimas dos décadas se ha registrado un aumento del empleo a jornada parcial tanto para hombres como para mujeres en todos los países que suministran datos sobre este aspecto (que son, sobre todo, países desarrollados), pero han sido las mujeres las que han hecho uso en mayor medida de esta modalidad de empleo, por la posibilidad que les ofrece de compatibilizar su trabajo remunerado con el trabajo reproductivo y de cuidado. Es evidente, sin embargo, que este tipo de trabajo se asocia con un nivel profesional bajo, una remuneración inferior y menores o nulas oportunidades de ascenso.

El sector no estructurado de la economía (también denominado sector informal) ocupa a la mayoría de la fuerza de trabajo femenina en gran parte de los países en desarrollo, llegando a niveles superiores al 90% en varios países de África, India e Indonesia, como puede verse en el Cuadro 11. En cinco de los diez países de América Latina para los que

**Cuadro 10. Empleo a jornada parcial**

| País o zona                         | Porcentaje de la población adulta empleada a jornada parcial |                 |           |    | Proporción del empleo a jornada parcial ocupado por mujeres (%) |           |
|-------------------------------------|--|-----------------|-----------|----|---|-----------|
|                                     | 1990/1993  |                 | 1996/1998 |    | 1990/1993   | 1996/1998 |
|                                     | M  | H               | M         | H  |   |           |
| <b>Caribe</b>                       |  |                 |           |    |   |           |
| Bahamas                             | 14   | 11              | 15        | 11 | 53  | 52        |
| Barbados                            | 9  | 6               | 6         | 4  | 54  | 59        |
| Jamaica                             | 12   | 7               | 10        | 5  | 59  | 59        |
| Suriname                            | 32   | 8               | 24        | 8  | 68  | 61        |
| Trinidad y Tabago                   | 21   | 18              | 17        | 14 | 39  | 41        |
| <b>Centroamérica</b>                |  |                 |           |    |   |           |
| Belice                              | 33   | 16              | 38        | 21 | 47  | 42        |
| México                              | 31 <sup>a</sup>  | 10 <sup>a</sup> | 30        | 9  | 61 <sup>a</sup>   | 64        |
| <b>Asia</b>                         |  |                 |           |    |   |           |
| República de Corea                  | 6  | 3               | 8         | 3  | 59  | 62        |
| Turquía                             | 20   | 5               | 13        | 3  | 63  | 64        |
| <b>Europa occidental</b>            |  |                 |           |    |   |           |
| Alemania                            | 25   | 2               | 30        | 4  | 89  | 86        |
| Austria                             | 22 <sup>a</sup>  | 3 <sup>a</sup>  | 21        | 3  | 84 <sup>a</sup>   | 86        |
| Bélgica                             | 30   | 5               | 32        | 5  | 80  | 83        |
| Dinamarca                           | 30   | 10              | 24        | 11 | 72  | 64        |
| Finlandia                           | 10   | 5               | 11        | 6  | 68  | 62        |
| Francia                             | 22   | 4               | 25        | 6  | 80  | 79        |
| Grecia                              | 12   | 4               | 14        | 5  | 61  | 63        |
| Irlanda                             | 20   | 4               | 27        | 7  | 72  | 73        |
| Islandia                            | 38   | 7               | 37        | 8  | 82  | 77        |
| Italia                              | 18   | 4               | 22        | 5  | 71  | 71        |
| Luxemburgo                          | 19   | 2               | 24        | 2  | 83  | 82        |
| Noruega                             | 39   | 7               | 37        | 8  | 83  | 80        |
| Países Bajos                        | 53   | 13              | 55        | 11 | 70  | 78        |
| Portugal                            | 12   | 3               | 17        | 5  | 74  | 73        |
| Reino Unido                         | 40   | 5               | 41        | 8  | 85  | 80        |
| Suecia                              | 25   | 5               | 23        | 7  | 81  | 76        |
| Suiza                               | 46   | 9               | 48        | 8  | 80  | 83        |
| <b>Europa oriental</b>              |  |                 |           |    |   |           |
| Bulgaria                            | 2  | 2               | 1         | 1  | 48  | 42        |
| Eslovaquia                          | 5  | 2               | 4         | 1  | 73  | 74        |
| Eslovenia                           | 4  | 3               | 10        | 7  | 53  | 57        |
| Hungría                             | 4  | 2               | 8         | 3  | 66  | 71        |
| Letonia                             | 12 <sup>a</sup>  | 12 <sup>a</sup> | 14        | 12 | 48 <sup>a</sup>   | 52        |
| Polonia                             | 13   | 9               | 14        | 8  | 54  | 57        |
| República Checa                     | 10   | 3               | 10        | 3  | 74  | 74        |
| Rumania                             | 17 <sup>b</sup>  | 10 <sup>b</sup> | 18        | 12 | 60 <sup>b</sup>   | 55        |
| <b>Otras regiones desarrolladas</b> |  |                 |           |    |   |           |
| Australia                           | 36   | 11              | 38        | 14 | 69  | 67        |
| Canadá                              | 27   | 9               | 29        | 11 | 70  | 70        |
| Estados Unidos                      | 20   | 8               | 19        | 8  | 68  | 70        |
| Japón                               | 33   | 9               | 36        | 12 | 71  | 68        |

Nota: a. Datos correspondientes a 1995; b. Datos correspondientes a 1994.

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

Cuadro 11. **El sector no estructurado absorbe una proporción mayor de la fuerza de trabajo femenina que masculina**

|                       | Porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola empleada en el sector no estructurado, 1991/1997 |         | Proporción de la fuerza de trabajo no agrícola femenina empleada en el sector no estructurado, 1991/1997 |
|-----------------------|---|---------|--|
|                       | Mujeres   | Hombres |  |
| <b>África</b>         |   |         |  |
| Benin                 | 97  | 83      | 62   |
| Chad                  | 97  | 59      | 53   |
| Guinea                | 84  | 61      | 37   |
| Kenya                 | 83  | 59      | 60   |
| Malí                  | 96  | 91      | 59   |
| Sudáfrica             | 30  | 14      | 61   |
| Túnez                 | 39  | 52      | 18   |
| <b>América Latina</b> |   |         |  |
| Bolivia               | 74  | 55      | 51   |
| Brasil                | 67  | 55      | 47   |
| Chile                 | 44  | 31      | 46   |
| Colombia              | 44  | 42      | 50   |
| Costa Rica            | 48  | 46      | 40   |
| El Salvador           | 69  | 47      | 58   |
| Honduras              | 65  | 51      | 56   |
| México                | 55  | 44      | 44   |
| Panamá                | 41  | 35      | 44   |
| Venezuela             | 47  | 47      | 38   |
| <b>Asia</b>           |   |         |  |
| Filipinas             | 64  | 66      | 46   |
| India                 | 91  | 70      | 23   |
| Indonesia             | 88  | 69      | 43   |
| Tailandia             | 54  | 49      | 47   |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

existe información, dos terceras partes de la fuerza de trabajo femenina se desempeña en este sector, caracterizado por integrar unidades de producción de pequeña escala («empresas de hogares» no registradas como sociedades) donde personas que trabajan por cuenta propia a veces contratan un número limitado de trabajadores y/o utilizan fuerza de trabajo familiar auxiliar.

Las mujeres tienen sobrados motivos para tratar de hacer del hogar su centro productivo, desde la necesidad de compatibilizar la obtención de ingresos y sus responsabilidades familiares hasta el sometimiento a pautas culturales que limi-

tan su movilidad o el trato con hombres que no sean miembros de su familia. Sin embargo, los negocios de las mujeres suelen ser de pequeño tamaño («microempresas»), se concentran en los sectores menos lucrativos —sobre todo comercio y servicios, pero también actividades artesanas y producción de alimentos—, están sometidas a fuerte competencia y tienen pocas posibilidades de crecimiento.

Por las mismas razones mencionadas arriba, las mujeres son mayoría entre los trabajadores a domicilio, superando porcentajes del 70% en países tan diversos como Benín, Brasil, Chile, Perú, Tailandia y Túnez.

d) *Mayores tasas de desempleo femenino*

Entre 1990 y 1997, la tasa de desempleo de mujeres y hombres aumentó en seis de las ocho regiones sobre las que se disponía de datos (Cuadro 12). Aunque al final del período la tasa de desempleo femenina era más alta que la masculina en casi todas las regiones, la brecha de género en cuanto al desempleo se había reducido en África del Norte y en Europa oriental debido a que el desempleo masculino aumentó más que el femenino. En Caribe también disminuyó la distancia, pero en un contexto de caída de las tasas de desempleo para ambos sexos.

**Cuadro 12. Las tasas de desempleo de las mujeres siguen siendo más altas que las de los hombres, pero la diferencia se ha reducido en algunas regiones**

|                                   | 1980 |    | 1997 |    |
|-----------------------------------|------|----|------|----|
|                                   | M    | H  | M    | H  |
| <b>África</b>                     |      |    |      |    |
| África del Norte                  | 19   | 10 | 24   | 17 |
| <b>América Latina y el Caribe</b> |      |    |      |    |
| América del Sur                   | 10   | 8  | 12   | 8  |
| Caribe                            | 20   | 13 | 17   | 12 |
| Centroamérica                     | 9    | 7  | 11   | 8  |
| <b>Asia</b>                       | 6    | 4  | 6    | 4  |
| <b>Regiones desarrolladas</b>     |      |    |      |    |
| Europa occidental                 | 8    | 5  | 10   | 7  |
| Europa oriental                   | 10   | 7  | 12   | 11 |
| Otras regiones desarrolladas      | 6    | 6  | 6    | 7  |

Fuente: Naciones Unidas, 2000.

## ***Segregación ocupacional***

En su reciente informe dedicado a analizar la discriminación en el mundo del trabajo, la OIT señala que «los hombres tienen más posibilidades de ocupar cargos clave, puestos fijos o mejor remunerados, mientras que las mujeres suelen ocupar puestos periféricos, inseguros y menos prestigiosos. Las mujeres quedan excluidas o segregadas de ciertas clases de trabajos a causa de unas prácticas de contratación favorables a los hombres o de obstáculos para obtener ascensos o progresar profesionalmente» (OIT, 2003).

Un estudio realizado por la OIT en 41 países, que comprendía 175 ocupaciones por país, muestra que:

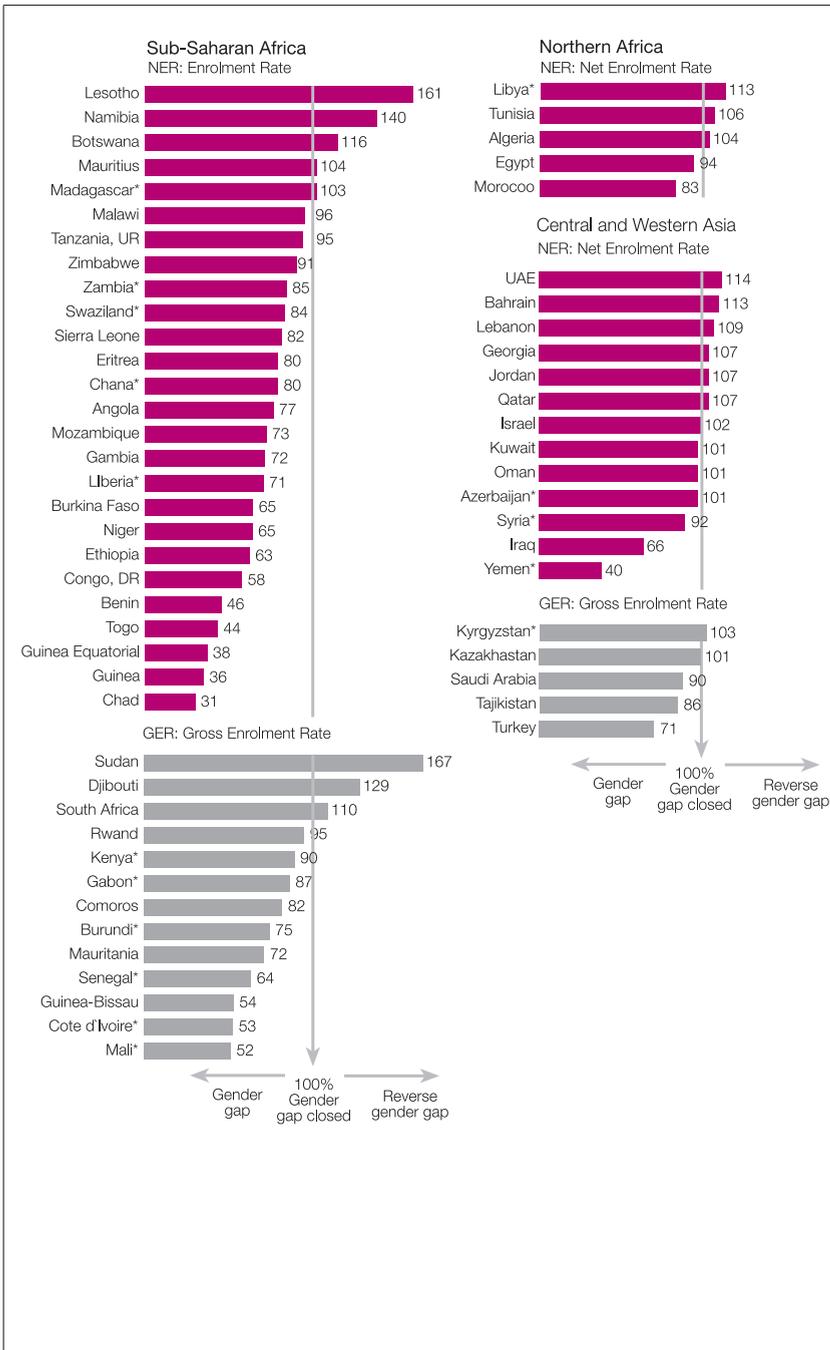
- a) casi en la mitad de las ocupaciones estudiadas predomina un sexo;
- b) más de la mitad de los trabajadores está en ocupaciones donde predomina uno de los sexos;
- c) las mujeres están empleadas en una gama más reducida de ocupaciones que los hombres: hay siete veces más ocupaciones no agrícolas de predominio masculino que de predominio femenino (Anker, 1998).

La segregación ocupacional por sexo ha sido más perjudicial para las mujeres que para los hombres: las ocupaciones femeninas (aquellas en las que las trabajadoras constituyen más del 80% de la fuerza de trabajo) están orientadas hacia los servicios o asociadas a estereotipos femeninos como la docilidad o el trabajo a domicilio, están peor pagadas, comportan menores niveles de tecnificación y poder de decisión, y tienen menos posibilidades de ascenso.

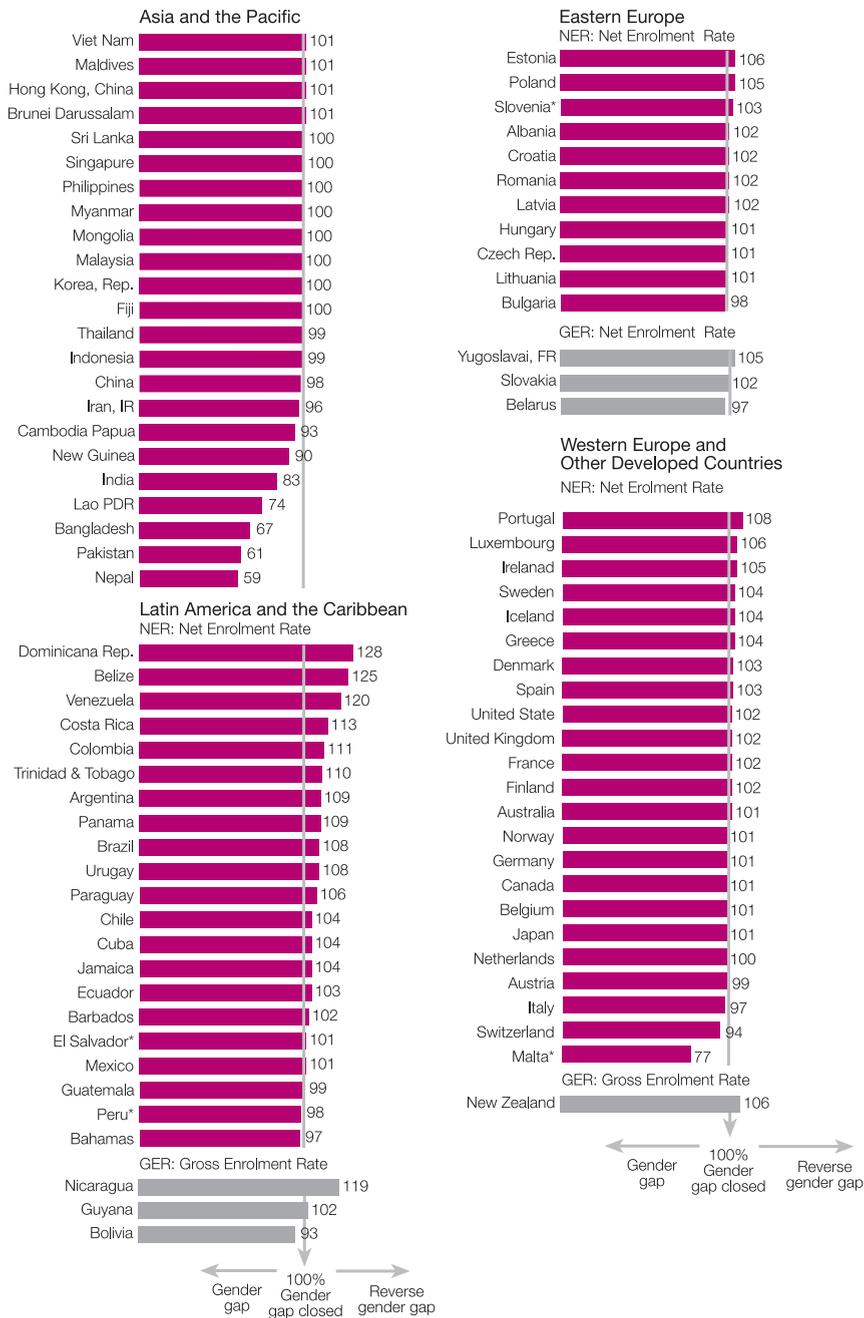
La segregación ocupacional ha sido una característica duradera y persistente del mercado laboral, siendo considerada por la OIT una prueba de discriminación contra las mujeres expresamente sancionada por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada por 165 países). La segregación ocupacional de género adopta dos patrones diferentes:

- la «segregación horizontal»: hombres y mujeres trabajan en distintas ocupaciones de la estructura del empleo. En la región de Asia y el Pacífico se registra el nivel más bajo de este tipo de segregación y en Oriente Medio y África del Norte, el más elevado. Durante las últimas dos décadas, los niveles de segregación horizontal descendieron en casi todos los países, excepto

**Gráfico 4. Escolarización a nivel secundario, relación del porcentaje de mujeres y hombres**



Fuente: UNIFEM, 2002.



en China, Hong Kong y Europa oriental, donde las reformas económicas provocaron la entrada masiva de mujeres a las nuevas industrias orientadas a la exportación.

- la «segregación vertical»: hombres y mujeres ocupan distintos puestos dentro de la misma ocupación. Habitualmente, los hombres acceden a puestos de mayor remuneración, poder de decisión y posición social, incluso en ocupaciones en las que predominan las mujeres. Aunque el argumento habitual suele ser el distinto nivel educativo de mujeres y hombres, los datos muestran que la brecha de género en la educación secundaria se ha reducido notablemente en casi todo el mundo (ver Gráfico 4) sin que ello haya dado lugar a una distribución más equitativa de aquellos puestos que conllevan autoridad y responsabilidad decisoria.

El «impuesto reproductivo» que pagan las mujeres, los prejuicios de género sobre la supuesta incapacidad femenina para tareas de mando, su exclusión de las redes formales e informales imprescindibles para la promoción profesional dentro de las empresas, son algunos de los factores que impiden a las mujeres romper el «techo de cristal» que les dificulta el acceso a los puestos tradicionalmente ocupados por hombres: cargos profesionales y técnicos, de administración, gestión financiera y dirección superior.

Los datos existentes sugieren que al disminuir la segregación horizontal suele aumentar la segregación vertical: aun cuando se crean muchas ocupaciones para las mujeres, sobre todo en las manufacturas intensivas de mano de obra orientadas a la exportación y en el campo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, ello no necesariamente contribuye a que disminuya la segregación ocupacional.

### ***Discriminación en materia de remuneración***

El análisis de género plantea que la idea generalmente asumida de que los ingresos de las mujeres son ingresos subsidiarios o «de ayuda» en el hogar, contribuye a que las mujeres sean consideradas como una fuerza de trabajo secundaria y justifica las diferencias salariales que existen entre hombres y mujeres en todas las sociedades actuales: estas cobran entre el 53% y el 97% del salario masculino, con una media del 78%, como se ve en el Cuadro 13.

Cuadro 13. **Salarios de las mujeres como porcentaje de los salarios de los hombres, alrededor de 1997**

|  | Industria y Servicios | Manufactura |
|--|-----------------------|-------------|
| <b>África septentrional y subsahariana</b> |                       |             |
| Egipto                                     | 97                    | 74          |
| Eritrea                                    | 58                    | n.d         |
| Swazilandia                                | n.d                   | 71          |
| <b>Asia central y Occidental</b>           |                       |             |
| Azerbaiyán                                 | 53                    | n.d         |
| Chipre                                     | 62                    | 60          |
| Jordania                                   | 87                    | 62          |
| Kazajstán                                  | 72                    | n.d         |
| Kirguistán                                 | 72                    | n.d         |
| Turquía                                    | n,d                   | 99          |
| Uzbekistán                                 | 81                    | n.d         |
| <b>Asia y el Pacífico</b>                  |                       |             |
| Corea, Rep.                                | 62                    | 56          |
| Malasia                                    | n.d                   | 58          |
| Myanmar                                    | n.d                   | 96          |
| Singapur                                   | 76                    | 60          |
| Sri Lanka                                  | 90                    | 85          |
| Tailandia                                  | 72                    | 68          |
| <b>América Latina y el Caribe</b>          |                       |             |
| Argentina                                  | 87                    | n.d         |
| Bolivia                                    | 75                    | n.d         |
| Brasil                                     | 76                    | 54          |
| Colombia                                   | 95                    | n.d         |
| Costa Rica                                 | 85                    | 86          |
| Chile                                      | 73                    | n.d         |
| Ecuador                                    | 88                    | n.d         |
| El Salvador                                | 89                    | 95          |
| Guatemala                                  | 85                    | n.d         |
| Honduras                                   | 78                    | n.d         |
| México                                     | 78                    | 71          |
| Nicaragua                                  | 67                    | n.d         |
| Panamá                                     | 83                    | n.d         |
| Paraguay                                   | 74                    | 77          |
| Rep. Dominicana                            | 88                    | n.d         |
| Uruguay                                    | 83                    | n.d         |
| Venezuela                                  | 79                    | n.d         |

.../...

.../...

|   | <b>Industria<br/>y Servicios</b> | <b>Manufactura</b> |
|---|----------------------------------|--------------------|
| <b>Europa Oriental</b>                                    |                                  |                    |
| Bulgaria  | 69                               | n.d                |
| Eslovaquia  | 78                               | n.d                |
| Eslovenia   | 86                               | n.d                |
| Estonia   | 73                               | n.d                |
| Hungría   | 77                               | 70                 |
| Letonia   | 80                               | 89                 |
| Lituania  | 71                               | 81                 |
| Polonia   | 79                               | n.d                |
| Rep. Checa  | 81                               | n.d                |
| Rumanía   | 76                               | n.d                |
| Rusia   | 70                               | n.d                |
| Ucrania   | 72                               | n.d                |
| <b>Europa Occidental y otros<br/>países desarrollados</b> |                                  |                    |
| Alemania  | n.d                              | 74                 |
| Australia   | 90                               | 85                 |
| Austria   | n.d                              | 66                 |
| Bélgica   | 80                               | 80                 |
| Dinamarca   | n.d                              | 85                 |
| Finlandia   | n.d                              | 79                 |
| Francia   | 81                               | 79                 |
| Grecia  | n.d                              | 81                 |
| Irlanda   | n.d                              | 75                 |
| Islandia  | 71                               | n.d                |
| Luxemburgo  | 70                               | 63                 |
| Noruega   | n.d                              | 87                 |
| Nueva Zelanda   | 81                               | 78                 |
| Países Bajos  | 77                               | n.d                |
| Portugal  | 67                               | 69                 |
| Reino Unido   | 80                               | 72                 |
| Suecia  | n.d                              | 90                 |
| Suiza   | 67                               | 69                 |

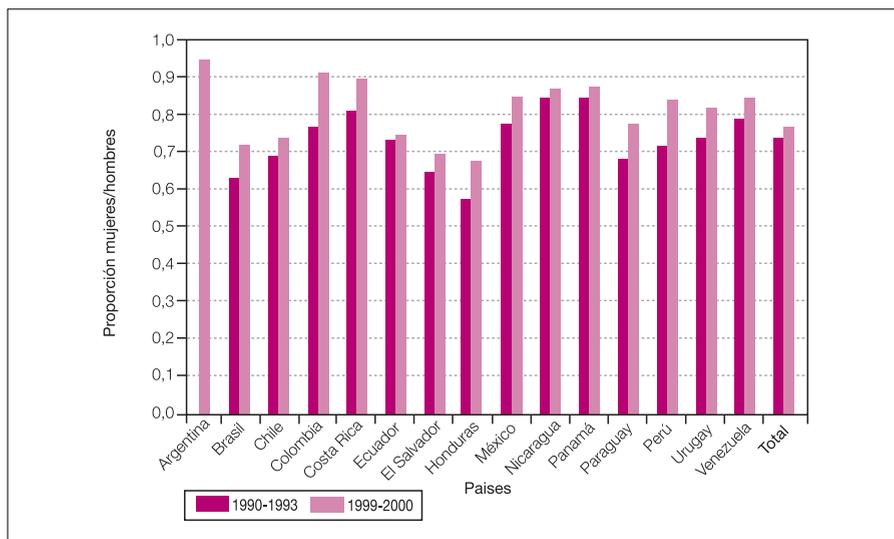
Nota: n.d = no disponible.

Fuente: UNIEM, 2000.

La concentración de las mujeres en el empleo informal, la sobre-representación femenina en ocupaciones poco calificadas y su falta de poder de negociación mediante acciones

sindicales, son algunas de las causas de que exista esta importante brecha de género en los salarios. No obstante, los pocos datos existentes sugieren que tal brecha ha disminuido en el sector industrial y en los servicios durante la última década (Gráfico 5).

Gráfico 5. **Relación de ingreso medio por hora de trabajo entre hombres y mujeres en el sector no agrícola, en los países de América Latina seleccionados (1990-2000)**



Fuente: OIT, 2001.

#### 1.3.4. Desigual acceso a los recursos productivos

Del hecho de que las mujeres sólo perciban remuneración por una tercera parte de su trabajo se derivan dos importantes consecuencias: la primera referida a sus niveles de ingresos ya que mientras el promedio mundial del PIB real per cápita de las mujeres en 1997 era de 4.523 dólares anuales, el de los hombres era de 8.103 dólares (Informe sobre Desarrollo Humano, 1999); y la segunda en términos de sus oportunidades de acceder a otros recursos productivos: al no recibir compensación monetaria por la mayor parte del trabajo que realizan las mujeres se convierten en «entidades inexistentes» en muchas transacciones económicas pues carecen de ingresos regulares, nómina salarial o propiedades que sean aceptadas como garantías para préstamos bancarios.

Las mujeres y los hombres tienen un desigual acceso no sólo a la remuneración del trabajo sino también a los recursos productivos y a las oportunidades económicas en general. Los hombres tienen el control de activos e insumos como tierras, créditos, semillas, tecnología e infraestructura. Aun cuando las mujeres se encargan de la producción alimenticia en muchas partes del mundo en desarrollo, carecen de control legal sobre las tierras que cultivan, incluso cuando se trata de hogares cuyo jefe es una mujer. Además, los proyectos de desarrollo han menoscabado sus derechos tradicionales a la tierra al asignar la propiedad de ésta a los hombres, como ha ocurrido en África (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

En la mayoría de los países en desarrollo las mujeres son responsables de cuidar los huertos y animales domésticos que servirán al autoconsumo familiar, así como de la provisión de agua y leña a sus hogares. Sin embargo, las mujeres fueron excluidas de las reformas agrarias realizadas en las últimas décadas del siglo pasado (en El Salvador, Honduras, México y Nicaragua las mujeres representaron sólo entre el 4% y el 25% de los beneficiarios de dichas reformas debido a que los títulos de propiedad se entregaron a los jefes de familia y se presumió que éstos eran hombres) y son discriminadas en el acceso a la propiedad y el alquiler de las tierras: en Kenia una mujer tiene acceso a la propiedad de la tierra sólo si tiene un esposo o un hijo vivos; en Burkina Faso, hasta mediados de los ochenta, todos los nuevos arriendos se otorgaron a hombres, pese a que las mujeres eran las encargadas de cultivar todos los alimentos para la subsistencia de la familia.

Los servicios de capacitación agrícola no van dirigidos a las mujeres campesinas, incluso en países donde las mujeres constituyen la mayoría de los productores agrícolas o donde hay limitaciones culturales a la comunicación entre ambos sexos. Según datos del PNUD para el África Subsahariana, una media del 85% de los participantes en cursos de formación agrícola son hombres, mientras que del 60% al 80% del trabajo agrícola lo realizan las mujeres. Además, el 87% de los encargados de estos programas son hombres (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

También hay limitaciones en el acceso de las mujeres al crédito. La mayoría de los bancos estipulan que los prestatarios deben ganar un sueldo o tener propiedad que sea aceptable como garantía del crédito. Los complejos procedimientos de trámite de préstamos, la limitada educación de las mujeres y las largas distancias al banco más cercano, li-

mitan aún más su acceso. Como consecuencia de ello, las mujeres constituyen una proporción muy pequeña de los prestatarios de instituciones crediticias formales. En 1990 los bancos multilaterales asignaron al crédito rural de países en desarrollo 5.800 millones de dólares y de ese importe, sólo un 5% llegó a las campesinas.

#### **1.4. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

Las mujeres han estado en el centro de la crisis económica desde los años ochenta y han sufrido el principal impacto de los programas de ajuste estructural. Aunque los países han manejado de diferentes maneras las políticas de reforma económica, hay amplia evidencia empírica de que los programas de estabilización y ajuste macroeconómicos han impuesto a las mujeres mayores cargas que a los hombres. Si bien unas y otros participan en —y son afectados por— dichos programas, ello ocurre de distintas maneras para mujeres y hombres pues ambos desempeñan papeles diferentes, tienen necesidades diferentes y enfrentan limitaciones diferentes cuando responden a los cambios de políticas económicas.

Los diversos roles que las mujeres desarrollan y sus precarios recursos para enfrentar los cambios económicos, han determinado la magnitud del impacto del ajuste en sus condiciones de vida y trabajo:

- Como productoras y trabajadoras remuneradas, las mujeres han sido afectadas de manera negativa por las políticas de control de la demanda —y por la recesión económica que éstas producen o agravan— que son características de los programas de estabilización. Las mujeres han visto reducidas sus oportunidades de empleo en el sector público por el recorte de los gastos sociales y disminuidos sus salarios reales, pero la necesidad de compensar el deterioro de los ingresos familiares les ha llevado a incorporarse al trabajo remunerado en el sector informal y en las manufacturas para la exportación, donde el trabajo está mal pagado y las condiciones laborales son altamente precarias.
- Como madres y gestoras del hogar, las mujeres han sido fuertemente afectadas por las políticas de recorte del gasto público, la eliminación de los subsidios y la liberalización de los precios. Éstas han limitado el ac-

ceso de los hogares a servicios colectivos (educación, salud) y a bienes básicos (alimentos, vivienda, transporte), obligando a las mujeres a dedicar más tiempo de trabajo doméstico para suplir dichas carencias.

- Como gestoras comunitarias, ante la falta de provisión estatal de bienes y servicios, las mujeres desarrollan iniciativas colectivas (comedores populares, cooperativas de consumidoras, guarderías vecinales, etc.) que buscan contrarrestar los efectos de la crisis y el ajuste en los hogares de escasos recursos, realizando trabajo gratuito en el ámbito del barrio o la comunidad.

En general, las políticas de reforma económica han deteriorado las condiciones de vida de las poblaciones empobrecidas, con un evidente impacto en la distribución de recursos al interior del hogar: la disminución del consumo, el aumento de la deserción escolar y la falta de acceso a los servicios de salud, han afectado en mayor medida a las niñas y mujeres. Igualmente, la mayor incidencia de la violencia doméstica, el incremento de la explotación del trabajo infantil y el abandono masculino de sus responsabilidades familiares, son fenómenos asociados al deterioro de las relaciones humanas en el hogar y al agravamiento de la pobreza en amplios sectores sociales.

Algunas economistas feministas han analizado las deficiencias de las políticas de ajuste desde una visión de género. Los estudios de Diane Elson (1987, 1995), entre otras, han puesto de relieve tanto el «sesgo masculino» de las políticas de ajuste como su ineficiencia, pues éstas no toman en cuenta las distorsiones que las relaciones de género, la limitada movilidad de la fuerza de trabajo femenina y el «impuesto reproductivo» soportado por las mujeres provocan en la asignación eficiente de los recursos productivos. Deere y León (2000) plantean que «además de una transferencia de excedentes del Tercer Mundo a los países capitalistas avanzados, y de los trabajadores al capital, las políticas de ajuste estructural produjeron un cambio en el costo de la reproducción de la mano de obra que pasó del Estado a los hogares y, dentro de los hogares, de los hombres a las mujeres».

La globalización neoliberal que se produce desde hace dos décadas en el mundo ha traído consecuencias en las oportunidades de empleo de las mujeres y en la persistencia de las desigualdades de género en el mundo laboral.

Por un lado, las mujeres de algunos países del Sur han visto aumentar sus oportunidades de empleo en el sector in-

dustrial. Ello se ha debido al hecho de que las multinacionales que han relocalizado su producción intensiva en trabajo en países en desarrollo, han contratado mayoritariamente mujeres (entre un 70 y un 90% de la fuerza de trabajo total) para trabajar en sus industrias textiles, de calzado, juguetería, electrónica y otras, dadas las particulares habilidades laborales que éstas han aprendido en su socialización como mujeres, su aceptación de menores salarios y su menor conflictividad.

Las industrias que trabajan para la exportación (denominadas también «maquilas») ofrecen condiciones de trabajo muy duras: salarios bajos y trabajo a destajo, en talleres insalubres o con riesgo tóxico, sin derechos sindicales... Sin embargo, existen evidencias de que muchas mujeres prefieren estos trabajos a otros a los que tienen acceso (trabajo agrícola o servicio doméstico, por ejemplo), sea porque les proporcionan mayores ingresos o porque les permiten salir de la tutela familiar y ampliar sus relaciones sociales.

Por otro lado, también han aumentado sus posibilidades de empleo en el sector de servicios relacionados con las nuevas tecnologías y con la liberalización del sector financiero. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han generado nuevos tipos de trabajo (programador informático, analista de sistemas, servicios de información, gestión de redes informáticas, etc.) y las mujeres han podido acceder a buena parte de ellos, además de aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para capacitarse e incluso para comercializar sus productos en el mercado virtual mundial.

Aunque las TIC son un campo nuevo de empleo femenino y en países como Sudáfrica, India, Malasia y Brasil, algunas mujeres han logrado introducirse en los niveles superiores de la fuerza de trabajo ocupada en ellas, la «brecha de género» permanece en el mundo digital. Las mujeres tienden a concentrarse en puestos de trabajo orientados al usuario final o relacionados con la elaboración de información y procesamiento de datos —el equivalente de alta tecnología del cargo de secretaria que las mujeres han desempeñado tradicionalmente—, al tiempo que están ausentes de los puestos gerenciales, el mantenimiento y diseño de redes, los sistemas operativos o la elaboración de programas informáticos (Cuadro 14). Además, la brecha se mantiene también en tanto usuarias pues las mujeres son minoría entre los usuarios de Internet y entre quienes estudian las ingenierías y ciencias relacionadas con las tecnologías informáticas.

**Cuadro 14. Mujeres en ocupaciones nuevas de programadoras informáticas y analistas de sistemas, 1990-2000**

| País                 | Año más reciente | Porcentaje de mujeres en las ocupaciones «nuevas» (año más reciente) | Proporción de representación <sup>a</sup> (año más reciente) | Cambio del porcentaje de mujeres en las ocupaciones «nuevas», 1990-2000 <sup>b</sup> |
|----------------------|------------------|--|--|--|
| Alemania             | 2000             | 18,0   | 0,42   | —  |
| Beralús              | 1999             | 50,9   | 1,00   | —  |
| Rep. de Corea        | 2000             | 23,4   | 0,65   | —  |
| Estados Unidos       | 2000             | 28,5   | 0,60   | -5,3   |
| Francia              | 1999             | 19,6   | 0,43   | -2,3   |
| Hong Kong (China)    | 2001             | 23,8   | 0,54   | 1,9  |
| Polonia              | 2001             | 25,0   | 0,55   | -44,1  |
| Tailandia            | 2000             | 47,7   | 0,98   | —  |
| Media (no ponderada) |                  | 29,6   | 0,65   | -12,5  |

Nota: a. La proporción de representación es el porcentaje de mujeres en una ocupación dividido por el porcentaje de mujeres de toda la fuerza de trabajo no agrícola. Muestra hasta qué punto una ocupación está más feminizada (cuando su valor es superior a 1,0) o menos feminizada (cuando su valor es inferior a 1,0) de lo que es habitual para el país. b. El porcentaje de cambio se adapta a un periodo de diez años (por ejemplo, si el cambio se mide en períodos de cinco años, el valor se duplicaría, si supera un período de 20 años, quedaría reducido a la mitad). Se dispone de datos sobre el cambio para Francia entre 1990 y 1999, los Estados Unidos, entre 1991 y 2000, Polonia, entre 1994 y 2000 y Hong Kong, entre 1991 y 2001.

— = no se dispone de datos.

Fuente: OIT, 2003.

## 1.5. EL ROSTRO FEMENINO DE LA POBREZA

Aunque se carece de suficiente evidencia empírica, los informes sobre la situación de las mujeres en el mundo suelen exhibir un notable consenso acerca de la presencia mayoritaria de mujeres en los 2.800 millones de personas que subsisten con menos de dos dólares diarios, así como entre las 1.200 millones que disponen de menos de un dólar diario (PNUD, 2002).

El concepto «feminización de la pobreza» pretende reflejar esta realidad pero su definición no es unívoca sino que alude a una o varias de las ideas siguientes:

- a) La mayor presencia numérica de mujeres que de hombres en el conjunto de personas pobres (Cuadro 15).

- b) El crecimiento de la proporción de mujeres entre la población pobre: la feminización de la pobreza es un proceso —no simplemente un estado de cosas en una coyuntura histórica particular— y existe una tendencia a que la representación desproporcionada de las mujeres entre los pobres aumente progresivamente.
- c) El «sesgo de género» de las causas de la pobreza: mujeres y hombres tienen roles y posiciones diferentes en la sociedad, y la distinta incidencia de la pobreza en ambos es un resultado inevitable de este hecho.
- d) La mayor exposición de las mujeres a la pobreza, debido a los mayores niveles de inseguridad, precariedad y vulnerabilidad que sufren por su posición subordinada a los hombres en el sistema de relaciones de género.

El concepto «posición de ruptura» utilizado por Amartya Sen (1990) para explicar las desigualdades entre los géneros, es un instrumento valioso para entender el riesgo de pobreza en las mujeres: cuando se produce una quiebra en las relaciones que mantienen unidos a los miembros de una unidad doméstica, las posiciones de cada uno de ellos pueden variar considerablemente; por lo general, una ruptura en la familia o en la pareja deja a las mujeres con menores capacidades, experiencia y conexiones con el mercado laboral (debido a su especialización en el cuidado infantil y las labores domésticas) y en consecuencia con menores capacidades para ganar dinero que los hombres; también están más limitadas en cuanto a su tiempo y autonomía, pues se espera que ellas sigan haciéndose cargo de los hijos e hijas.

La mayor vulnerabilidad de las mujeres a los procesos de empobrecimiento viene determinada por su extensa dedicación a tareas no remuneradas, las condiciones desventajosas en que ingresan al mercado de trabajo, sus déficits de alimentación, educación y atención sanitaria, y su menor dotación de activos económicos, sociales y culturales en comparación con los hombres. Además, las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en la mayoría de los países en desarrollo desde los años ochenta han agudizado el riesgo de empobrecimiento en los sectores femeninos de menores recursos.

Bina Agarwal (1988) plantea la necesidad de revisar los índices de pobreza existentes, dado que el método utilizado más comúnmente —identificar a las familias pobres por medio de unos criterios específicos para luego calcular su número total, suponiendo que todos sus miembros son igual-

**Cuadro 15. Proporción de pobreza según el género en una selección de países, década de los ochenta**

| País  | Mujeres por cada 100 hombres en la quinta* más pobre                            |
|---|---|
| <b>África subsahariana</b>                            |   |
| Botswana (1993)                                       | 192   |
| Côte d'Ivoire (1986-88)                               | 123   |
| Etiopía (1989-90)                                     | 127   |
| Ghana (rural) (1987-88)                               | 140   |
| Ghana (urbano) (1987-88)                              | 141   |
| Madagascar (1992)                                     | 109   |
| Níger (1989-90)                                       | 113   |
| Rwanda (1985-86)                                      | 132   |
| <b>Asia y el Pacífico</b>                             |   |
| Bangladesh (1992-93)                                  | 130   |
| Filipinas (Bukidnon) (1984-85)                        | 93  |
| Indonesia (1988-89)                                   | 124   |
| Nepal (1991-92)                                       | 93  |
| Pakistán (1986-89)                                    | 106   |
| <b>América Latina y el Caribe</b>                     |   |
| Guatemala (1988)                                      | 95  |
| Honduras (1988-89)                                    | 105   |
|   | <b>Mujeres por cada hombre<sup>1</sup> bajo el nivel de pobreza<sup>2</sup></b> |
| <b>Europa occidental y otros países desarrollados</b> |   |
| Alemania (R.F.) (1984)                                | 1,29  |
| Australia (1985-86)                                   | 1,38  |
| Canadá (1987)   | 1,28  |
| Estados Unidos (1985)                                 | 1,41  |
| Italia (1986)   | 1,02  |
| Países Bajos (1987)                                   | 1,02  |
| Reino Unido (1986)                                    | 1,19  |
| Suecia (1987)   | 0,90  |

Nota: \* = Basado en equivalentes adultos. <sup>1</sup> = con edades entre 18 y 57. <sup>2</sup> = definido como vivir en un hogar cuya renta disponible (después de impuestos y transferencias) es menos del 50% de la renta disponible media de ese país, ajustado por el tamaño de la familia.

Fuente: UNIFEM, 2000.

mente pobres— aporta poca información sobre la pobreza relativa de hombres y mujeres, al tiempo que puede estar desvirtuando las cifras sobre el número total de pobres. Como consecuencia de las desigualdades en la distribución familiar de los recursos, hay mujeres pobres en familias que cuentan con ingresos o niveles de consumo por encima de

la línea de pobreza; por el contrario, en familias que están por debajo de tal línea, hay hombres que no son pobres. Así, mientras se siga considerando el hogar como la unidad básica de información y análisis, los sistemas predominantes de recolección estadística encubren las desigualdades económicas entre mujeres y hombres, y dificultan la medición del grado de feminización de la pobreza en muchos países.

## 1.6. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia contra las mujeres es un problema universal que traspasa los límites de la cultura, la geografía, la raza, el grupo étnico, la clase y la religión. Desde la infancia hasta la vejez, las vidas de las mujeres están ensombrecidas por la amenaza —y, en millones de casos, por los hechos— de violencia.

La violencia contra las mujeres es también un obstáculo para la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo, pues les impide la movilidad física y los desplazamientos, les coarta sus intentos de participar a nivel económico, social y político, les desalienta de realizar cambios en sus roles tradicionales y de transgredir los límites de las relaciones domésticas.

En muchos países las leyes consideran que la violencia conyugal es un asunto privado de familia, que no justifica la intervención legislativa ni la injerencia administrativa. Sin embargo, la incidencia de esta problemática es gravísima: en Estados Unidos, 10 mujeres mueren cada día a causa de los malos tratos domésticos, mientras el 80% de las mujeres pakistaníes, el 59% de las japonesas, el 60% de las tanzanas, el 54% de las costarricenses y el 49% de las guatemaltecas afirman haber experimentado violencia por parte de sus esposos o compañeros de vida, actuales o pasados.

### La violencia contra las mujeres

**Comienza antes del nacimiento:** en algunos países las pruebas para determinar el sexo del feto tienen como objetivo la realización de abortos en caso de que sea femenino.

**Causa daños en los primeros años de vida:** se estima que hay 100 millones de niñas víctimas de mutilaciones genitales; cada año un millón de niños, en su mayoría niñas, son obligados a dedicarse a la prostitución en los países de Asia; millones de niñas en todo el mundo sufren malos tratos y agresiones sexuales.

**Pasa a ser parte del matrimonio:** estudios realizados en Chile, México, Papua Nueva Guinea y Corea indican que dos tercios o más de las mujeres casadas han sufrido actos de violencia por parte de sus esposos o compañeros de vida.

**Se manifiesta en violaciones:** datos de varios países industrializados muestran que una de cada tres mujeres es víctima de violación a lo largo de su vida.

**Puede terminar en asesinato:** informes de Bangladesh, Brasil, Kenya, Papua Nueva Guinea, Tailandia y Rusia señalan que más de la mitad de todos los asesinatos de mujeres fueron cometidos por sus compañeros actuales o pasados. Entre 1988 y 1993, más de 20.000 esposas en India fueron asesinadas o se suicidaron porque no podían hacer frente al pago de la dote.

**O puede ser causa de suicidio:** hay pruebas comunes a diversas culturas de África, América del Sur, Estados Unidos y varias islas de Melanesia, que determinan que la violencia conyugal es una de las principales causas de suicidio de las mujeres.

**Y su incidencia aumenta durante las guerras:** las mujeres son las principales damnificadas de los conflictos armados, aún cuando constituyen apenas el 2% de los ejércitos regulares. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informa de que el 80% de los refugiados internacionales a los cuales ha prestado asistencia eran mujeres, niñas y niños. La violación a las mujeres es una de las tácticas comúnmente empleadas en las guerras para doblegar al bando contrincante.

*Fuentes:* PNUD, 1995. Seager, J., 1997

## 1.7. EXCLUIDAS DE LA POLÍTICA

Dice el Informe de Desarrollo Humano de 1995 que «el espacio público pertenece a todos los ciudadanos, pero los hombres lo monopolizan (...) Dado que los cambios en la sociedad normalmente se producen mediante proceso políticos, la falta de oportunidades políticas de las mujeres es motivo de grave preocupación».

En 2002 las mujeres ocupaban sólo el 14% de los escaños parlamentarios y el 6% de los cargos de nivel ministerial en el mundo (Informe sobre Desarrollo Humano, 2002). El derecho de voto —logrado por las mujeres de los países

industrializados en las primeras décadas del Siglo xx tras una prolongada movilización, y por las mujeres de los países en desarrollo en el momento de la independencia, como corolario de su participación en las luchas de liberación nacional— no ha significado que éstas lo ejerzan ampliamente ni que sean elegidas en gran número como representantes, a pesar de constituir la mitad del electorado.

Según datos de UNIFEM (2002), sólo 11 países han logrado la meta establecida en la Plataforma de Acción Mundial de Beijing de tener un 30% de sus escaños parlamentarios ocupados por mujeres (ver Cuadro 16). Todos ellos han recurrido al sistema de cuotas para lograrlo.

En algunos países ricos la representación parlamentaria femenina está muy por debajo de la lograda en muchos países pobres; así, por ejemplo, las mujeres son el 12% de los parlamentarios en los Estados Unidos, porcentaje inferior a la presencia de mujeres en 38 países en desarrollo. Esto demuestra que la denegación de oportunidades políticas a las mujeres no depende de la etapa de desarrollo o del nivel de ingresos del país, ni del nivel educativo de sus mujeres, sino que está ligado a otras limitantes de tipo cultural y social.

La situación es aún más desigual a nivel de puestos de gabinete y primeros ministros, donde la presencia de mujeres no guarda proporción ni siquiera con su débil representación en los parlamentos. Los datos para el año 2000 indican que las mujeres ocupaban más del 30% de los puestos ministeriales en apenas 20 países, de los cuales 7 eran países de desarrollo humano medio y bajo (Colombia, Cabo Verde, Sudáfrica, Honduras, Zimbabwe, Gambia y Mali), lo que vendría a confirmar la tesis arriba planteada (Informe sobre Desarrollo Humano, 2002).

La proporción de mujeres representantes en las administraciones locales es superior a la existente en los parlamentos y gobiernos nacionales. Entre los 78 países para los que se dispone de información, en 46 la presencia femenina a nivel local es superior a la nacional; en 13 de esos países, más de la cuarta parte de los electos municipales son mujeres. En 1994, el gobierno de India reservó un tercio de los escaños en los *panchayat* (concejos locales) para que fueran ocupados por mujeres; como consecuencia de ello, al menos 800.000 mujeres ingresaron en el itinerario político local, del que surgirán las líderes nacionales (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

**Cuadro 16. Representación de las mujeres en el Parlamento, noviembre 2002**

|                            | (%)  |
|----------------------------|------|
| <b>África subsahariana</b> |      |
| África del Sur             | 30,0 |
| Mozambique                 | 30,0 |
| Ruanda                     | 25,7 |
| Uganda                     | 24,7 |
| Seichelles                 | 23,5 |
| Tanzania                   | 22,3 |
| Namibia                    | 20,0 |
| Burundi                    | 19,5 |
| Senegal                    | 19,2 |
| Botswana                   | 17,0 |
| Angola                     | 15,5 |
| Eritrea                    | 14,7 |
| Mali                       | 12,2 |
| Congo                      | 12,0 |
| Zambia                     | 12,0 |
| Cabo Verde                 | 11,1 |
| Liberia                    | 11,1 |
| Gabon                      | 10,9 |
| Lesoto                     | 10,7 |
| Zimbawe                    | 10,0 |
| Burkina Faso               | 9,9  |
| Sudan                      | 9,7  |
| Malawi                     | 9,3  |
| Ghana                      | 9,0  |
| Camerún                    | 8,9  |
| Guinea                     | 8,8  |
| Côte d'Ivoire              | 8,5  |
| Madagascar                 | 8,0  |
| Guinea-Bissau              | 7,8  |
| Etiopia                    | 7,8  |
| Rep. Centrafricana         | 7,3  |
| Swaziland                  | 6,3  |
| Benin                      | 6,0  |
| Mauricio                   | 5,7  |
| Gambia                     | 5,7  |
| Camerún                    | 5,6  |
| Eq. Guinea                 | 5,0  |
| Togo                       | 4,9  |
| Kenya                      | 3,6  |
| Nigeria                    | 3,2  |
| Mauritania                 | 1,8  |
| Níger                      | 1,2  |
| Djibouti                   | 0,0  |

.../...

.../...

|                                  | (%)  |
|----------------------------------|------|
| <b>África del Norte</b>          |      |
| Túnez                            | 11,5 |
| Argelia                          | 4,0  |
| Egipto                           | 2,4  |
| Maruecos                         | 0,5  |
| <b>Asia central y occidental</b> |      |
| Turkmenistán                     | 26,0 |
| Israel                           | 14,2 |
| Tajikistan                       | 12,0 |
| Kazakhstan                       | 11,2 |
| Cyprus                           | 10,7 |
| Azerbaijan                       | 10,5 |
| Siria                            | 10,4 |
| Iraq                             | 7,6  |
| Uzbekistán                       | 7,2  |
| Georgia                          | 7,2  |
| Kyrgyzstan                       | 6,6  |
| Turkey                           | 4,2  |
| Jordania                         | 3,3  |
| Armenia                          | 3,1  |
| Líbano                           | 2,3  |
| Yemen                            | 0,7  |
| <b>Asia y el Pacífico</b>        |      |
| Vietnam                          | 27,3 |
| Timor del Este                   | 26,1 |
| Lao PDR                          | 22,9 |
| China                            | 21,8 |
| Corea, DPR                       | 20,1 |
| Filipinas                        | 17,0 |
| Malasia                          | 14,5 |
| Singapur                         | 11,0 |
| Mongolia                         | 10,5 |
| Tailandia                        | 9,6  |
| Camboya                          | 9,3  |
| Bhutan                           | 9,3  |
| India                            | 8,9  |
| Indonesia                        | 8,0  |
| Maldivas                         | 6,0  |
| Samoa                            | 6,1  |
| Nepal                            | 5,9  |
| Rep. Corea                       | 5,9  |
| Fiji                             | 5,7  |
| Sri Lanka                        | 4,4  |
| Rep. Islámica Irán               | 4,1  |
| Bangladesh                       | 2,0  |
| Vanuatu                          | 1,9  |

.../...

.../...

|                                  | (%)  |
|----------------------------------|------|
| <b>Latinoamérica y el Caribe</b> |      |
| Costa Rica                       | 31,6 |
| Argentina                        | 31,3 |
| Cuba                             | 27,6 |
| Nicaragua                        | 20,7 |
| Barbados                         | 20,4 |
| Guayana                          | 20,0 |
| Suriname                         | 17,6 |
| Perú                             | 17,5 |
| Trinidad y Tobago                | 16,7 |
| México                           | 16,0 |
| Jamaica                          | 16,0 |
| Rep. Dominicana                  | 15,4 |
| Ecuador                          | 14,6 |
| Belice                           | 13,5 |
| Uruguay                          | 12,0 |
| Colombia                         | 11,0 |
| Bolivia                          | 10,2 |
| Chile                            | 10,0 |
| Panamá                           | 9,9  |
| Venezuela                        | 9,7  |
| El Salvador                      | 9,5  |
| Haití                            | 9,0  |
| Guatemala                        | 8,8  |
| Paraguay                         | 8,0  |
| Brasil                           | 6,7  |
| Honduras                         | 5,5  |
| <b>Europa oriental</b>           |      |
| Bulgaria                         | 26,2 |
| Polonia                          | 21,0 |
| Bielorrusia                      | 18,3 |
| Latvia                           | 18,0 |
| Estonia                          | 17,8 |
| Macedonia                        | 17,5 |
| Croacia                          | 16,0 |
| Rep. Checa                       | 15,6 |
| Eslovaquia                       | 14,0 |
| Rep. Moldavia                    | 12,9 |
| Eslovenia                        | 12,2 |
| Lituania                         | 10,6 |
| Rumania                          | 9,2  |
| Hungría                          | 9,1  |
| Fed. Rusa                        | 6,4  |
| Bosnia-Herzegovina               | 6,4  |
| Yugoslavia                       | 6,2  |
| Albania                          | 5,7  |
| Ucrania                          | 5,1* |

.../...

.../...

|   | (%)  |
|---|------|
| <b>Europa occidental y otros países desarrollados</b> |      |
| Suiza   | 42,7 |
| Dinamarca   | 38,0 |
| Finlandia   | 36,5 |
| Noruega   | 36,4 |
| Islandia  | 34,9 |
| Holanda   | 31,5 |
| Alemania  | 31,0 |
| Nueva Zelanda   | 30,8 |
| Australia   | 27,0 |
| España  | 26,6 |
| Austria   | 25,1 |
| Bélgica   | 24,8 |
| Canadá  | 24,0 |
| Suecia  | 22,0 |
| Portugal  | 19,1 |
| Reino Unido   | 17,0 |
| Luxemburgo  | 16,7 |
| Irlanda   | 14,6 |
| Estados Unidos  | 12,0 |
| Francia   | 11,8 |
| Japón   | 10,0 |
| Malta   | 9,2  |
| Italia  | 9,1  |
| Grecia  | 8,7  |

Fuente: UNIFEM, 2002.

## 1.8. DERECHOS DESIGUALES

La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer* (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979) representa un importante paso en el camino hacia la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. No obstante sólo 163 países miembros de las Naciones Unidas han suscrito y ratificado la Convención; otros 4 no la han suscrito pero han aceptado no contravenirla.

Las mujeres siguen enfrentando a diario discriminaciones legales en muchos países, ricos y pobres, industrializados y en desarrollo, democráticos y autoritarios. Una muestra de éstas es la siguiente:

- Derecho a la nacionalidad: en gran parte de Asia occidental y de África septentrional, las mujeres que han contraído matrimonio con extranjeros no pueden transmitir su ciudadanía a sus esposos, mientras que los hombres en situación similar pueden hacerlo.
- Derecho a administrar bienes: en Botswana, Chile, Lesoto, Namibia y Swazilandia, las mujeres casadas están bajo la tutela permanente de sus esposos y no tienen derecho a administrar bienes.
- Derecho a la oportunidad de ganar un ingreso: en Bolivia, Guatemala y Siria, los esposos pueden restringir el empleo de su esposa fuera del hogar.
- Derecho a viajar: en algunos países árabes, el esposo debe dar su consentimiento para que su esposa obtenga un pasaporte, pero eso no es necesario a la inversa. En Irán las mujeres no pueden salir del país sin el permiso de sus esposos.

## **2**

**¿Cómo han sido vistas las mujeres  
por la cooperación para el desarrollo?**



Desde los años sesenta, la cooperación para el desarrollo viene formulando una serie de intervenciones dirigidas a promover la incorporación de las mujeres en el desarrollo de sus sociedades. Estas actuaciones han estado determinadas tanto por las concepciones que los agentes del desarrollo tienen sobre el papel social de las mujeres como por los diversos modelos de desarrollo puestos en práctica y sus efectos en los países destinatarios de la cooperación; tales actuaciones, por tanto, han sufrido cambios importantes que se reflejan en el carácter de los proyectos dirigidos a las mujeres y en el grado de institucionalización que los «temas de mujeres» han logrado en la agenda del desarrollo.

Así, asistimos desde mediados de los años setenta a una proliferación de programas y proyectos diseñados para ayudar a las mujeres de bajos ingresos de los países del Sur, los cuales no siempre han tenido efectos positivos en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Mientras algunas actuaciones han tenido el efecto de socavar los recursos productivos de las unidades domésticas y con ello, el estatus familiar y social de las mujeres, otras han subvalorado sus actividades reproductivas intensificando la jornada laboral femenina, o sobre-explotando su capacidad productiva sin brindar a las mujeres ventajas adicionales en cuanto a calificación profesional, productividad o ingresos.

En general, puede afirmarse que los planteamientos de políticas dirigidas hacia las mujeres han transitado desde la inicial invisibilización de sus necesidades e intereses, hasta la consideración actual de la subordinación de género como un obstáculo para el desarrollo. Caroline Moser (1991) ha sistematizado los enfoques vigentes durante las últimas déca-

das, analizándolos desde la perspectiva de género, es decir, identificando en qué forma han considerado los roles<sup>1</sup>, responsabilidades, necesidades e intereses<sup>2</sup> de las mujeres; las condiciones en que unos u otros han logrado aceptación en los ambientes de la cooperación al desarrollo, los objetivos que pretenden, los resultados que consiguen y, en definitiva, lo que las mujeres pueden esperar de cada tipo de programas y proyectos, en función de los enfoques que los sustentan.

Los enfoques señalados por Moser responden, en una u otra medida, a las tres maneras en que las instituciones del desarrollo han conceptualizado el papel de las mujeres en la sociedad, a saber:

- a) Las mujeres son un «sector social vulnerable», receptoras pasivas de las acciones del desarrollo e intermedias, en tanto madres, para que sus hijos e hijas accedan a determinados bienes y servicios.
- b) Las mujeres son «agentes económicos», susceptibles de ser utilizados para aliviar la pobreza de sus hogares y dotar —mediante su trabajo no pagado— a sus familias y comunidades de los servicios colectivos que el Estado no provee.
- c) Las mujeres son el «polo subordinado en las relaciones desiguales de género», lo que les impide acceder en condiciones de equidad con los hombres a los recursos y el poder.

Estas diferentes concepciones han dado lugar a distintas políticas, programas y proyectos dirigidos a las mujeres de las sociedades del Sur. Aunque las políticas han aparecido más o menos simultáneamente y no todas han tenido la misma

---

<sup>1</sup> Moser (1991) plantea que las mujeres de bajos ingresos del Tercer Mundo tienen un *triple rol*, pues desempeñan funciones reproductivas, productivas y de gestión comunal.

<sup>2</sup> Desde Molyneux (1986), Moser (1991) y Young (1991), las *necesidades prácticas de género* de las mujeres son definidas como aquéllas que tienen las mujeres de cumplir con los roles que les son asignados por la división sexual tradicional del trabajo. Están estrechamente relacionadas con condiciones de vida insatisfactorias y falta de recursos, y, en general, son metas de corto plazo que no tienen como objetivo promover la equidad entre los géneros. La mayoría de los proyectos destinados a mujeres se centran en las necesidades prácticas de las mujeres en su lucha para mantenerse y mantener a sus familias. A diferencia de éstas, los *intereses estratégicos de género* se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres y son, por lo general, metas a largo plazo que apuntan a lograr la equidad entre los géneros y mejorar la posición de las mujeres en la sociedad.

popularidad en los círculos de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, puede trazarse una periodización de su vigencia en las instituciones del desarrollo durante los últimos cuarenta años.

## **2.1. LAS MUJERES SON 'INVISIBLES' PARA EL DESARROLLO**

Durante los primeros años de la cooperación internacional, las instituciones encargadas de promover el desarrollo simplemente «no vieron» a las mujeres. Se pensaba que la modernización beneficiaría a hombres y mujeres de la misma manera y, en consecuencia, las necesidades particulares de éstas quedaron subsumidas en un paradigma de desarrollo obsesionado con el crecimiento económico.

Sirva como ejemplo de esta «ceguera» que menos del 1% de los textos sobre desarrollo publicados en esos años contenían referencias específicas a la situación de las mujeres, y que la declaración de la ONU que anunciaba la Primera Década del Desarrollo tampoco las mencionaba.

La no aparición de las mujeres como población específica se explica por una premisa que ha orientado con demasiada frecuencia la planificación del desarrollo: lo que es bueno para los hombres es igualmente beneficioso para toda su familia. Dada la posición dominante de los hombres en sus familias y, por extensión, en las comunidades, se tiende a creer que ellos son los representantes idóneos de los intereses y necesidades de las mujeres, los niños y niñas; los distribuidores justos y equitativos de los beneficios del progreso entre quienes integran su hogar; y los proveedores encargados de trabajar y producir lo necesario para garantizar el bienestar familiar.

Apoyados en estas suposiciones, fuertemente ancladas en la cultura de la mayoría de las sociedades, los planificadores consideraron que las mujeres eran receptoras indirectas y pasivas de los logros del desarrollo y que, por tanto, no era necesario incluirlas en los proyectos pues si éstos beneficiaban a los hombres, ellas se beneficiarían automáticamente de igual manera. El resultado fue que las políticas de modernización agraria e industrialización intensiva que caracterizaron el modelo desarrollista no tuvieron en cuenta las condiciones particulares de vida y trabajo de las mujeres, ni su posición subordinada a los hombres en el hogar y la comunidad. Las mujeres resultaron ser durante mucho tiempo «invisibles» para el desarrollo.

## 2.2. EL ENFOQUE DEL BIENESTAR (FAMILIAR)

La primera aparición explícita de las mujeres como población destinataria de proyectos de desarrollo vino asociada al reconocimiento de sus funciones y responsabilidades reproductoras y en particular, a la consideración de las madres de escasos recursos como «sector vulnerable». Cuando los planificadores «vieron» a las mujeres, la primera necesidad de éstas que reconocieron fue la relacionada con el cuidado de su prole. Esta mirada es la base del «enfoque del bienestar» que caracterizó a las políticas de cooperación implementadas durante la Primera Década del Desarrollo auspiciada por Naciones Unidas (década del sesenta), en el marco de un modelo de desarrollo que priorizaba el crecimiento acelerado del producto nacional.

Los orígenes de este enfoque datan de las fechas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando los programas de bienestar dirigidos a los grupos vulnerables (mujeres, infancia, personas enfermas o con discapacidad) se difundieron ampliamente en Europa, acompañando a la ayuda económica destinada a la reconstrucción económica. La asistencia era proporcionada directamente a las mujeres de bajos ingresos, a las que se consideraba las principales interesadas en el bienestar de sus familias, y su distribución estaba a cargo de agencias privadas que contaban con el trabajo voluntario de las mujeres de clase media para su implementación efectiva y barata.

No es difícil constatar que el modelo de ayuda al desarrollo que Estados Unidos brindó a Europa durante la posguerra —inversión externa para el crecimiento económico y asistencia para los grupos sociales vulnerables— fue ampliamente reproducido en las políticas de cooperación europeas dirigidas a sus excolonias y otros países del Sur. Así, mientras la ayuda económica internacional priorizaba el apoyo a la producción industrial y agrícola de capital intensivo para acelerar el crecimiento nacional, la ayuda para el bienestar familiar se dirigía a las mujeres y su gestión quedaba a cargo de ministerios de bienestar social —generalmente subfinanciados y con un peso marginal en los aparatos estatales de dichos países— o de organizaciones voluntarias de caridad. Las organizaciones no gubernamentales del Norte, en su mayoría de carácter religioso, comenzaron a canalizar ayuda a entidades sociales y religiosas de los países en desarrollo para que éstas la hicieran llegar a las poblaciones «en riesgo», en tanto organismos internacionales como UNICEF, FAO y ACNUR iniciaban programas de ayuda a los gobiernos del Sur con la misma finalidad.

Según el enfoque del bienestar, las mujeres son solamente merecedoras de ayuda asistencial (alimentos, educación nutricional, atención sanitaria) con el objeto de que garanticen la sobrevivencia de las familias mientras ocurren los «milagros» del desarrollo. El binomio madre-hijo/a es identificado como la unidad a ser beneficiada por la cooperación, y el objetivo explícito de la ayuda es enseñar a las madres cómo criar futuros trabajadores sanos y productivos.

La primera, y todavía más importante, preocupación de los programas de bienestar es la sobrevivencia física de la familia y se traduce en la provisión directa de alimentos a infantes y a mujeres embarazadas y amamantando, así como la oferta de educación nutricional para las madres. Ambitos de aplicación habitual de estos programas son la asistencia a la población refugiada —los proyectos implementados por ACNUR se centran sobre todo en las funciones maternas de las mujeres refugiadas— y la ayuda de emergencia a víctimas de desastres naturales o hambrunas.

En esta misma línea, los programas de salud materno-infantil ampliamente desarrollados en todos los países del Sur suministraban cuidados a las mujeres durante el embarazo, el parto y posparto, focalizando su atención en el binomio madre-hijo/a y asumiendo que las mujeres son las únicas interesadas en dotarse de los recursos y habilidades necesarias para garantizar una crianza efectiva.

A partir de mediados de los años sesenta, el enfoque del bienestar fue ampliado para incluir el control de la población, a través de los programas de planificación familiar. La modernización había originado tendencias poblacionales caracterizadas por altos ritmos de crecimiento que superaban por amplio margen los logrados en la producción nacional. A este desequilibrio se le atribuyó un peso relativo como causa de la pobreza y en consecuencia, el tema de la población ocupó un lugar destacado en la agenda de los organismos internacionales. Las agencias de desarrollo no tardaron en identificar a las mujeres como las responsables de limitar el tamaño de sus familias y llegaron a plantear que se podría reducir la pobreza simplemente reduciendo la fertilidad, mediante la difusión amplia de información y tecnología anticonceptiva entre las mujeres.

Aunque por su carácter asistencial, los programas de bienestar tienden a crear dependencia más que a favorecer la autonomía de las mujeres, éstos siguen siendo muy populares tanto entre algunas instituciones de la cooperación internacional

como entre los gobiernos del Sur, pues al no cuestionar los roles tradicionalmente asignados a las mujeres son poco perturbadores en términos sociales y políticos. Esto explica que en la actualidad programas similares se extiendan por los países más empobrecidos y se implementen cada vez más en aquellos que atraviesan situaciones críticas.

### Supuestos en los que se basa la estrategia del bienestar

- Las mujeres son receptoras pasivas de los beneficios del desarrollo.
- No es necesario incluirlas en los proyectos de desarrollo ya que, si éstos benefician a los hombres, automáticamente les benefician a ellas de igual manera (una extensión, en clave de género, del *efecto cascada* atribuido a la modernización).
- Por tanto, no son consideradas agentes ni participantes activas en los procesos de desarrollo.
- La maternidad es el rol más importante de las mujeres en la sociedad. Ellas son las responsables del bienestar familiar, siendo la crianza de niñas y niños su principal y más efectiva contribución al desarrollo de sus países.
- El binomio madre-hijo/a es la unidad fundamental a impactar por la ayuda. Al ser ésta de carácter asistencial, su concreción es la entrega de alimentos para infantes y embarazadas así como los programas de capacitación sobre nutrición y salud materno-infantil.
- Las familias de las sociedades en desarrollo siguen el modelo de familia nuclear predominante en las sociedades industrializadas: un hombre que siempre es el productor/proveedor, una mujer que solamente cumple roles doméstico-reproductores, y menores dependientes.
- Las mujeres (su ineficiencia como madres, su atraso, su alta fertilidad...), y no la falta de recursos, son el problema y en ellas está, por tanto, la solución.
- Cuando se incluyen acciones de capacitación, éstas toman en cuenta únicamente las destrezas consideradas adecuadas para las amas de casa y las madres que no trabajan remuneradamente.
- La estrategia presenta una manifiesta ambigüedad respecto a los verdaderos beneficiarios de los programas: ¿Son las mujeres o más bien los niños y niñas, la familia y la comunidad?

### 2.3. LA ESTRATEGIA MUJER EN EL DESARROLLO (MED)

La segunda manera de «mirar» a las mujeres visualiza ante todo sus roles productivos y empezó a ser habitual en la planificación del desarrollo a inicios de los años setenta, cuando varios hechos daban forma al escenario político que posibilitaría colocar el tema de la mujer en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo.

Por un lado, el fracaso de las tesis desarrollistas hizo que se tuvieran que diseñar nuevas intervenciones para combatir la pobreza generada por la modernización, incorporando elementos redistributivos a las políticas de desarrollo. En consecuencia, la propuesta para la Segunda Década del Desarrollo (década del setenta) auspiciada por la ONU se resumiría en «crecimiento económico con redistribución».

Por otro lado, los estudios de Esther Boserup publicados en 1970 pusieron en evidencia fenómenos de exclusión de las mujeres en los proyectos de desarrollo, e incluso el impacto negativo de estos sobre las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores femeninos. Se constató que en la mayoría de países y en todas las clases sociales, las mujeres habían perdido estatus en relación a los hombres debido a que la modernización agrícola había ampliado la brecha de género en cuanto a la productividad laboral y los ingresos. Los estudios también mostraban que si bien las mujeres eran con frecuencia las principales responsables de la economía básica de sus comunidades, no se hacía referencia a su contribución económica en las estadísticas nacionales ni en la planificación e implementación de los proyectos de desarrollo.

Un tercer hecho tuvo relación con el trabajo de una red de mujeres profesionales de las agencias de desarrollo, empeñadas en influir en las instituciones de la cooperación internacional para que éstas reconocieran la necesidad de integrar a las mujeres a los esfuerzos por el desarrollo. Aglutinadas como *Grupo MED* (Mujeres en el Desarrollo), el primer resultado de sus acciones fue la aprobación por el Congreso de Estados Unidos de la Enmienda Percy a la Ley de Asistencia al Extranjero (1973), la cual obligaba a la oficina de ayuda internacional (AID) a considerar la problemática de las mujeres en todos sus planes de cooperación. El segundo fue el reconocimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Alimentación (1973) de la necesidad de una mayor participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones sobre alimentación y nutrición. El tercero se dio en 1974, cuando la Conferencia de la ONU sobre Población recalca

la importancia de las mujeres para determinar las tendencias demográficas.

Una última circunstancia estuvo asociada a la creciente fuerza social, a principios de los años setenta, del movimiento de mujeres a nivel internacional y particularmente, en Europa y América del Norte. El activismo político de las feministas en pos de la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres, fue enfocado a lograr de la ONU la designación de un Año Internacional de la Mujer, uno de cuyos objetivos era poner en la agenda de gobiernos e instituciones internacionales las preocupaciones de las mujeres, entre ellas la urgencia de participar en los procesos de desarrollo en condiciones más igualitarias.

Como resultado de todo ello y en vista de las crecientes evidencias de que las mujeres no sólo habían estado ausentes de los beneficios del desarrollo sino que veían empeorado su estatus familiar y social como consecuencia de la modernización de sus sociedades, académicas y funcionarias feministas que trabajaban en organismos multilaterales buscaron hacer visible el aporte de las mujeres al logro de las metas globales del desarrollo. Con sus investigaciones y propuestas inauguraron una nueva senda para incorporar a las mujeres a los procesos de desarrollo: la estrategia llamada «Mujer en el Desarrollo» (MED), de amplia vigencia en los círculos de la cooperación internacional hasta fechas recientes y cuyas características generales pueden resumirse así:

- Al surgir como contraposición a la estrategia del bienestar —que las caracterizaba como receptoras pasivas de los programas de asistencia—, MED presenta a las mujeres como sujetos productivos, activas contribuyentes al desarrollo económico y, por tanto, merecedoras de mejores oportunidades y recursos productivos (empleo, ingresos, capacitación laboral, etc.).
- Dado que las mujeres están excluidas del desarrollo como consecuencia de la división sexual del trabajo que les asigna el trabajo no pagado de la reproducción y las margina de las actividades generadoras de ingresos, del mercado y la esfera pública, la propuesta clave de MED es que las mujeres han de incorporarse al mercado y a la esfera pública para tener acceso a los beneficios del desarrollo.
- Tomando como base el marco teórico del feminismo liberal que convoca a eliminar los obstáculos legales y culturales que impiden a las mujeres competir, en igual-

dad de condiciones con los hombres, para la obtención de los beneficios del sistema, MED propugna por cambios legales, culturales e institucionales, que posibiliten la integración de las mujeres a los procesos económicos, políticos y sociales de crecimiento y cambio.

En resumen, la propuesta de MED es doble: incluir a las mujeres en la corriente principal del desarrollo para que mejore su estatus y se logre la igualdad sexual, pero también hacer más eficiente el desarrollo mediante la incorporación del trabajo de la mitad olvidada de la población.

### **Impacto de la modernización agrícola en el empleo y estatus de las mujeres**

En el transcurso del desarrollo de la agricultura, la productividad del trabajo del hombre tiende a aumentar, mientras la de la mujer suele quedarse más o menos estancada. El corolario de la caída relativa de la productividad femenina es su pérdida de estatus dentro de la agricultura; como consecuencia adicional, las mujeres desearán abandonar los cultivos para dedicarse a la vida doméstica o emigrar a la ciudad.

Los colonos, administradores y asesores europeos son, en buena medida, responsables del deterioro de la situación de la mujer en el sector agrícola de los países en vías de desarrollo, pues se olvidaron de la mano de obra femenina cuando introdujeron la agricultura comercial moderna y fomentaron la productividad del trabajo masculino. El supuesto occidental de que la agricultura es un trabajo para el hombre, les hizo creer que los hombres podían convertirse en agricultores más productivos una vez abandonaran su tradicional pereza.

El cambio de la agricultura tradicional a la moderna tiende a ensanchar la brecha entre mujeres y hombres, en cuanto a niveles de formación y conocimientos. Los capacitadores y asesores técnicos enseñan a los hombres a aplicar los métodos modernos de cultivo mientras las mujeres continúan empleando las técnicas tradicionales y obtienen un rendimiento menor por sus esfuerzos. La consecuencia es que se desalientan de participar en la agricultura y se alegran de abandonar el cultivo cuando un aumento de los ingresos del marido lo permite.

Además, a los hombres se les instruye en los cultivos destinados a la venta, los cuales mejoran de manera gradual gracias a la investigación sistemática y a otras inversiones y ayudas de la administración pública, en tanto los cultivos para el autoconsumo familiar, realizados por las mujeres, no se ven favorecidos por ningún apoyo o investigación. Por otro lado, los hombres pueden dedicar parte de los beneficios obtenidos de la venta de

las cosechas a invertir en nuevas tecnologías de producción, mientras las mujeres no disponen de beneficios con los que mejorar las técnicas de sus cultivos.

El resultado es que las técnicas modernas de producción las emplean los hombres y las mujeres efectúan los trabajos manuales degradantes: mientras ellos esparcen el fertilizante en los campos, las mujeres deben regar abonos orgánicos; mientras los hombres conducen bicicletas, tractores o camiones, ellas deben acarrear los bultos encima de sus cabezas, como lo hicieron sus abuelas. A menudo, esta tendencia se ve reforzada por las pautas culturales que atribuyen a los hombres el papel de cultivadores independientes que adoptan sus propias decisiones, mientras que el papel de las mujeres se reduce a la ayuda a la familia o al de trabajadora contratada en terrenos que son propiedad de hombres.

Al asociar a los hombres con la agricultura moderna y a las mujeres con las tareas tradicionales, manuales o menos productivas, el desarrollo agrícola asociado con la modernización ensalza el prestigio de los hombres y disminuye el estatus de las mujeres. Si éstas tienen que desempeñar un papel importante en la agricultura de algunos países en desarrollo, sería necesario que se tomaran medidas para eliminar la discriminación sexual en la admisión a los cursos donde se enseñan los modernos métodos agrícolas y que las mujeres agricultoras recibieran ayuda para mejorar sus sistemas de cultivo, en vez de verse marginadas por los servicios de asesoramiento o incluso arrojadas de sus tierras.

*Fuente:* Boserup, E., 1993.

### 2.3.1. Enfoque de la Equidad

A mediados de los años setenta se produjeron las primeras señales de que las políticas de cooperación hacia las mujeres estaban cambiando de orientación, pasando del objetivo del bienestar familiar al de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La concreción de estos nuevos aires fue el llamado «enfoque de la equidad», que constituyó la primera formulación práctica de la estrategia MED para incorporar a las mujeres al desarrollo.

Este enfoque<sup>3</sup> parte del reconocimiento de que las mujeres son participantes activas del desarrollo, tanto en sus roles

---

<sup>3</sup> Denominado por Kabeer (1994) Enfoque de la Igualdad de Oportunidades, para diferenciar este uso del concepto equidad de otro uso posterior, según el cual equidad tiene que ver no tanto con la igualdad de oportunidades iniciales entre hombres y mujeres, como con la *igualdad de resultados* (meta que puede requerir acciones de discriminación positiva hacia las mujeres).

productivos como reproductivos, y que proporcionan una contribución muy importante, a menudo no reconocida, al crecimiento económico, pero que lo hacen mayormente desde los sectores de subsistencia y economía informal, lo que conlleva la subestimación de sus aportes.

En consecuencia, las intervenciones en pro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres buscan superar los obstáculos que enfrentan las mujeres para obtener un puesto de trabajo remunerado así como la brecha existente en sueldos y condiciones laborales entre los sexos, mediante mejoras en la productividad de las actividades que las mujeres realizan tanto en el ámbito doméstico como en el mercado. Se espera que la educación y capacitación laboral les posibilitará aumentar sus oportunidades de empleo, representación y acción política, lo que les dará una posición igual a la de los hombres en la sociedad.

No es difícil percibir que la preocupación primaria de este enfoque tiene que ver con la desigualdad entre hombres y mujeres, en las esferas pública y privada y en todos los grupos socio-económicos, cuestión que reflejaba más las inquietudes de las feministas del Norte que la demanda de las mujeres del Sur, las cuales aspiraban más bien a un nuevo orden internacional capaz de propiciar un desarrollo redistributivo que mejorara sus condiciones de vida. Mientras el lema del Año Internacional de la Mujer (1975): Igualdad, Desarrollo y Paz, recogía esta diversidad de preocupaciones de las mujeres del Norte y del Sur, el Plan de Acción Mundial derivado del mismo enfatizaba el logro de la igualdad entre los géneros, demandaba el cambio en los roles tradicionales de hombres y mujeres y una participación justa de éstas en los beneficios del desarrollo.

A pesar de que este Plan de Acción fijaba la agenda para la acción de los gobiernos y las agencias de desarrollo hasta 1985, y de que la mayoría de gobiernos del Norte y del Sur lo asumió, los programas basados en el enfoque de equidad tropezaron con problemas desde su inicio. Por un lado, este enfoque planteaba interrogantes teóricos por su excesiva fe en el mercado —al hacer depender la solución de los problemas de las mujeres de su integración en el sector moderno de la economía— y su poca atención a la desigual distribución del poder al interior de la familia, desigualdad que no se liquida automáticamente por el hecho de que la mujer obtenga ingresos o su trabajo sea más productivo. Por otro, concitaba poca adhesión política pues al asumir que los hombres se habían beneficiado más que las mujeres con el desarrollo, las medi-

das igualitarias podían contener elementos redistributivos que cuestionaban el poder masculino en diversas esferas, incluido el ámbito de las agencias de cooperación.

De hecho, la mayoría de las instituciones de desarrollo se mostraban hostiles a este enfoque porque, como señala Mayra Buvinic (1983), «los programas que buscan aumentar la productividad de las mujeres requieren usualmente de alguna reestructuración del tejido cultural de la sociedad y las agencias de desarrollo prefieren no tratar con variables sociales desconocidas; como método práctico, tienden a creer en el mantenimiento de las tradiciones sociales y son, por lo tanto, resistentes a implementar estos programas».

De la misma forma, en muchos países del Sur los gobiernos sentían antipatía ante estas políticas pues las etiquetaban de feministas y consideraban que el feminismo exportado de Occidente era irrelevante para las mujeres del Tercer Mundo. También muchas activistas consideraron que «llevarle el feminismo a una mujer que no tiene agua, ni comida, ni casa, es hablar tonterías» y tildaron a las feministas de sus países de «burguesas simpatizantes del imperialismo».

### **No es suficiente la igualdad de oportunidades**

Para algunos organismos de cooperación para el desarrollo, el hecho de que la misma proporción de mujeres y de hombres participe en un programa o proyecto determinados ya es un indicador del éxito de las estrategias de igualdad entre mujeres y hombres. La igualdad de trato y de oportunidades para mujeres y hombres es un objetivo importante; no obstante, la experiencia demuestra que una participación igualitaria a este nivel no es siempre la manera más válida o eficaz de asegurar que un programa o una iniciativa apoyen el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres. Las estrategias de igualdad están incorporando estas enseñanzas de dos formas relacionadas entre sí:

- Centrándose en el impacto, más que en las actividades/aportaciones, considerando cómo la iniciativa global afectará a los hombres y a las mujeres, y a la igualdad entre ambos, directa o indirectamente.
- Centrándose en la igualdad como objetivo, más que en las mujeres como grupo meta, considerando la selección y diseño de políticas que tengan como objetivo central la equidad de género o incluyendo cambios en las concepciones, prácticas institucionales y metodologías de planificación del desarrollo.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

En un clima de gran antagonismo hacia muchos de sus supuestos, el enfoque de la equidad fue pronto dejado de lado por la mayoría de las agencias de cooperación internacional, aunque su aprobación por la Conferencia de la Mujer en 1975 aseguró que fuera utilizado para mejorar el estatus de las mujeres en las legislaciones de muchos países. Uno de los principales aportes de este enfoque es haber hecho de la igualdad legal de las mujeres —incluyendo los derechos al divorcio, custodia de los hijos e hijas, propiedad, crédito, voto y otros— una meta actualmente aceptada por la mayoría de los gobiernos del mundo.

### 2.3.2. Enfoque Anti-pobreza

A principios de los años setenta se reconocía ampliamente que la propuesta de la modernización había fracasado, tanto en la meta de redistribuir el ingreso como en la solución a los problemas de pobreza y desempleo que la descomposición de las unidades domésticas campesinas, los movimientos migratorios hacia las ciudades y la disminución de la producción alimentaria, habían generado.

Contra todas las predicciones acerca de los positivos efectos del rápido crecimiento económico, los supuestos beneficios del desarrollo no se habían «filtrado» hacia abajo sino que, por el contrario, habían dado lugar a bolsones de marginalidad urbana y rural. La evidencia era tal que el Banco Mundial pasó, en 1972, de su preocupación por el crecimiento económico a un interés más amplio por la erradicación de la pobreza absoluta y la promoción de la «redistribución con crecimiento».

En este contexto, dos planteamientos emergieron para enfrentar la creciente pobreza. El primero urgía a los gobiernos a crear y expandir el empleo, para elevar de manera sostenida los ingresos reales de los sectores trabajadores. En correspondencia con esta meta, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso un programa a nivel mundial que ponía el empleo como objetivo principal de las políticas de desarrollo, identificaba a los trabajadores pobres como el grupo que requería atención especial, y el sector informal —con su supuesta capacidad autónoma para generar empleo— como la solución.

El segundo planteamiento fue conocido como el de las *necesidades básicas*, siendo definido por la OIT, en 1976, como «el esfuerzo por satisfacer el nivel de vida mínimo

que una sociedad debe proponerse lograr para los grupos más pobres». Según esta estrategia, el objetivo principal del desarrollo era satisfacer necesidades humanas básicas como comida, vestido, vivienda, combustible, transporte, por un lado, y necesidades sociales como educación, derechos humanos y participación en la vida social, a través del empleo y la inclusión política, por otro.

Estos cambios en la política global del desarrollo proveyeron a las defensoras de la estrategia MED de una oportunidad para mostrar que las mujeres, no sólo necesitan del desarrollo para mejorar sus condiciones de existencia, sino que sus aportes son útiles para lograr las metas del desarrollo. En su afán por evitar las resistencias que despertaban los programas de equidad, las profesionales MED cambiaron el énfasis de sus argumentaciones y pasaron a plantear que «invertir en las mujeres pobres aportaría réditos de eficiencia económica a los programas de lucha contra la pobreza».

Así surgió el «enfoque anti-pobreza», segunda concreción práctica de la estrategia MED. Su propuesta se centra básicamente en el rol productivo de las mujeres, asumiendo que el alivio de la pobreza y la promoción de un crecimiento económico balanceado, requieren de una mayor productividad de las mujeres en los hogares de bajos ingresos. En consecuencia, busca incrementar las opciones de empleo y generación de ingresos de las mujeres de hogares empobrecidos, a través de un mejor acceso a los recursos productivos. Adicionalmente, se espera que la educación y el empleo de las mujeres contribuirán a reducir sus tasas de fertilidad, toda vez que la explosión demográfica es considerada un obstáculo a la meta del crecimiento de la renta per capita.

Las instituciones de la cooperación concretaron este enfoque en la promoción de «microproyectos generadores de ingresos», cuyo objetivo era ayudar a las mujeres pobres a contribuir de manera más eficiente en la resolución de las necesidades básicas de sus familias. Los proyectos productivos de bienes y servicios para el mercado se implementaban usualmente en o cerca de la vivienda de las mujeres y consistían en actividades económicas de dudosa viabilidad, elegidas por su compatibilidad con los roles doméstico-reproductivos de las mujeres más que por su rentabilidad económica. La mayoría de estos proyectos no sirvieron para sacar a las mujeres pobres de la marginalidad económica, convirtiéndose en acciones asistenciales útiles únicamente para

desarrollar las habilidades de las mujeres en el terreno de la producción de alimentos, costura o artesanías tradicionales, sin proporcionarles alternativas de empleo e ingresos sostenibles a mediano plazo.

Aunque la eficacia práctica de este enfoque para integrar a las mujeres al desarrollo deja mucho que desear, sigue gozando de gran aceptación entre las agencias del desarrollo, particularmente en un amplio sector de la cooperación no gubernamental. Ello puede deberse a que por un lado, define los problemas de las mujeres en términos de las necesidades básicas de los hogares empobrecidos (y no de su desigual acceso a oportunidades y recursos, como hacía el enfoque de la equidad); por otro, centra la atención en las familias encabezadas por mujeres, consideradas «las más pobres de las pobres»; y por último, desliga la pobreza femenina de la dinámica de las relaciones entre los sexos. En resumen, intenta incorporar a las mujeres al desarrollo sin cuestionar las relaciones de poder al interior de los hogares, lo que hace muy aceptable este enfoque para las agencias del desarrollo temerosas de enfrentar las relaciones desiguales entre mujeres y hombres.

### **Un balance crítico de los proyectos generadores de ingresos**

En los últimos años hemos implementado más de treinta proyectos generadores de ingresos con mujeres rurales pobres, en la producción para el autoconsumo familiar y para la venta (actividades agrícolas y pecuarias, huertos frutales, panadería, artesanías, costura) y en los servicios comunitarios y familiares (tiendas, molinos, guarderías, comedores). Las mujeres han participado en las diversas etapas de su diseño y ejecución, y ello les ha supuesto cambios importantes en sus vidas: salir del estrecho marco del hogar, encontrarse con otras mujeres e impulsar soluciones a sus necesidades, interlocutar con otros agentes sociales, resolver problemas nuevos... Han ganado seguridad y auto-estima, tienen un nuevo protagonismo en la comunidad, se hace visible para su familia el aporte que realizan. Se sienten importantes.

Todo ello, con ser muy valioso, no ha logrado revertir algunas de las limitaciones de las actividades generadoras de ingresos para las mujeres. Debemos reconocer que nuestros proyectos se ubican por lo general en áreas marginales de la economía, precisamente las más susceptibles de ser arrasadas por la crisis económica, la inflación o las políticas de austeridad. En general, producen bienes para el consumo de sectores empobrecidos y no bienes duraderos, intermedios o de capital.

Como incorporan a los productos escaso valor agregado, tienen muy pocas posibilidades de acceder a los créditos del sistema financiero nacional y a los programas internacionales de apoyo a las microempresas. Su baja productividad y su gran dependencia de las ayudas externas, hacen dudar sobre su capacidad de autosuficiencia cuando las inyecciones de recursos de la cooperación desaparezcan.

Por otro lado, cuando incorporan actividades de capacitación, los proyectos productivos no apuntan a calificar la mano de obra de modo que las mujeres puedan acceder a otras ocupaciones mejor remuneradas o no tradicionalmente femeninas. Tampoco suelen tomar en cuenta el rol reproductivo de las trabajadoras y por tanto, no incorporan a sus costos de operación la creación de los servicios colectivos (guarderías, lavanderías, comedores) que aligeren el trabajo doméstico de las mujeres integradas a los proyectos. En resumen, ponen más énfasis en cómo las mujeres pueden obtener algún pequeño ingreso que en cómo ellas consiguen empleos estables, salarios dignos, ganancias para sus empresas y autonomía económica.

(...) Cuando iniciamos estos proyectos confiábamos en que serían buenos instrumentos para organizar a las mujeres. Hemos comprobado que no sólo no les generan ingresos permanentes y adecuados, sino que tampoco potencian la organización estable de las mujeres. Lo que puede lograrse con ellos —si cuentan con apoyo y capacitación, con seguimiento y constancia— es fortalecer su auto-estima y reforzar su identidad de productoras o trabajadoras. Pueden ayudarles a construir nuevas formas de relacionarse con el dinero, a que descubran la lógica del capital. Pueden ser una escuela que permita a las mujeres acumular experiencia y seguridad para asumir otros retos. Pero no podemos pedirles más de lo que pueden dar. Estamos convencidas de que los pequeños proyectos productivos y de servicios no pueden sustituir la actividad organizadora de las mujeres ni sus demandas y movilizaciones ante las instituciones estatales.

(...) De nuestra experiencia concluimos que no es con la implementación de pequeños proyectos que vamos a resolver la desigualdad entre mujeres y hombres, en cuanto al acceso a los recursos y al poder económico. No es con miles de pequeños proyectos, ineficientes e inestables en su mayoría, que vamos a integrar a las mujeres al desarrollo económico nacional, ni vamos a sacarlas de las estadísticas que las presentan como *las más pobres de los pobres*.

*Fuente:* Mujeres por la Dignidad y la Vida, 1993.

### 2.3.3. Enfoque de la Eficiencia

A mediados de la década del setenta era evidente el marcado deterioro de la economía mundial, especialmente en América Latina y África, donde a la recesión económica se sumaban la caída de los precios de los productos de exportación y la carga de la deuda externa. Para enfrentar el impacto de la crisis, un número creciente de gobiernos implementó políticas de estabilización y ajuste diseñadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas políticas condujeron a la reasignación de recursos para restaurar el equilibrio de la balanza de pagos, incrementar las exportaciones y promover el crecimiento de las economías.

Dado que la preocupación primaria de las agencias financieras internacionales era cobrar la deuda del Tercer Mundo y lograr equilibrios macroeconómicos, sus préstamos a los países necesitados fueron condicionados a que éstos aplicasen programas de austeridad económica, privatización y liberalización. Detrás de estos programas había una ideología neoliberal que sostenía que el desmantelamiento de los controles estatales y la mayor libertad de actuación de las fuerzas del mercado, eran las maneras más eficientes de asignar recursos y lograr la recuperación económica.

Con el énfasis puesto en el aumento de la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos —dos de los principales objetivos de las políticas de ajuste estructural— no es casual que la *eficiencia* sea el enfoque que ha ganado mayor popularidad en las instituciones de la cooperación desde comienzos de los años ochenta. Es éste el contexto en que surge y encuentra acomodo el «enfoque de la eficiencia», como la tercera y más actual versión de la estrategia MED para incorporar a las mujeres al desarrollo.

Su análisis se centra en la ineficiencia económica que supone desperdiciar la mitad de los recursos humanos de una sociedad (las mujeres) y en el reconocimiento de que, en tiempos de crisis económica y ajustes estructurales, las mujeres son esenciales para el éxito de los esfuerzos globales del desarrollo. Su propuesta es coherente con el diagnóstico: la participación económica de las mujeres hace más eficientes las acciones del desarrollo, al tiempo que contribuye a la igualdad de recursos y oportunidades entre mujeres y hombres.

### ¿Por qué al desarrollo le interesan las mujeres?

El enfoque que ha sido adoptado desde inicios de los años ochenta por organismos como AID (oficina de ayuda al desarrollo de Estados Unidos), Banco Mundial y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), parte del supuesto de que una mayor participación económica de las mujeres del Sur es esencial para la eficiencia del esfuerzo total del desarrollo y que además, genera automáticamente una mayor igualdad en su acceso a oportunidades y recursos del desarrollo. No obstante, las siguientes citas ilustran que para estas instituciones la eficacia económica ha sido siempre la justificación principal del trabajo con mujeres.

La experiencia de los últimos diez años nos dice que un aspecto clave que subyace al concepto de mujeres en el desarrollo es, por último, el económico (...) Nuestro interés principal es comprender que el avance del desarrollo y la calidad de sus resultados dependen en gran medida del grado en que las mujeres y las niñas contribuyan al mismo y accedan a sus beneficios (AID, 1982).

Dejando de lado las cuestiones de justicia y equidad, la falta desproporcionada de educación para las mujeres, con sus consecuencias sobre la baja productividad, y la nutrición y salud de sus familias, tiene a la larga efectos adversos sobre la economía (Banco Mundial, 1979).

Sólo se obtendrá beneficios sustanciales con la contribución de ambos sexos, pues las mujeres juegan un rol vital en el desarrollo de sus países. Si las mujeres no participan plenamente en el proceso de desarrollo, no se alcanzará los objetivos amplios del mismo (OCDE, 1983).

*Fuente: Moser, C., 1991.*

La adopción del enfoque de la eficiencia por parte de las agencias internacionales de cooperación reflejó el reconocimiento de la importancia de las mujeres para el desarrollo. Sin embargo, las críticas a la forma en que el potencial económico de las mujeres estaba siendo utilizado en los proyectos basados en este enfoque, no se hicieron esperar.

Moser (1991) planteó que la supuesta eficiencia asociada a la utilización del trabajo femenino se logra mediante el mecanismo de desplazar costos de la economía remunerada (producción social) a la no remunerada (reproducción), a través de la ampliación del tiempo de trabajo no pagado de las mujeres en actividades relacionadas con su rol reproductivo y con la gestión comunitaria. Así, en una diversidad de intervenciones de desarrollo que brindan subsidios selectivos a los alimentos para los sectores más vulnerables (los

programas de comedores populares y del vaso de leche, por ejemplo), se asume que las mujeres de las barriadas, en tanto madres y gestoras comunales, se harán cargo de la distribución eficiente y gratuita de estos servicios.

Igualmente, en los programas de construcción de viviendas con componentes de autogestión es ampliamente utilizada la fuerza laboral femenina, pues se considera que las mujeres no sólo son más confiables que los hombres en el pago de los préstamos y tan capaces como ellos en la autoconstrucción, sino que demuestran un compromiso mayor en asegurar el mantenimiento de los servicios. Y todo ello, sin recibir ningún tipo de pago por el trabajo realizado en dichos programas.

También Elson (1987) analizó el impacto de las políticas de ajuste estructural y concluyó que éstas basan su eficacia en un «sesgo de género» que perjudica a las mujeres. Efectivamente, los estados que aplican estas políticas pueden disminuir los gastos sociales en educación, salud, vivienda, subsidios al transporte y alimentos básicos, porque esperan que sus efectos sean amortiguados por una mayor dedicación de las mujeres al trabajo doméstico.

La tercera fuente de críticas al impacto de las políticas neoliberales proviene de UNICEF, cuya exigencia de que se diseñasen políticas de ajuste «con rostro humano» desafió la base de eficiencia de las políticas del Banco Mundial y el FMI. UNICEF sostiene que las preocupaciones de las mujeres deben ser integradas a la formulación de las políticas de ajuste, de modo que se evite, en la mayor medida posible, que sus efectos recaigan principalmente sobre los hombros de las mujeres pobres; también apoya la implementación de políticas compensatorias que protejan la salud y la nutrición de la población de bajos ingresos durante el proceso de reforma económica.

Las políticas derivadas de este enfoque apuntan a lograr una eficiente asignación de los recursos del desarrollo, ya sea mediante la utilización del trabajo no pagado de las mujeres para dotar a las comunidades de la infraestructura y servicios colectivos que el Estado deja de suministrar o dirigiendo hacia ellas inversiones en capital humano (educación, salud, créditos o capacitación técnica), al constatar los altos «retornos sociales» de invertir en las mujeres para conseguir otros muchos objetivos económicos y sociales. Las políticas de género del Banco Mundial que se explican en el capítulo 3 de este manual ejemplifican esta última variante del enfoque de la eficiencia.

## 2.4. MIRADAS DESDE EL SUR

Durante la década de los ochenta y mientras la estrategia MED lograba establecerse como la voz de las mujeres dentro de las agencias oficiales de la cooperación, en la arena internacional otras voces disentían tanto de la visión oficial —neoliberal— del desarrollo, como de la concepción que sostenía que las mujeres están marginadas y necesitan de políticas específicas para integrarse al desarrollo.

### 2.4.1. El enfoque Mujer y Desarrollo (MyD)

Las primeras voces críticas surgieron de las filas de las feministas marxistas y estructuralistas, tanto del Norte como del Sur. Estas mujeres cuestionaban los enfoques MED en base a dos argumentos: porque éstos rechazan las discriminaciones contra las mujeres generadas por los procesos de modernización y ajuste estructural, pero dan por buenos —en términos generales— estos procesos; y porque ellas consideran que no es suficiente brindar educación, empleo o ingresos a las mujeres, para lograr que éstas se incorporen al desarrollo en igualdad de condiciones que los hombres.

Lourdes Benería y Gita Sen, dos de las primeras críticas a las políticas MED, planteaban en 1982 que «los problemas de las mujeres del Tercer Mundo no surgen de una falta de integración al proceso de desarrollo. Por el contrario, las masas de mujeres del Tercer Mundo están bien integradas a ese proceso, pero lo están en las escalas inferiores de una estructura de producción y acumulación inherentemente jerárquica y conflictiva».

Como ellas, otras académicas y funcionarias del desarrollo (a las que se considera representantes del enfoque «Mujer y Desarrollo», señalaban que las mujeres nunca habían estado fuera de las estructuras de producción sino dentro pero realizando trabajos aparentemente invisibles, en el marco de procesos determinados por la clase social y la división sexual del trabajo.

Su tesis defendía que las mujeres pobres eran las más oprimidas por el capitalismo, pero lo más original de su planteamiento en aquel momento fue el despliegue que hicieron del concepto «reproducción» (biológica, material y social) para explicar que la subordinación de las mujeres radicaba en las actividades realizadas en el ámbito doméstico,

mismas que les eran asignadas por su rol genérico y estaban agravadas, a su vez, por la pobreza.

Interesadas en realizar un análisis que integrase tanto los cambios en las formas de producción como las desigualdades entre los géneros, plantearon que para entender la condición de las mujeres en el Tercer Mundo es necesario estudiar no sólo los procesos de acumulación de capital, sino también las «relaciones de género», pues es a través de estas relaciones que las mujeres se posicionan como «grupo subordinado en la división de recursos y responsabilidades, atributos y capacidades, poder y privilegio».

Al calor de estos planteamientos, nuevos campos de estudio fueron incorporados a la reflexión sobre las mujeres y el desarrollo. El trabajo de la reproducción y los cuidados realizado por las mujeres, la estructura de parentesco y la organización familiar, la división del trabajo dentro y fuera del hogar, el diferente acceso a recursos materiales y simbólicos por parte de mujeres y hombres, empiezan a ser considerados como cuestiones relevantes para entender la posición de las mujeres en las diferentes sociedades y el impacto de los procesos de desarrollo en sus condiciones de vida.

### **Efectos del desarrollo capitalista en las mujeres del Sur**

La tendencia más fuerte de la acumulación capitalista es la de separar a los productores directos de los medios de producción tales como la tierra, a la vez que hace más inseguras sus condiciones de subsistencia. Este proceso puede tener efectos contradictorios sobre el trabajo de las mujeres; los siguientes ejemplos muestran cómo éstas son afectadas por los cambios en la estructura de producción asociados a la penetración del capitalismo en el Tercer Mundo:

—*La división sexual del trabajo cambia y la carga laboral de las mujeres se intensifica.*

En Ghana, los hombres se vieron obligados a ingresar en los cultivos comerciales o a emigrar a las áreas urbanas en busca de trabajo, lo que obligó a las mujeres a asumir cargas adicionales en la producción agrícola de subsistencia. Además, cuando la tierra fue apropiada en forma privada, las fuentes comunitarias de agua, combustible y alimentos dejaron de ser accesibles para los campesinos pobres y los jornaleros sin tierra, lo cual obligó a las mujeres a emplear más tiempo en la búsqueda y recolección de estos elementos.

—*Las mujeres pierden el control efectivo sobre los recursos productivos, así como sobre el proceso de trabajo y su producto.*

En Oaxaca, México, la penetración del capital mercantil en las actividades textiles femeninas disminuyó el control que las mujeres tenían sobre la compra y venta de su producto. Además, el cambio de los cultivos tradicionales hacia la producción del café para el mercado hizo que las mujeres se orientaran más hacia el trabajo estacional de recolección que hacia la industria de tejidos. Como resultado, perdieron el control sobre los recursos económicos y el proceso de trabajo, y se convirtieron en trabajadoras marginales dentro de la producción agrícola.

—*Surge una nueva división del trabajo en la cual las mujeres jóvenes se convierten en trabajadoras asalariadas migrantes.*

Las mujeres se están convirtiendo en piezas importantes del proceso de industrialización en algunos países del Tercer Mundo, pues satisfacen las necesidades del capital en términos de una mano de obra disciplinada y barata. Son mujeres el 80% de quienes trabajan en las zonas de libre comercio de Puerto Rico y República Dominicana; por otro lado, las mujeres jóvenes de Malasia están migrando a Singapur para trabajar en las industrias intensivas de mano de obra, donde constituyen el 45% de los obreros de este sector y trabajan en las escalas más bajas de la estructura salarial.

—*Cuando las formas tradicionales de control patriarcal sobre la mujer se debilitan, surgen nuevas formas de control reforzadas por el proceso de acumulación capitalista.*

El cambio de relaciones serviles a relaciones capitalistas de producción a mediados de siglo en Cajamarca, Perú, provocó el aumento de la migración masculina hacia las plantaciones de la costa, lo que debilitó el control del hombre sobre el trabajo de la mujer y dio a ésta mayor autonomía. Pero al mismo tiempo, muchas familias campesinas perdieron sus tierras y las mujeres se convirtieron en dependientes de los asalariados masculinos.

*Fuente:* Benería, L. y Sen, G., 1982.

#### 2.4.2. La estrategia del empoderamiento

Esta estrategia, cuyos orígenes se sitúan en las reflexiones y experiencias de los movimientos de mujeres del Tercer Mundo durante los años ochenta, tiene como elemento central la potenciación de las capacidades y el protagonismo de las mujeres, de ahí su denominación como «estrategia para la potenciación de las mujeres» o para su «empoderamiento» (traducción literal del vocablo «empowerment»).

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en su importante documento titulado *La igualdad entre hombres y mujeres: hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona* (1998), ha definido el empoderamiento de la mujer como «el reconocimiento del hecho de que las mujeres están legítimamente capacitadas para desempeñar un papel eficaz, y que deben ejercerlo, tanto individual como colectivamente, en los procesos de toma de decisiones que determinan sus sociedades y sus propias vidas».

Es importante anotar que, como expresa Virginia Vargas, una de las promotoras de esta estrategia en América Latina, no se trata propiamente de un enfoque sobre la participación femenina en el desarrollo sino más bien de una meta a la que llegar «mediante el fortalecimiento de las capacidades y el protagonismo de las mujeres» (Guzmán y otras, 1991).

Aunque procede de la educación popular desarrollada por Paulo Freire, el concepto de empoderamiento aplicado a las mujeres surge en 1984 en la India. La Red DAWN-MUDAR (Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era), una red de grupos de mujeres e investigadoras del Sur y del Norte creada durante ese año, lo introdujo en la III Conferencia Mundial de la Mujer (Nairobi, 1985) con el propósito no sólo de analizar las condiciones de las mujeres del mundo, sino también de presentar una visión de una sociedad futura alternativa:

Queremos un mundo donde no exista desigualdad basada en la clase, género y raza en ningún país ni en la relación entre los países. Queremos un mundo donde las necesidades básicas se conviertan en derechos básicos y donde la pobreza y todas las formas de violencia sean eliminadas. Cada persona tendrá la oportunidad de desarrollar plenamente su potencial y creatividad, y los valores femeninos de nutrición y solidaridad, caracterizarán las relaciones humanas (...) Sólo profundizando los vínculos entre la igualdad, el desarrollo y la paz podremos mostrar la intrincada relación que existe entre los derechos básicos de los pobres y las transformaciones de las instituciones que subor-

dinan a las mujeres. Ambos pueden alcanzarse a través del autoempoderamiento de las mujeres (Sen y Grown, 1988).

El «empoderamiento» se define como el acceso paulatino de las mujeres al control de: *a)* recursos materiales: físicos, humanos o financieros, como el agua, la tierra, las máquinas, los cuerpos, el trabajo y el dinero; *b)* recursos intelectuales: conocimientos, información e ideas; y *c)* la ideología: facilidades para generar, propagar, sostener e institucionalizar creencias, valores, actitudes y comportamientos.

Todo ello supone ganancias para las mujeres en autoestima, educación, información y derechos, es decir, en poder. Pero esta estrategia no identifica el poder en términos de dominación sobre otros, sino como la capacidad de las mujeres para incrementar su propia autoestima y fortaleza, e influir en la dirección del cambio, mediante el control de recursos fundamentales.

Reconociendo además, las limitaciones de las actuaciones gubernamentales para resolver los aspectos más estratégicos de la subordinación femenina, sus defensoras insisten en la necesidad de un esfuerzo sostenido y sistemático de las organizaciones de mujeres, a partir de las necesidades referidas a la calidad de vida, como medio para generar conciencia y lograr transformaciones radicales.

Partiendo de las necesidades prácticas de género de las mujeres (lo que acerca esta propuesta al enfoque del bienestar), pero reconociendo las desigualdades existentes entre los géneros (elemento que la aproxima al de equidad), la estrategia del empoderamiento plantea que las mujeres experimentan la subordinación de manera diferente de acuerdo a su raza, clase, historia colonial y posición actual de sus sociedades en el orden económico internacional. Sugiere, por tanto, que las mujeres deben desafiar estructuras y situaciones opresivas a diferentes niveles, y que ellas son una fuerza fundamental para el cambio, no sólo en lo que se refiere a su subordinación como género sino también en cuanto a las luchas de sus sociedades por la autonomía nacional, conquistas democráticas o cambios en las estructuras económicas.

El carácter potencialmente desafiante de esta estrategia ha hecho que no sea bien vista por las agencias de la cooperación internacional. Las numerosas organizaciones de mujeres del Tercer Mundo que la aplican en su trabajo cotidiano se mantienen subfinanciadas, sosteniéndose gracias al trabajo voluntario de las mujeres y contando apenas con la cooperación de algunas organizaciones no gubernamentales del Norte.

## Obtener poder a través de la organización

Esta ha sido la meta que ha animado a diversas organizaciones, movimientos, redes y alianzas de mujeres en el mundo, que cubren una multitud de temas y propósitos, comparten un mismo interés por el empoderamiento de las mujeres y una preocupación por rechazar estructuras burocráticas rígidas a favor de otras abiertas y no jerárquicas.

La experiencia ha demostrado que las organizaciones más efectivas se iniciaron alrededor de necesidades prácticas de las mujeres en el campo de la salud, el empleo y la provisión de servicios básicos, pero fueron capaces de utilizar preocupaciones como éstas para alcanzar otros intereses estratégicos de género, identificados por las propias mujeres en contextos socio-políticos particulares.

- En Filipinas, GABRIELA (una alianza de organizaciones de mujeres locales y nacionales) manejó un proyecto que combinaba la labor tradicional de las mujeres en la costura de tapices con una actividad no tradicional, la discusión sobre los derechos legales de las mujeres y la Constitución. Ello permitió la discusión de los derechos en comunidades, fábricas y colegios a nivel nacional, considerando el producto final un *tapiz de los derechos de la mujer* como instrumento de liberación.
- El Foro Contra la Opresión de las Mujeres de Bombay, India, comenzó en 1979 una campaña de discusión sobre la violación y la quema de novias. Sin embargo, ya que el 55% de la población de bajos ingresos vivía en asentamientos ilegales, el foro rápidamente reparó en que la vivienda era una prioridad mayor para las mujeres locales y cambió el énfasis hacia este tema. En un contexto donde, por tradición, las mujeres no habían tenido acceso a vivienda por derecho propio, su falta en caso de ruptura del matrimonio o violencia doméstica era un problema agudo. La movilización alrededor de este tema también generó una toma de conciencia sobre el sesgo patriarcal de la legislación de herencia y en la interpretación de los derechos de vivienda. Además, el foro integró una alianza de organizaciones no gubernamentales a nivel nacional, presionando para que el gobierno aprobara una Carta Nacional de la Vivienda, con lo que aseguró que las necesidades de vivienda de las mujeres fueran incorporadas a la agenda política.
- La Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA), iniciada en Ahmedabad, India, en 1972, luchó inicialmente por salarios más altos y contra el hostigamiento de la policía y la explotación de los intermediarios. Con la ayuda de la Asociación del Trabajo Textil (TLA), dominada por

hombres, SEWA fundó un banco y proporcionó apoyo a las mujeres de bajos ingresos a través de programas de capacitación técnica, sistemas de seguridad social, cooperativas de producción y mercadeo. Poco después, la TLA expulsó a SEWA de su organización porque sus líderes se sentían crecientemente amenazados por el avance de las mujeres, y porque sus métodos de lucha —en oposición a la política de la TLA de compromiso y colaboración— eran un modelo peligroso para los trabajadores. SEWA ha sobrevivido a contratiempos considerables en su desarrollo, gracias al apoyo de sus miembros y de agencias internacionales, que le ha permitido un nivel de independencia dentro del contexto de la política local.

*Fuente: Moser, C., 1991.*

## 2.5. LA ESTRATEGIA GÉNERO EN EL DESARROLLO (GED)

Desde mediados de los ochenta, y con mayor auge durante los años noventa, ha venido surgiendo una nueva manera de entender la participación de las mujeres en el desarrollo. La insistencia de las investigadoras en considerar las relaciones de género y su articulación con otros vectores de desigualdad, combinada con el trabajo de las organizaciones del Sur en busca del empoderamiento femenino, dieron como resultado la estrategia «Género en el Desarrollo» (GED), que actualmente orienta las políticas de cooperación de la mayoría de las instituciones internacionales, y de organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales.

### 2.5.1. De 'la mujer' a las 'relaciones desiguales de género' como problema del desarrollo

El concepto «género» es usado por las feministas desde los años setenta, para enfatizar que las diferencias entre hombres y mujeres son socialmente construidas y no biológicas. En su formulación más amplia, el género es definido como «el proceso mediante el cual individuos nacidos dentro de una categoría biológica, macho o hembra, se convierten en las categorías sociales hombre y mujer, mediante la adquisición de atributos localmente definidos de masculinidad y femineidad».

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, las profesionales y activistas que eran críticas hacia considerar a

las mujeres como el problema —y rechazaban el análisis de su situación al margen de la actuación de los hombres y de sus contextos socio-políticos—, vieron en la categoría género una herramienta de mayor utilidad para comprender los obstáculos de las mujeres para participar en el desarrollo, pues este concepto propone «una noción relacional entre mujeres y hombres, cuya implicación inmediata es que ninguno puede ser entendido mediante un estudio completamente separado, dado que la información sobre las mujeres es necesariamente información sobre los hombres».

Un supuesto clave de la estrategia GED es que «nada es neutral en términos de género. Como plantea Catherine Hasse, citada en Macdonald (1994), «... Todos los proyectos, incluso los de naturaleza técnica, tienen una dimensión de género porque siempre están dirigidos a los hombres, a las mujeres o a ambos. Esto implica que, independientemente de si se trata de un proyecto con mujeres o con hombres, siempre impactará sobre el otro género. Todos los proyectos de mujeres afectarán la posición de los hombres, y viceversa. De ahí que ningún proyecto pueda reclamar neutralidad de género».

Resaltando que las identidades y roles de mujeres y hombres se construyen socialmente, y que la posición de las mujeres en la sociedad no puede ser entendida aisladamente de la posición de los hombres, la perspectiva GED propone como área central de análisis las relaciones entre los géneros y, particularmente, la manera en que éstas se dan en detrimento de las mujeres. Este enfoque permite analizar los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres, las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo, la valoración asimétrica de la capacidad y comportamiento de ambos géneros, y el distinto acceso a recursos y poder que así se genera.

Según Kate Young (1993), «el análisis de las relaciones de género tiene un carácter holístico, es decir, abarca tanto el nivel doméstico como el comunitario, e incluso exige análisis a nivel nacional e internacional. Incluye también factores influyentes como la clase, la religión y la etnia, así como los ámbitos político, económico y cultural, pues todos estos factores modifican o reestructuran, socavan o refuerzan las relaciones entre los géneros».

La estrategia GED no es sólo un marco para el análisis de cómo están las mujeres en el mundo; también es una

propuesta política en tanto exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones de género equitativas. Contiene, por tanto, un cuestionamiento al concepto y la práctica predominantes del desarrollo —entendido este como «un proceso sostenido de crecimiento económico capaz de llevar a las sociedades subdesarrolladas hacia el modelo de sociedad vigente en el Norte desarrollado», cuya universalización no es posible ni deseable— y reivindica un desarrollo alternativo que tenga como horizonte una sociedad estructurada sobre bases democráticas, participativas e igualitarias.

### **La *dimensión de género* y los procesos de desarrollo**

Ann Whitehead, del Instituto de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Sussex, fue una de las investigadoras que aportó la base conceptual y teórica que sustenta la estrategia GED. En 1978 fundamentó sus propuestas en los siguientes términos:

- Ningún estudio sobre las mujeres y el desarrollo puede partir del punto de vista de que el problema reside en las mujeres, sino más bien en los hombres y las mujeres y, concretamente, en las relaciones entre hombres y mujeres.
- Estas relaciones están construidas socialmente y no proceden de la biología; tampoco son necesariamente armoniosas, al contrario, pueden ser de oposición y conflicto. Dado que estos conflictos no son datos de la biología sino que están determinados socialmente, pueden adoptar formas muy diversas en distintas circunstancias; a menudo adoptan la forma de dominación masculina y subordinación femenina. En este caso, el objeto de análisis son las distintas formas de dominio/subordinación que estructuran las relaciones entre mujeres y hombres.
- Adoptar la *dimensión de género* significa analizar las formas que caracterizan a las relaciones entre los géneros y sus vínculos con otras relaciones más amplias de la sociedad. Significa preguntarse cuáles son los vínculos entre los géneros y las relaciones económicas entre las personas, ya sean los miembros de un hogar o de diferentes clases sociales; cómo afectan los procesos económicos y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo a las relaciones entre los géneros.

*Fuente:* Ostergaard, L., 1991.

En este desarrollo alternativo, humano y sostenible, las mujeres no son vistas como sectores vulnerables y pasivos o como recursos útiles, sino como «agentes activas del cambio», de lo que se deduce la necesidad de escucharlas tanto en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo como en la planificación, gestión y evaluación de los proyectos, y de integrarlas a los espacios donde se toman las decisiones que les afectan.

Para ello, la estrategia GED propone el impulso de procesos de empoderamiento de las mujeres, de modo que éstas accedan al uso y control de los recursos materiales y simbólicos, ganen influencia y participen en el cambio social. El empoderamiento de las mujeres implica:

- a) La toma de conciencia sobre su subordinación y el aumento de la confianza en sí mismas (adquisición de «poder propio»).
- b) La organización autónoma para decidir sobre sus vidas y sobre el desarrollo que desean (desarrollo del «poder con»).
- c) La movilización para identificar sus intereses y transformar las relaciones, estructuras e instituciones que les limitan y perpetúan su subordinación (ejercicio del «poder para»).

Los movimientos de mujeres latinoamericanos han propuesto el concepto de «autonomía» como un instrumento útil para analizar los procesos de participación y/o empoderamiento de las mujeres. Entendida como una estrategia emancipatoria, la autonomía de las mujeres implica tanto los procesos internos que lleven a la auto-determinación, como las actuaciones colectivas que apunten a transformar las relaciones sociales de poder. La autonomía de las mujeres contiene cuatro dimensiones inseparables: la «autonomía física», referida al autocontrol de la sexualidad y la fertilidad; la «autonomía económica», sustentada en el equitativo acceso y control sobre los medios de producción; la «autonomía política», relativa a los derechos políticos básicos, incluida la formación de grupos de presión con orientaciones y propuestas particulares; y la «autonomía sociocultural», implicada en la capacidad de afirmar identidades propias y autoestima.

En resumen, como sostiene el Comité de Ayuda al Desarrollo y otras instituciones que promueven la estrategia GED:

- El problema no es la integración de las mujeres en el desarrollo, o su falta de formación, créditos o recursos,

## Diferencias principales entre las estrategias MED y GED

|                               | Mujer en el Desarrollo   | Género en el Desarrollo   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Enfoque</b>                | Las mujeres son el problema; ellas deben cambiar.  | Se busca el desarrollo de mujeres y hombres.  |
| <b>Tema central</b>           | Situación de las mujeres (y niñas).  | Las relaciones entre mujeres y hombres.   |
| <b>Problema</b>               | La exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo.   | Las relaciones desiguales de poder, que frenan el desarrollo humano equitativo y la plena participación de las mujeres.   |
| <b>Objetivo</b>               | Desarrollo más eficiente.  | Desarrollo humano sostenible y equitativo, con participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones.   |
| <b>Solución</b>               | Integración de las mujeres en el proceso de desarrollo existente.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Empoderamiento de las mujeres y de los sectores más desfavorecidos.</li> <li>— Transformación de todas las relaciones de desigualdad.</li> </ul>   |
| <b>Estrategias</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Proyectos dirigidos a mujeres.</li> <li>— Proyectos integrados, con alguna actividad específica para mujeres.</li> <li>— Aumentar la productividad o los ingresos de las mujeres.</li> <li>— Aumentar las habilidades de las mujeres, para cuidar el hogar o para brindar servicios gratuitos a la comunidad.</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Identificar y satisfacer las necesidades prácticas de mujeres y hombres, para mejorar sus condiciones de vida.</li> <li>— Identificar y satisfacer los intereses estratégicos de las mujeres.</li> </ul>   |
| <b>Problemas Consecuencia</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Esta estrategia ha aumentado la carga de trabajo de las mujeres, sin proporcionarles mayor poder económico.</li> <li>— Las mujeres no han sido consultadas sobre el tipo de desarrollo e integración que buscan.</li> <li>— Se da una integración en el mundo de los hombres sin un cambio en las relaciones de poder.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Las intervenciones se basan en los roles, responsabilidades y poder de las mujeres y los hombres, en la sociedad a la que pertenecen.</li> <li>— Tratan de mejorar la posición de las mujeres en relación a los hombres, de manera que la sociedad en su totalidad se beneficie y transforme.</li> </ul> |

Fuente: De la Cruz, C., 1998.

## Planificar el desarrollo con perspectiva de género

Caroline Moser, pionera en la incorporación de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo, ha planteado que la meta del desarrollo requiere la eliminación de los factores que ocasionan la desigualdad entre los géneros, los cuales impiden a las mujeres el acceso a mejores opciones y oportunidades, así como a las instancias públicas de toma de decisiones.

Punto de partida fundamental para «planificar con perspectiva de género» es considerar que mujeres y hombres, al tener distintas posiciones dentro del hogar y distinto control sobre los recursos, no sólo desempeñan roles diferentes y cambiantes en la sociedad sino que también suelen tener diferentes necesidades e intereses (\*).

La «planificación de género» tiene las siguientes características:

— *No es simplemente un proceso técnico, sino también un proceso político*: el logro de la equidad entre los géneros precisa que se efectúe una redistribución de recursos y de poder, lo que requiere una negociación de intereses. Esto significa que la planificación debe estar apoyada en una metodología que considere la dimensión política de la negociación como un asunto central.

La planificación que se limita a satisfacer las *necesidades prácticas*, bien puede quedarse en un nivel técnico, pero cuando se aborda el campo de los *intereses estratégicos* —cuyo logro requiere una transformación de los roles de género tradicionales— es necesario trabajar el nivel político.

— *Involucra procesos de transformación*: el logro de la equidad entre los géneros supone un cambio en las actitudes y formas cotidianas de actuación, por parte de las mujeres y de los hombres. Este es un proceso que se realiza a través de transformaciones sociales de carácter estructural.

— *El conflicto forma parte del proceso de planificación*: se parte de la premisa de que en una sociedad plural hay diversidad de intereses, que frecuentemente están en conflicto.

La planificación debe encarar el conflicto y no evadirlo, así como crear las bases para que la negociación de intereses se realice en condiciones de igualdad entre los actores sociales involucrados, lo cual implica desarrollar procesos de generación de poder para los grupos sociales en desventaja, entre ellos el de las mujeres.

— *... y también el debate democrático de intereses*: dado que en el proceso de planificación interviene una multiplicidad de grupos con diversidad de intereses, propiciar su participación constituye una parte central de dicho proceso.

La definición de los intereses a los que va a responder la planificación, efectuada por un grupo de *expertos*, no permite el debate y tiende a fortalecer las relaciones tradicionales de poder.

Fuente: Proyecto PROEQUIDAD, 1995.

(\*) Para un conocimiento exhaustivo de los conceptos, marcos analíticos e indicadores creados por la planificación de género, ver Moser, C. (1995) y March, C. y otras (1999).

## Implicaciones de la estrategia GED en las políticas de cooperación

- El énfasis ha de ponerse en el cambio del enfoque básico de la intervención de desarrollo, no en la realización de más actividades paralelas.

Los intereses de las mujeres han de quedar reflejados en la definición de las políticas y estrategias del desarrollo, de modo que todas las actividades derivadas fomenten una distribución equitativa de oportunidades y beneficios entre mujeres y hombres, y reduzcan las brechas entre ambos.

- El objetivo es la erradicación de la desigualdad, y no las mujeres como grupo.

Siendo la igualdad entre mujeres y hombres un objetivo del desarrollo, ha de analizarse si los proyectos específicos con mujeres contribuyen o no a este objetivo. Además, todas las políticas han de ser examinadas cuidadosamente con el fin de valorar su impacto en las desigualdades entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a los recursos, a las oportunidades y a la capacidad para decidir sobre sus vidas.

- La intervención de desarrollo ha de concentrarse en el contexto institucional y político, y no sólo en los proyectos.

Si las instituciones de los países con los que se coopera no tienen capacidad suficiente para abordar las cuestiones de la igualdad en sus políticas, las actuaciones de los organismos de cooperación, con sus proyectos particulares, no dejarán de ser iniciativas aisladas y con resultados muy limitados a largo plazo.

- Las intervenciones han de ser más que una simple respuesta a las diferencias entre mujeres y hombres, y prestar atención a la reducción de las desigualdades.

Los organismos de cooperación han avanzado mucho en identificar las diferentes actividades y necesidades de mujeres y hombres, y en tomar en cuenta estas diferencias en sus estrategias de intervención. El paso necesario es identificar las oportunidades de reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, y apoyar cualquier avance hacia unas relaciones más igualitarias.

- La cooperación ha de prestar mayor atención a las organizaciones y redes de mujeres, y a las fuerzas impulsoras del cambio en los países asociados.

Dado que las mujeres siguen teniendo insuficiente representación en las instituciones de los países con los que se coopera, las organizaciones de mujeres podrían beneficiarse del apoyo de los organismos de cooperación para desarrollar sus aptitudes y oportunidades para la investigación, presión y defensa de sus intereses.

- Las estrategias de cooperación han de prestar mayor atención a la manera en que los hombres obstaculizan el avance de las mujeres y el logro del desarrollo. Los esfuerzos deben ir también encaminados a involucrar a más hombres en el objetivo de la equidad de género.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

sino los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres, y perjudican más a las mujeres.

- Las desigualdades entre mujeres y hombres no afectan únicamente a las mujeres, sino también al desarrollo en su conjunto; por tanto, la desigualdad debe considerarse como una cuestión social, y no como un tema de las mujeres.
- Hay que tener en cuenta aspectos técnicos y políticos a la hora de hacer frente a estas desigualdades: no se trata sólo de incorporar a más mujeres a los procesos y programas existentes, sino de llevar a cabo reformas para asegurar que éstos reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres, y apoyen la igualdad entre mujeres y hombres.

### 2.5.2. Desarrollo Humano y Equidad de Género

El enfoque del desarrollo humano, con su énfasis en la necesidad de superar el estrecho marco del crecimiento económico como indicador del desarrollo de un país, abre un nuevo marco para revisar el objetivo central del desarrollo. Definiendo éste como «la ampliación de las opciones de que disponen las personas», el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala tres componentes básicos del concepto «desarrollo humano»: *a)* Igualdad de oportunidades para todas las personas en la sociedad; *b)* Sostenibilidad de esas oportunidades, de una generación a la siguiente; y *c)* Potenciación de las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien de él.

La aplicación de este enfoque a la evaluación de la situación y evolución de los países, ha dado lugar a un conjunto de informes que el PNUD publica desde 1990. Para su elaboración utiliza indicadores diferentes del ingreso per cápita, pues entiende que la ampliación de oportunidades de las personas depende, básicamente, del logro de una vida prolongada y saludable, la adquisición de conocimientos y el acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

En 1995, el Informe sobre Desarrollo Humano incorporó la situación de las mujeres como su tema central de análisis, construyendo para ello el *Índice de Desarrollo relacionado con la Mujer* (IDM) —para medir la desigualdad existente entre mujeres y hombres, así como el grado medio de avance de ambos en sus oportunidades— y el *Índice de Poten-*

*ciación de la Mujer (IPM)*, referido a la participación femenina en la adopción de decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales y su capacidad de obtener ingresos. Estos índices se siguen incorporando en los informes sucesivos para medir su evolución; su denominación ha cambiado para introducir el término género, siendo en la actualidad IDG e IPG respectivamente.

### **La equidad de género, un asunto crítico del desarrollo humano**

Avanzar hacia la igualdad en la condición de mujeres y hombres no es una meta tecnocrática, sino un proceso político. Dicho proceso requiere un nuevo tipo de pensamiento en el cual los estereotipos de mujeres y hombres sean reemplazados por una nueva filosofía que considere que todas las personas, sea cual fuere su sexo, son agentes imprescindibles para el cambio. En consecuencia, es preciso crear un paradigma de desarrollo humano totalmente nuevo, que coloque al ser humano en el centro de sus preocupaciones. Cualquier intento al respecto, debería abarcar al menos los tres principios siguientes:

- Es preciso consagrar como principio fundamental la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres. Deberían individualizarse y eliminarse, mediante reformas políticas integrales y una fuerte «acción afirmativa», las barreras jurídicas, económicas, políticas o culturales que impiden el ejercicio de la igualdad de derechos.
- Es preciso considerar a las mujeres como agentes y beneficiarias del cambio. Las inversiones en la capacidad de las mujeres y la potenciación de éstas para que ejerzan sus opciones no sólo constituyen un valioso fin en sí mismas, sino que son también la manera más segura de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo general.
- El modelo de desarrollo resultante, si bien debe encaminarse a ampliar las opciones tanto de las mujeres como de los hombres, no debería predeterminedar la manera en que diferentes culturas y distintas sociedades han de ejercer esas opciones.

*Fuente:* PNUD, 1995.

Partiendo de la consideración de que «el desarrollo humano es injusto y discriminatorio cuando la mayoría de las mujeres quedan excluidas de sus beneficios» y que «la continua exclusión de las mujeres respecto de muchas oportunidades económicas y políticas entraña un continuo auto de

acusación contra el progreso moderno», el PNUD plantea que la desigualdad entre hombres y mujeres no depende del nivel de ingresos, las ideologías políticas, las culturas o los niveles de desarrollo de los países, al tiempo que señala que, «en muchos casos, un firme compromiso político ha impulsado las acciones encaminadas a mejorar el desarrollo humano de la mujer, pese a la escasez de recursos» (Informe sobre Desarrollo Humano, 1995).

Como señala Idoe Zabala (1999), el marco abierto por el enfoque del desarrollo humano es más favorable que los anteriores para plantear una agenda feminista, en relación a las metas y tareas del desarrollo. Si es cierto que en el centro está el ser humano, también lo está su cuidado y mantenimiento (trabajos reproductivos asignados a las mujeres en el sistema de relaciones de género vigentes), por lo que «el desarrollo debe valorar este trabajo y poner a disposición de quienes lo realizan los recursos necesarios para hacerlo, de manera que no se castigue, como sucede actualmente, a las mujeres».

El concepto «equidad de género» es una categoría muy útil en este nuevo marco discursivo. Al referirse al hecho de que mujeres y hombres han de disfrutar en condiciones iguales de los bienes, oportunidades, recursos y recompensas valorados por la sociedad, hace evidente que a menudo deben ponerse en marcha acciones especiales orientadas a remover los obstáculos que impiden a las mujeres participar en igualdad de condiciones.

La necesidad de tomar en cuenta las diferencias y las desigualdades existentes entre hombres y mujeres ha propiciado la aparición de las llamadas «políticas de diferenciación para la igualdad» o «políticas de acción positiva», que tratan desigualmente a quienes son desiguales con el fin de disminuir las distancias económicas, culturales, sociales y políticas entre ambos colectivos. Las políticas de acción positiva van más allá de las políticas de Igualdad de Oportunidades y se plantean medidas temporales que permitan contrarrestar o corregir las discriminaciones resultantes de las prácticas sociales —en ocasiones aparentemente neutrales— y del sistema social de género.

### 2.5.3. **'Mainstreaming' de género**

En estrecha relación con el logro de la equidad de género, la propuesta denominada «gender mainstreaming» apunta al objetivo de contrarrestar la persistente marginalización

política de las opiniones de las mujeres en el nivel de la planificación del desarrollo y en las instituciones de la cooperación internacional.

El «mainstreaming de género» (también denominado «integración», «incorporación» o «transversalización de la perspectiva de género») ha sido definido como «la organización (o reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad y equidad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas» Consejo de Europa, 1998.

Esta propuesta fue formulada por primera vez en la Conferencia de Nairobi, cuyas resoluciones establecían que las organizaciones de las Naciones Unidas pusieran en práctica una política global sobre la igualdad de las mujeres y que la incorporasen en sus planes a medio plazo, declaraciones, objetivos, programas y otros importantes documentos políticos. En la Conferencia de Beijing el mainstreaming de género fue asumido explícitamente por la Plataforma de Acción Mundial, afirmando que «los gobiernos y otros actores deberían promocionar una política activa y visible del mainstreaming de género en todas sus políticas y programas para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y en hombres, respectivamente».

A nivel europeo, el mainstreaming de género fue mencionado en el Tercer Programa de Acción Comunitario sobre Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la Comisión Europea (1991-1995) y llegó a ser un tema central en el Cuarto Programa de Acción. En 1996 la Comisión adoptó una comunicación sobre el mainstreaming de género, en la que establecía que el mismo implica «la movilización de todas las medidas y políticas generales específicas con el propósito de lograr la igualdad teniendo en cuenta de forma activa y abierta en la etapa planificadora sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de hombres y mujeres (la perspectiva de género)».

Para integrar, incorporar o transversalizar la perspectiva de género en las prácticas institucionales hay que operar, de manera simultánea, en los tres niveles de la dinámica de una institución:

- a) El nivel sustancial, referido a las políticas y objetivos institucionales, determina los contenidos de las

intervenciones específicas de las instituciones públicas.

- b) El nivel estructural, relacionado con los procedimientos y mecanismos que rigen la vida institucional, involucra la estructura organizativa, las normativas y directrices, el entrenamiento del personal, los criterios de contratación y demás mecanismos que determinan cómo un organismo fortalece su propia capacidad institucional para abordar la equidad de género en sus funciones.
- c) El nivel cultural, relativo a los valores asumidos por la institución y las actitudes de sus integrantes en cuanto a la desigualdad de género.

Pero, sobre todo, integrar la perspectiva de género implica un cambio en los métodos de trabajo de las instituciones, en todas las áreas y en todos los niveles. La formulación de todas las políticas ha de comenzar con un «análisis de género», tanto si se trata de programas económicos en la industria, agricultura o transporte, como si se refieren a áreas tradicionales de las mujeres, como la salud materno-infantil o la producción de artesanías en pequeña escala.

El mainstreaming de género no puede reemplazar ni repetir las políticas dirigidas a resolver problemáticas particulares de las mujeres en una sociedad, sean éstas políticas de igualdad de oportunidades o de acción positiva. Cuando se afirma que la integración de la perspectiva de género es una nueva estrategia para lograr la equidad de género, hay que hacer hincapié en el hecho de que no sustituye a las políticas destinadas a las mujeres, sino que las complementa. Se trata de dos estrategias distintas y deben ir paralelas, formando una estrategia doble por lo menos hasta que haya una verdadera cultura y un consenso con respecto a la equidad de género en todo el conjunto de la sociedad.

Las políticas dirigidas específicamente a las mujeres siguen siendo apropiadas cuando se enfocan necesidades de las mujeres derivadas de: *a)* sus características reproductivas o físicas, como la mortalidad materna; *b)* la acumulación de privaciones sufridas por los sectores femeninos en salud o educación; *c)* las condiciones en que realizan trabajo remunerado: concentración en actividades de baja productividad, trabajos mal pagados, estructura discriminatoria por sexo de los salarios y empleos; y *d)* el fortalecimiento de sus organizaciones propias.

Mientras las políticas de igualdad apuntan a resolver problemas y necesidades de las mujeres que son resultantes de la desigualdad entre los géneros, y actúan en áreas concretas y con gran rapidez, el mainstreaming de género parte de que ya existen tales políticas específicas y añade al panorama una reorganización del proceso de elaboración de las políticas, para que los actores involucrados tengan en cuenta la perspectiva de género. Esta estrategia requiere más tiempo para ser aplicada pero tiene un mayor potencial de cambio que las políticas de igualdad.

# **3**

## **Políticas y mecanismos de la cooperación para el desarrollo de las mujeres**



Si bien las actuaciones de la cooperación internacional dirigidas a las mujeres han estado fundamentadas en las concepciones y enfoques comentados en el capítulo anterior, han sido los agentes encargados del diseño de las políticas y de la gestión de las ayudas al desarrollo (instituciones financieras, agencias multilaterales, organismos gubernamentales y no gubernamentales), quienes han traducido dichos planteamientos a directrices programáticas, mecanismos institucionales y recursos.

Desde los años setenta se reconoce unánimemente en estos ámbitos la posición clave de las mujeres en el desarrollo, lo que ha implicado una mayor visibilidad de éstas en la cooperación. Numerosos estudios han registrado una creciente tendencia a integrar la meta del avance de las mujeres en las políticas y programas, así como una creciente atención por parte de quienes planifican el desarrollo hacia los roles y relaciones de género.

Sin embargo, después de tres décadas de abundantes proyectos destinados a las mujeres, sobre todo a las más pobres, numerosas investigaciones muestran también que las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de las mujeres en el Sur no han mejorado. En muchos casos, su integración al desarrollo ha sido utilizada para explotar de manera más eficiente los recursos femeninos del país, en el marco de sistemas económicos, sociales y políticos injustos.

## Tantos proyectos dirigidos a las mujeres pobres... ¿y?

La ONGD alemana Agro Action (Deutsche Welthungerhilfe) señalaba, en un documento de política institucional publicado en 1996, que las mujeres del Sur habían sufrido durante las pasadas décadas un fuerte deterioro de sus condiciones de vida, y daba como razones de ello las siguientes:

- Los procesos macroeconómicos tienen mayor impacto sobre las vidas de las mujeres, que las intervenciones de la cooperación. Ellas han sido particularmente afectadas por los efectos sociales negativos de la creciente deuda externa y las políticas de ajuste estructural.
- Los bajos salarios y las condiciones miserables de trabajo que operan en las áreas típicamente femeninas de los sectores modernos, agravan la carga de trabajo de las mujeres y su marginalización.
- La importancia de la agricultura de subsistencia no está debidamente considerada en las economías nacionales orientadas a la exportación.
- Las estadísticas no registran adecuadamente el trabajo de las mujeres en la casa, el cuidado de las criaturas, personas mayores y enfermas, y en el sector informal, ni se contabiliza su impacto en la economía nacional.
- Las mujeres todavía no están adecuadamente representadas en las estructuras y niveles donde se toman las decisiones.
- La estrategia de integración de las mujeres al desarrollo mediante su acceso a la educación, servicios de salud y trabajo pagado, favorece solamente un aspecto del avance de las mujeres pero no contempla la meta de atender sus intereses estratégicos y lograr su empoderamiento.
- Los contenidos y la amplitud de las actividades en pro de las mujeres, realizadas por muchas organizaciones de cooperación al desarrollo en el Norte y en el Sur, son arbitrarios y accidentales, debido a la no institucionalización de la perspectiva de género en sus líneas programáticas ni en su cultura organizacional.
- Después de tres décadas de preocupación por el papel de las mujeres en el desarrollo, la perspectiva de género todavía no ha sido plenamente integrada en la cooperación. Las actividades dirigidas a enfrentar las desventajas de las mujeres aún son consideradas un apéndice marginal por las organizaciones del desarrollo. Los temas relacionados con mujeres o género siguen siendo competencia exclusiva de especialistas en estas materias.

—Ha sido asumido a menudo, y todavía lo es, que los beneficios del desarrollo llegan por igual a hombres y mujeres. Sin embargo, a causa de la falta de participación de los sectores afectados y la insuficiente consideración de los roles de género, el proceso de desarrollo ha empeorado la situación de las mujeres en comparación con la de los hombres.

*Fuente:* German Agro Action, 1996.

### 3.1. LAS MUJERES EN LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

#### 3.1.1. Las Naciones Unidas y el desarrollo de las mujeres

Los cambios ocurridos durante las últimas cuatro décadas en la cooperación multilateral, en cuanto a los mecanismos y recursos dedicados al avance de las mujeres, se pueden constatar observando cómo han evolucionado las declaraciones políticas y las estructuras institucionales de la mayor de las agencias de desarrollo: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Desde comienzos de los sesenta, este organismo ha acompañado cada propuesta de *década de desarrollo* con una declaración que resume sus prioridades para los siguientes años. La declaración que anunció la Primera Década del Desarrollo no contenía ninguna referencia específica a las mujeres. El documento de estrategia para la Segunda Década contenía una breve alusión a la importancia de estimular «la plena integración de las mujeres en todos los esfuerzos del desarrollo».

Esta nueva conciencia sobre el papel de las mujeres se ampliaría en los años ochenta, al declarar a éstas «agentes y beneficiarias en todos los sectores y en todos los niveles del proceso de desarrollo». Para los noventa, Naciones Unidas ha señalado que «la tarea es lograr una mayor comprensión de los problemas de las mujeres como prioridades del desarrollo... (en el entendido de que) su empoderamiento traerá notables beneficios para el desarrollo, en términos de mejores resultados, mayor equidad y progreso social».

La emergencia de esta nueva conciencia puede también apreciarse a la luz de los cambios en la estructura organizacional de la ONU. En sus primeros años, los temas de las mujeres eran vistos como asuntos de derechos humanos y,

en general, confinados a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres y al Tercer Comité de la Asamblea General, que abordaba materias sociales y humanitarias.

Sin embargo, para finales de los ochenta ya existían en el organigrama de la ONU varias instancias responsables de asegurar que las mujeres estuvieran integradas en sus esfuerzos por el desarrollo: la División para las Mujeres, en el Programa para el Desarrollo (PNUD); el Fondo para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM); el Comité legal para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres, así como unidades MED en las diversas instituciones que integran el sistema de Naciones Unidas.

Teniendo como antecedente inmediato la aprobación por parte de la Asamblea General, en 1967, de la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres* —que, entre otras cosas, propugnaba una mayor participación económica de las mujeres para garantizar su integración en el desarrollo—, dos factores determinaron la preocupación de Naciones Unidas por la situación de las mujeres en el mundo: el fuerte desarrollo del feminismo y los movimientos de mujeres en los países del Norte y del Sur durante los años setenta, y la alarma internacional en torno al crecimiento de la población y los problemas de alimentación.

Mientras el primer factor propició que las profesionales de los programas internacionales de desarrollo cuestionaran la marginación de las mujeres en las políticas desarrollistas y demandaran mayor participación femenina en las acciones y beneficios del progreso, el segundo posibilitó que algunos problemas de las mujeres ocuparan un lugar destacado en las Conferencias Mundiales sobre la Alimentación (Roma) y la Población (Bucarest), en 1973 y 1974.

El reconocimiento explícito de los roles femeninos en los temas de población, producción, procesamiento y comercialización de alimentos, y en la nutrición familiar, llevó a ambas conferencias a recomendar a los gobiernos que promovieran la participación activa de las mujeres en políticas de población que tomaran en cuenta sus intereses, así como su integración en los procesos de desarrollo rural, en la toma de decisiones sobre producción alimentaria y nutrición, y en la educación y capacitación técnica en condiciones de igualdad con los hombres. De esta manera, algunas problemáticas de las mujeres entraban a formar parte de la agenda de preocupaciones de Naciones Unidas sobre el desarrollo.

Por otro lado, ya en 1962 la ONU había considerado necesario la existencia de comisiones nacionales que hicieran recomendaciones para mejorar la posición de las mujeres en sus respectivos países. A partir de entonces, y con mayor énfasis durante la Década de la Mujer (1976-1985), la ONU centró su atención en la promoción de «mecanismos institucionales» a nivel nacional (institutos o ministerios dedicados a la mujer en el marco de las estructuras estatales), que hicieran efectivas las estrategias para el desarrollo de las mujeres.

El establecimiento de una *maquinaria* interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tal como las comisiones nacionales, las oficinas de la mujer y otros cuerpos administrativos, con personal y presupuesto adecuados, puede ser una efectiva medida de transición para acelerar el logro de oportunidades iguales para las mujeres y su integración plena a la vida nacional. Los miembros de tales organismos deberían ser mujeres y hombres, representativos de todos los grupos sociales responsables de hacer e implementar las decisiones de la política en el sector público.

*Fuente:* Naciones Unidas, 1976.

A lo largo de casi tres décadas, Naciones Unidas ha cumplido un papel importante en la denuncia de las desventajas de las mujeres en el mundo, produciendo una abundante documentación, estadísticas e informes sobre la situación de las mujeres. También ha cumplido una notable función propagandística e ideológica, al otorgar visibilidad y legitimidad a las reivindicaciones de las organizaciones de mujeres y propiciar, de hecho, la incorporación de criterios de género en numerosos programas y proyectos a nivel internacional.

A pesar de que, hasta 1990, menos del 4% del presupuesto de los organismos de Naciones Unidas para proyectos, beneficiaban a las mujeres (0,2 % del presupuesto total era asignado directamente a proyectos de mujeres)<sup>4</sup>; a pesar de que su actuación se enmarca en los límites del consenso entre

---

<sup>4</sup> STAUD, K. (1990), «Gender politics in bureaucracy: theoretical issues in comparative perspective», en *Women, International Development and Politics*. Philadelphia.

los Estados miembros y carece de mecanismos para hacer cumplir a los gobiernos sus propios acuerdos —lo que cuestiona la eficacia de las acciones de Naciones Unidas—, también es cierto que sus múltiples convenciones, resoluciones, propuestas, documentos y plataformas han generado marcos programáticos legitimados en los cuales basarse para plantear directrices y recomendaciones a los gobiernos, de modo que éstos fortalezcan sus maquinarias institucionales e implementen políticas orientadas a mejorar la situación de las mujeres.

De particular relevancia han sido sus esfuerzos por integrar, primero la visión MED (Mujeres en el Desarrollo) y posteriormente el análisis de género, tanto en la misión y programas de sus organismos como en su funcionamiento institucional: procedimientos, directrices, capacitación y estructura organizativa. Su estrategia de «integrar los temas de género en todas las dimensiones del desarrollo» ha dado pautas a instituciones gubernamentales y no gubernamentales en todo el mundo, para incorporar la perspectiva de género en sus políticas y programas.

Además de las actuaciones particulares de varios organismos de Naciones Unidas —en particular UNICEF, PNUD, OIT, FNUAP y OMS— en pro del avance de las mujeres en el mundo, cabe a la ONU el mérito de haber creado las condiciones para la realización de cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, y de haber propiciado la intervención del movimiento internacional de mujeres en el resto de Conferencias y Cumbres Mundiales realizadas durante los años noventa.

### **3.1.2. Conferencias y Cumbres Mundiales: de las declaraciones a los compromisos<sup>5</sup>**

Desde que 1975 fuera declarado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Mujer hasta la celebración en 1995 de la Cuarta Conferencia Mundial, han transcurrido dos décadas de intenso trabajo, por parte de Naciones Unidas y de los movimientos de mujeres en el mundo, para hacer del triple objetivo de *Igualdad, Desarrollo y Paz para las mujeres* algo más que una propuesta meramente declaratoria.

---

<sup>5</sup> Para un examen pormenorizado del desarrollo e implicaciones de las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, ver Hernández y Rodríguez (1996).

Siendo una síntesis de las aspiraciones de las mujeres del Norte y del Sur, estas tres metas quedaron fuertemente articuladas en las declaraciones oficiales de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975):

Desarrollo significa la mejora y el progreso de la mujer en todos los aspectos de la vida humana: económico, político, social y cultural. Asimismo, el desarrollo debe estar integrado en un movimiento mundial dirigido a establecer una distribución más justa e igualitaria de los recursos del planeta entre los países y las personas. Sin paz y estabilidad no puede haber desarrollo. Y la paz no será duradera sin la igualdad, sin la eliminación de las desigualdades existentes a todos los niveles: entre hombres y mujeres, entre los ricos y los pobres de cada país, y entre las propias naciones.

El Plan de Acción Mundial aprobado en esta conferencia constituyó el primer documento de carácter oficial e internacional dedicado a problemas específicos de las mujeres en los campos de la salud y la educación, el trabajo doméstico

#### **Objetivos del Plan de Acción Mundial Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer. México 1975**

- Aumentar el alfabetismo y la educación cívica de las mujeres.
- Ampliar la educación técnica y vocacional en la agricultura y la industria.
- Garantizar el acceso igualitario a la educación en todos los niveles y la educación primaria obligatoria.
- Aumentar las oportunidades de empleo; reducir el desempleo y la discriminación en los términos y las condiciones del empleo.
- Igualdad para el sufragio y la elección.
- Mayor participación de las mujeres en los cargos políticos en los planos local, nacional e internacional.
- Ampliación de los servicios de bienestar en educación para la salud, saneamiento, nutrición y educación para la planificación familiar.
- Paridad en el ejercicio de los derechos cívicos sociales y políticos.
- Reconocimiento del valor del trabajo de las mujeres en el hogar, la producción doméstica, la comercialización y otras actividades no remuneradas.

*Fuente:* Hernández y Rodríguez, 1996.

y el empleo, la planificación familiar y la participación política. Además, la conferencia tomó varias decisiones importantes para institucionalizar las actuaciones dirigidas al avance de las mujeres:

- Establecer el período 1976-1985 como Década de la Mujer, para recordar a la comunidad internacional que las mujeres existen y tienen una posición subordinada, que debe ser eliminada encauzando los recursos públicos hacia actividades que favorezcan su desarrollo.
- Crear un Instituto Internacional para la Investigación y Capacitación (INSTRAW), con estatuto autónomo en el marco de Naciones Unidas.
- Organizar el Fondo Voluntario para la Promoción de la Mujer (UNIFEM), encargado de suministrar asistencia financiera y técnica a las mujeres. Desde su puesta en marcha en 1978 hasta 1995, el fondo subvencionó 300 proyectos de diverso tipo, desde la mejora de la producción de alimentos y los préstamos rotatorios, hasta el aprendizaje de técnicas de planificación por parte de las mujeres.

La Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague, 1980) evaluó las realizaciones de los gobiernos y consensuó un Programa de Acción para la segunda mitad de la Década de la Mujer, en el que fueron priorizadas las acciones en torno a la salud, la educación y el empleo de las mujeres. La evaluación realizada por la ONU para esa ocasión daba cuenta de la precaria situación de las mujeres en el mundo, al afirmar que «si bien las mujeres representan el 50% de la población y realizan casi dos tercios de las horas trabajadas en el mundo, reciben apenas una décima parte del ingreso mundial y son propietarias de menos del 1% de la tierra cultivada en el planeta».

La Década de la Mujer concluyó con la celebración de la Tercera Conferencia Mundial (Nairobi, 1985). Su logro principal fue el aporte de suficientes análisis para comprender, de manera global e integrada, el impacto en las mujeres de todos los aspectos claves del desarrollo, superando una visión sectorial de la problemática femenina.

La conferencia conoció un pormenorizado análisis sobre los avances en la situación de las mujeres (elaborado en base a un cuestionario enviado a 120 gobiernos) y un informe sobre el papel de éstas en el desarrollo. Ambos documentos permitieron concluir que las metas del decenio estaban muy lejos de ser logradas debido, entre otras razones, al impacto

de los procesos de desarrollo global en las condiciones de vida y trabajo de las mujeres. Se señaló en particular, que:

- La experiencia acumulada cuestiona seriamente la idea ampliamente difundida de que el crecimiento económico beneficia automáticamente a las mujeres;
- La crisis económica y el orden económico internacional son obstáculos fundamentales para la mejora del estatus de las mujeres en el Sur y en el Norte;
- El empeoramiento de la situación económica mundial, la crisis de la deuda y la imposición de las políticas de ajuste estructural han afectado con especial intensidad a los sectores más vulnerables de las sociedades en desarrollo, sobre todo a las mujeres;
- El imperialismo, el colonialismo, la ocupación y dominación extranjeras, el racismo, el aumento de las disparidades Sur-Norte y la falta de voluntad política de algunos países desarrollados para reestructurar las relaciones económicas internacionales sobre una base justa y democrática, constituyen barreras al desarrollo.
- La exclusión de las mujeres de la formulación de políticas y de los procesos de toma de decisiones es un grave impedimento no sólo para que las mujeres puedan hacer prevalecer sus preferencias e intereses y mejorar su situación, sino para que ellas puedan contribuir de manera más efectiva al desarrollo.

No obstante los limitados logros de la Década de la Mujer, un legado particular de ésta fue la institucionalización de los enfoques MED en los organismos gubernamentales y la cooperación internacional.

Hasta 1975, la mayoría de los gobiernos del Norte y del Sur no había enfrentado los asuntos de la mujer como un tema por derecho propio. El Plan de Acción Mundial, aprobado en México ese año, les instó a establecer mecanismos institucionales que no se limitaran a funciones consultivas sobre temas de mujeres, sino que tuvieran un rol planificador, decisorio y catalizador de programas a favor de las mujeres.

El resultado fue que, en 1985, la mayoría de los países contaban con alguna institución dedicada a las mujeres, la mitad de las cuales se había creado durante la década. De los 127 estados miembros, cerca del 22% tenían organismos para mujeres ubicados en los ministerios de asuntos sociales o de bienestar social, cerca del 16% en ministerios propios y cerca del 17% en las oficinas del primer ministro.

## Estrategias de Nairobi para el Avance de las Mujeres

| Áreas de preocupación | Estrategias  | Medidas   |
|-----------------------|--|---|
| <b>Igualdad</b>       | Compartir el poder con los hombres en igualdad de condiciones.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Constitucionales y jurídicas.</li> <li>— Igualdad en la participación social y política.</li> </ul>  |
| <b>Desarrollo</b>     | <p>Integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo, eliminando los obstáculos a su participación plena y eficaz.</p> <p>Institucionalizar este objetivo en todas las esferas y sectores, y a todos los niveles de intervención.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Establecer mecanismos y destinar recursos para promover la participación de las mujeres a todos los niveles del desarrollo.</li> <li>— Esferas de Acción concretas: Educación, Empleo, Salud, Alimentación, Agua, Agricultura, Industria, Energía, Comercio y servicios, Ciencia y tecnología, Vivienda, Transporte, Medio Ambiente y Servicios sociales.</li> </ul> |
| <b>Paz</b>            | Eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres en la promoción de la paz.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoyar la participación de las mujeres en los esfuerzos en pro de la paz.</li> <li>— Educación para la paz.</li> </ul>   |

*Fuente: Hernández y Rodríguez, 1996.*

Sin embargo, esta maquinaria institucional no satisfacía las expectativas de las mujeres, y la propia ONU expresaba en Nairobi dudas respecto de su eficacia. Una evaluación del INSTRAW sobre el fracaso de estas instituciones en 77 países había identificado varios factores responsables: limitaciones de personal y de presupuesto, actitudes que legitimaban la subordinación femenina, mandatos que se centraban en el enfoque del bienestar, fondos insuficientes para los proyectos y departamentos de la mujer, y falta de recursos y tiempo para influir en los ministerios clave.

También el fracaso provenía de la falta de asignaciones de presupuesto por parte de los organismos multilaterales y bilaterales. A mediados de los ochenta, menos del 4% del presupuesto de Naciones Unidas para proyectos tenía a mujeres como beneficiarias. Los proyectos específicamente dirigidos a mujeres recibían apenas un 0,2% de los fondos, porcentaje que ascendía al 0,5% en el caso de los proyectos

agrícolas. Menos del 1% de los programas de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) contenían estrategias para llegar a las mujeres. Por último, UNIFEM recibía apenas el 0,71% del presupuesto del PNUD.

En 1985 había consenso en que la creación de instituciones para la mujer en los gobiernos y organismos donantes había hecho surgir expectativas de que las necesidades de las mujeres serían abordadas, que no fueron satisfechas. Las Naciones Unidas reconocieron que la propuesta que hicieron diez años atrás era demasiado ambiciosa, de modo que en Nairobi sólo se acordó que «la maquinaria gubernamental apropiada para el monitoreo y la mejora del estatus de la mujer debía ser establecida allí donde faltase (...) y que, para ser efectiva, debería ser establecida a un alto nivel del gobierno y debería asegurársele recursos, compromiso y autoridad adecuados».

También en cumplimiento de los acuerdos de Nairobi, Naciones Unidas convocó, una década después, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Precedida por intensos debates a nivel nacional y continental, en los que se involucraron de manera activa las ONGs y movimientos de mujeres del Sur, la conferencia supuso el paso «de las conferencias meramente declaratorias a las que buscan un compromiso concreto para la acción».

En un contexto mundial marcado por la incertidumbre e inestabilidad de la economía internacional, los efectos de la crisis de los ochenta, la deuda externa, el ajuste y la globalización, el auge de una corriente conservadora y fundamentalista hizo que el 40% del borrador propuesto por la ONU llegara a la conferencia fuertemente cuestionado, sobre todo en los aspectos relativos a la igualdad y la perspectiva de género. Resistir esta contraofensiva y consolidar lo logrado en anteriores conferencias, reclamó buena parte de los esfuerzos de los movimientos de mujeres durante los dos años que duró la preparación de la conferencia.

La Plataforma de Acción de las Mujeres (PAM) aprobada en Beijing reconoce que los obstáculos que impedían el progreso de las mujeres en 1985, continúan existiendo e incluso, se han visto reforzados. En consecuencia, señala doce esferas críticas de especial preocupación (pobreza, educación, salud, violencia sexista, conflictos armados, estructuras políticas y económicas, poder y toma de decisiones,

mecanismos de igualdad, derechos humanos de las mujeres, medios de comunicación, recursos y medio ambiente, y derechos de las niñas), al tiempo que plantea un conjunto de medidas a aplicar para remover dichos obstáculos, de las que se derivan tareas para los gobiernos, el sector privado, los organismos intergubernamentales, las agencias especializadas de la ONU, las ONGs y la cooperación internacional.

### **La Declaración Política (Beijing, 1995)**

Siendo el documento que contiene el mensaje político de los principales compromisos de los gobiernos, la Declaración reconoce que la situación de las mujeres ha experimentado avances importantes en la última década, aunque éstos no han sido homogéneos, persistiendo las desigualdades entre mujeres y hombres, lo cual constituye un obstáculo importante para el bienestar de todos los pueblos.

La Declaración política compromete a los gobiernos a:

- Impulsar las Estrategias de Nairobi antes de que termine el siglo, garantizar a las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones a éstos.
- Promover la independencia económica y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo sus causas mediante cambios en las estructuras económicas.
- Garantizar la igualdad de acceso y de trato de mujeres y hombres tanto en la educación como en la atención de salud, y promover la salud sexual y reproductiva de las mujeres.
- Garantizar la paz para el avance de las mujeres, reconociendo su función rectora en el movimiento por paz, y trabajar por el desarme completo.
- Asegurar el éxito de la Plataforma de Acción a través de la movilización de recursos a nivel nacional e internacional, y proveer recursos nuevos y adicionales procedentes de todos los mecanismos de financiación disponibles para los países en desarrollo.
- Garantizar que todas las políticas y los programas de los gobiernos reflejen la perspectiva de género.

*Fuente: Plataforma de Acción Mundial, 1996.*

La importancia de la Cuarta Conferencia radica en que estableció un punto de no retorno en los debates sobre la condición de las mujeres en el mundo. Desde ese momento, la discusión está centrada en cómo lograr la igualdad de derechos y oportunidades, más que sobre el hecho evidente de las inequidades entre hombres y mujeres. Así, el compromiso adquirido por los gobiernos en Beijing conduce a la era de las políticas públicas para lograr la equidad entre los géneros, en contextos de ajuste económico y reforma de los Estados.

Dado que más de las tres cuartas partes de la responsabilidad del cumplimiento de la PAM se le asigna a los gobiernos, éstos tienen el reto de superar las acciones puntuales y descoordinadas —que llegan a sectores reducidos de mujeres y representan cantidades ínfimas de recursos— y cumplir sus compromisos con la meta de la equidad de género.

### **Implicaciones políticas de la Plataforma de Acción Mundial (Beijing, 1995)**

La Cuarta Conferencia supuso la culminación de la lucha —impulsada sobre todo por los movimientos de mujeres— por incorporar la equidad de género en la agenda pública. Tras décadas de intentarlo, se ha conseguido obtener un compromiso de los gobiernos para que incorporen definitivamente esta meta como parte de las políticas públicas.

La Plataforma de Acción Mundial es una convocatoria para el inicio de políticas nacionales tendentes a eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres, en todos los países. El carácter estratégico de las mismas se manifiesta en cuatro sentidos:

- Respecto de su contenido: dejan de ser acciones de asistencia a las mujeres, para buscar el cambio hacia las relaciones equitativas de género;
- En cuanto a su cobertura: adquieren una dimensión nacional, afectando no sólo a sectores o grupos de mujeres sino al conjunto de la población;
- En el campo político-administrativo: se convierten en compromisos de Gobierno a ejecutar por el conjunto de las instituciones públicas;
- Convocan a una convergencia entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales, para que sean políticas estatales sostenibles.

*Fuente:* GARCÍA, A. I., 1997.

Para Ana Isabel García, coordinadora de la Red Latinoamericana de Oficinas Gubernamentales e Institutos Nacionales de la Mujer, ello implica:

- El compromiso gubernamental de adoptar decisiones al máximo nivel e involucrar en su ejecución a todas las instituciones estatales;
- El desarrollo de entidades competentes que se dediquen específicamente a la equidad de género, con capacidad administrativa, financiera y técnica para relacionarse con los ministerios y entidades de planificación de las políticas nacionales;
- La consecución de un consenso nacional que establezca políticas de Estado favorables a la equidad de género, para que el desarrollo de estas políticas pase a constituirse en acción estable de todo Estado democrático.

En cuanto a las Conferencias y Cumbres Mundiales auspiciadas por la ONU desde mediados de los años setenta, a menudo se ha planteado la necesidad de que en estos megaforos las mujeres hablen con voz propia. Aunque en las ocasiones en que lo han hecho, ello no ha modificado sustancialmente las temáticas abordadas en estas reuniones, también es cierto que sólo cuando ha habido mujeres en las delegaciones o en los grupos preparatorios, éstas han conseguido resoluciones favorables.

Así se ha podido comprobar en las reuniones internacionales realizadas durante la presente década. Inicialmente, los temas abordados en estas conferencias no aparecían relacionados de una forma explícita con la problemática de las mujeres, pero ha sido la movilización internacional de éstas —conformando redes que vinculan a mujeres del Norte y del Sur, y aportando conceptos, ideas, análisis y propuestas— lo que ha logrado evitar la invisibilidad o marginación de la dimensión de género en su abordaje.

Las organizaciones de mujeres han desarrollado nuevas estrategias —la presión política, el lobby— para garantizar que los intereses femeninos estén presentes en las agendas y documentos de las conferencias oficiales; ya no se conforman con intervenir en las Conferencias sobre la Mujer o en los Foros Alternativos organizados por las ONGs, sino que además usan la experiencia adquirida para incidir en los contenidos y resoluciones de todas las reuniones mundiales en las que se discuten temas generales que, por serlo, afectan también a las mujeres.

### 3.1.3. 'Integrar el género': la estrategia del PNUD

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue establecido en 1966 para coordinar y administrar los recursos de Naciones Unidas para la cooperación técnica. Sostenido mediante contribuciones voluntarias de gobiernos (sobre todo de los países nórdicos, seguidos de Estados Unidos y Japón), el PNUD tiene una estructura muy descentralizada: cuenta con oficinas en 132 países, una plantilla de 7.000 miembros (de los que el 85% viven en los países receptores de la ayuda) y cada año contrata los servicios de cerca de 28.000 expertos y expertas nacionales e internacionales.

Como otras agencias de Naciones Unidas, en las últimas décadas el PNUD ha tenido que responder a la presión del movimiento internacional de mujeres, pero también a las presiones de los gobiernos donantes más favorables a la participación de las mujeres en el desarrollo, en particular los países nórdicos, Holanda y Canadá; además, la identificación del *desarrollo humano sostenible* como mandato general del PNUD a inicios de los noventa impactó significativamente en su política de género.

Desde que en la década del setenta la estrategia MED se instalara firmemente en la agenda de Naciones Unidas, el PNUD tomó medidas para incorporar estos enfoques en su trabajo. En 1976 creó un «punto focal MED» en la institución, que intentó sensibilizar al personal haciéndole accesibles datos e investigaciones sobre las mujeres en el desarrollo. En los siguientes años, se instalaron puntos focales en las cuatro oficinas regionales, con el objetivo de evaluar propuestas de proyectos y monitorear los esfuerzos de las propias oficinas por integrar a las mujeres. No obstante, en esa época no se asignaron recursos específicos para este trabajo, y su consideración como tema añadido quedó evidenciado en la primera guía para la integración de las mujeres en el desarrollo, publicada en 1977, que fue incluida en el manual de programas del PNUD como «consideraciones especiales sobre los proyectos».

Dos evaluaciones realizadas en 1978 y 1985 mostraron pocos avances en el trabajo del PNUD en este campo. En la última se reportaba que menos de 1 de cada seis proyectos que planeaban afectar a las mujeres, las involucraban realmente en su implementación, y que casi todos los proyectos destinados a mujeres eran relacionados con la salud materno-infantil. En ese año los países nórdicos instaron al

PNUD a poner atención a los roles productivos de las mujeres, y no sólo a los reproductivos, por lo que durante el resto de la década imperaría en sus actuaciones el enfoque de la eficiencia.

Los países donantes también presionaron para que el organismo demostrara su compromiso con la institucionalización de la política MED y asignara recursos a dicho objetivo. En consecuencia, en 1986, la integración de las mujeres en el desarrollo fue una de las cuatro prioridades del PNUD, y en 1987 se creó la División de Mujeres en el Desarrollo, ubicada en la Oficina para Evaluación de Programas y Políticas, y con funciones de asesoramiento y monitoreo pero no de financiación o ejecución de proyectos, tareas asignadas a UNIFEM.

Desde su creación, la División adoptó la estrategia del *mainstreaming*: en lugar de promover proyectos dirigidos a mujeres, insistió en integrar los temas relativos a la situación de éstas en la *corriente principal* (mainstream) de los programas y proyectos del PNUD, difundiendo a través de todos los niveles e instancias de la institución la responsabilidad de llevar adelante las estrategias para incorporar a las mujeres al desarrollo.

Para finales de los ochenta la División ya contaba con tres herramientas para integrar la temática mujeres/género en las actividades del PNUD: unas nuevas directrices, la capacitación de género (al personal del PNUD, los gobiernos receptores y las agencias ejecutoras) y el «formato para revisión del proyecto», que permitía saber si los temas de género estaban siendo incluidos en los objetivos y actividades de los proyectos presentados. No obstante, en esas fechas aún se apreciaba poco progreso en la integración de los temas de género en los programas de los países receptores de ayuda: un estudio de 1989 mostraba que de 11 programas nacionales atendidos por el PNUD, ninguno hacía referencia a la integración de las mujeres en los sectores prioritarios.

A inicios de los noventa, el PNUD redefinió su mandato en términos de «construir capacidad nacional para lograr el desarrollo humano sostenible». Entendida la equidad de género como una dimensión del desarrollo humano, el mandato incluía el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para resolver las desigualdades entre mujeres y hombres en sus sociedades; por ello, el PNUD destinó 8 millones de dólares a las actividades de capacitación de género asociadas a esta meta. Un año después, la División se

convirtió en Programa de Género en el Desarrollo, adscrito a la División para el Desarrollo Social y la Eliminación de la Pobreza.

Aunque las declaraciones políticas del PNUD durante la década actual sugieren que los enfoques predominantes son los de equidad de género y empoderamiento de las mujeres, durante la primera mitad de los años noventa la institución no abandonó el enfoque de la eficiencia y usó de manera recurrente argumentos económicos para convencer a los gobiernos y agencias de destinar recursos a las mujeres. Sin embargo, en el documento de 1995 titulado *Género y desarrollo humano sostenible: perspectivas de política* conceptualizó esta problemática de manera más coherente con el desarrollo humano, planteando la «igualdad y equidad de género» como objetivo central de los programas y operaciones del PNUD. Actualmente, la atención a las mujeres está menos justificada con argumentos de eficiencia y más en términos de las metas de equidad y empoderamiento.

El PNUD ha dirigido notables esfuerzos a construir «capacidad nacional» en temas de género porque sostiene que «ningún esfuerzo de desarrollo puede ser exitoso si no existe capacidad de entender los temas de género allá donde se toman las decisiones, sea a nivel de los ministerios de planificación nacionales o de otras instancias responsables de asignar recursos para el desarrollo». Igualmente, su concepción de la capacitación de género como «herramienta empoderadora para las mujeres, mediante la cual pueden aprender a articular sus derechos y preocupaciones, y acceder a recursos y servicios», refleja la convicción del PNUD de que, tanto los gobiernos como las sociedades civiles han de ser fortalecidas en sus capacidades para buscar la equidad de género.

No obstante, es preciso señalar que la estrategia del *mainstreaming* hace difícil para el PNUD calcular el total de recursos que están siendo destinados a las mujeres, entre otras razones porque la institución no establece criterios sobre la proporción de recursos que los países deben destinar al avance de las mujeres, ni ofrece datos sobre aquéllos encauzados por Naciones Unidas hacia proyectos específicos con mujeres. Como señalaron las mujeres reunidas en el Foro Alternativo de Beijing, la falta de mecanismos para la *rendición de cuentas (financial accountability)* en el PNUD, sigue siendo un obstáculo para evaluar su compromiso real con la equidad de género en el desarrollo.

### **Insertar el género en la corriente principal del desarrollo (la estrategia del *mainstreaming* de género)**

Consiste en integrar los temas de género en todas las dimensiones —teóricas y prácticas— del desarrollo, e implica también un cambio en los métodos de trabajo de la institución, en todas las áreas y en todos los niveles. La formulación de todos los programas y proyectos ha de comenzar con un «análisis de género», tanto si se trata de programas económicos, en la industria, agricultura o transporte, como si se refieren a áreas tradicionales de las mujeres, como la producción de artesanías en pequeña escala.

Esta estrategia no excluye las actividades dirigidas específicamente a las mujeres, que serían apropiadas cuando se enfoquen necesidades de las mujeres derivadas de sus características reproductivas o físicas, como la mortalidad materna; la acumulación de privaciones sufridas por los sectores femeninos, en áreas como la salud o la educación; las condiciones en que realizan actividades económicas remuneradas: concentración en actividades de baja productividad, trabajos mal pagados, estructura discriminatoria por sexo de los salarios y empleos; la invisibilidad de sus actividades económicas no pagadas: escasa prioridad dada a la mejora de las condiciones de su trabajo doméstico, el procesamiento de alimentos o la recolección de agua y leña.

Para el PNUD, la integración transversal de los temas de género tiene dos dimensiones conectadas. Una se refiere a su actuación hacia fuera (en su mandato de reforzar las capacidades de los países receptores, también en lo referido al logro de la equidad de género); la otra se relaciona con su dinámica interna e involucra los procedimientos, directrices, entrenamiento del personal, criterios de contratación y estructura organizativa, que determinan cómo el PNUD fortalece su propia capacidad institucional para abordar la equidad de género en su trabajo por el desarrollo.

Dado que el éxito en el ámbito de la primera dimensión depende fuertemente del éxito en la segunda, el *mainstreaming* implica cambios fundamentales en las actividades y métodos de trabajo del PNUD. Requiere no sólo una diferente manera de formular proyectos dirigidos a las mujeres, sino también un cambio en los procesos de formulación de todos los programas, y la aplicación universal del análisis desagregado por género.

Por otro lado, fortalecer las capacidades nacionales en este área implica que todas las actividades apoyadas por el PNUD tienen que incorporar análisis, objetivos y estrategias coherentes con el propósito final de que las mujeres aumenten sus oportunidades vitales.

*Fuente:* PNUD, 1991.

### 3.1.4. 'Invertir en las mujeres': políticas de género del Banco Mundial

Creado en 1944 para financiar la reconstrucción y el desarrollo económico europeo tras la Segunda Guerra, el Banco Mundial (BM) es básicamente una institución financiera que presta dinero a gobiernos, aunque ha tenido a lo largo de su existencia varios cambios en la definición de su misión central, con repercusiones diversas en sus políticas para la incorporación de las mujeres al desarrollo.

Así por ejemplo, durante la década del setenta, la erradicación de la pobreza ganó creciente reconocimiento como objetivo deseable (y las mujeres fueron beneficiadas por algunos proyectos del Banco en tanto madres pobres), pero en los años ochenta se impusieron las políticas neoliberales y desde entonces, los préstamos que el Banco ofrece a los países más empobrecidos están sujetos a la puesta en marcha de programas de ajuste estructural de las economías, con evidentes resultados de empobrecimiento para millones de mujeres en el mundo. A inicios de los noventa, los costos sociales del ajuste empezaron a ser revisados y el discurso del «desarrollo de los recursos humanos» ganó espacio en su agenda; en consecuencia, las mujeres se vuelven destinatarias de las inversiones en *capital humano*, una vez se constata los altos beneficios de invertir en ellas para conseguir otros muchos objetivos económicos y sociales.

El Banco tiene algunas características que no auguraban gran éxito a los esfuerzos por incorporar el enfoque de género en sus operaciones: por un lado, su misión de lograr el crecimiento y la eficiencia económica no encaja fácilmente con las metas de la equidad de género; por otro, su cultura institucional está basada en procedimientos dominados por los análisis económicos y técnicos, hostiles a los métodos del análisis social que predominan en los planteamientos sobre las mujeres y el desarrollo.

No obstante, desde mediados de los setenta, el Banco ha adoptado políticas y mecanismos encaminados a responder a este tipo de demandas. Ello ha sido posible porque las funcionarias se han esforzado por hacer aceptables los planteamientos de género para los economistas de la institución —vinculándolos con las metas de eficiencia y productividad económicas—, pero también por los cambios del propio Banco hacia áreas más a tono con esta problemática, como la pobreza o la participación. Por otro lado, desde la Conferencia de Beijing, las ONGs de muje-

res del Norte y del Sur no se limitan a denunciar los efectos de las políticas de ajuste, sino que expresan una creciente preocupación por el impacto de la cartera total de préstamos del Banco sobre la justicia de género (reflejada en la campaña mundial lanzada en Beijing: *El Banco Mundial en la mira de las mujeres*).

Las actuaciones del BM referidas a las mujeres y el desarrollo inician en 1977 con la creación de una «asesoría MED» en el cuerpo de asesores de proyectos, ubicado en el área de Investigación y Políticas del Banco. Con unas funciones amplias —concienciar al personal sobre los costos de ignorar a las mujeres; revisar los proyectos en las etapas de preparación y evaluación; aportar críticas y recomendaciones— pero sin recursos ni poder para rechazar proyectos inadecuados, su trabajo se limitó durante varios años a la persuasión y la sugerencia.

No obstante su debilidad institucional en este terreno, el Banco optó muy pronto por la estrategia del *mainstreaming*. El documento que presentó en la Conferencia de México sobre la Mujer enfatizaba la necesidad de integrar los temas de las mujeres en todos los proyectos de desarrollo, y era crítico con los proyectos específicos de mujeres. Con ello quizás pretendía evitar algunos resultados negativos derivados del aislamiento de este tipo de proyectos, aunque —dada la cultura institucional del Banco— la resistencia puede atribuirse también a las connotaciones políticas de estos proyectos, que en los años setenta aparecían vinculados a las propuestas de las feministas.

Pero la integración del género tampoco resultó tarea fácil y así, entre 1975 y 1985, apenas el 7% de todos los proyectos financiados por el BM contuvieron algún tipo de acción relacionada con las mujeres. La mayor parte de éstos se concentró en África (37%) y Asia (26%), así como en los sectores agrícolas (40%) y de «recursos humanos»: salud, población, nutrición y educación (45%).

La insistencia de la Conferencia de Nairobi en la creación de «maquinarias de mujeres» en los Estados y organismos multilaterales, dio nuevos ímpetus a la institucionalización del enfoque MED en el Banco Mundial. Declaraciones formales de política, planes de acción y más recursos, llevaron a que en 1987 el tema fuera uno de los cuatro (junto con pobreza, medio ambiente y desarrollo del sector privado) priorizados por el Banco. En 1993, la división MED fue sustituida por el grupo temático Análisis y Políticas de Género (GAP), cuyo mandato era garantizar la integración de los te-

mas de género en todas las operaciones del Banco, mediante el entrenamiento del personal y la preparación de un conjunto de instrumentos que condujeran a «buenas prácticas» en este terreno, en las estrategias de asistencia a los países.

Sin embargo, a inicios de los noventa, los datos mostraban que el *mainstreaming* seguía sin dar resultados apreciables. En 1989, sólo 25% de los reportes técnicos sobre proyectos de población, salud y nutrición, educación y agricultura, contenían análisis o recomendaciones alusivas a temas de género. Igualmente, en 1992, apenas el 5% de los documentos marcos para el diálogo entre el Banco y los receptores, mencionaba aspectos relativos a las mujeres, debido sobre todo a que el Banco «no quería ser visto como forzando a los gobiernos a posiciones que entrarán en conflicto con sus tradiciones y cultura».

Es de resaltar que a finales de la década pasada y aprovechando la revisión que el Banco estaba haciendo sobre el impacto del ajuste, el equipo MED se propuso demostrar —en términos aceptables para la cultura institucional del Banco— que la atención a los asuntos de las mujeres contribuía a los objetivos del desarrollo. Convencer de ello a los economistas requería argumentar en términos de eficiencia económica, por lo que decidieron enfatizar los beneficios económicos y sociales que acarrearía el «invertir en las mujeres» de cara a reducir la pobreza, aumentar la productividad del trabajo, lograr un uso más eficiente de los recursos y mayores beneficios sociales.

Insistiendo en resaltar las sinergias entre equidad de género y *eficiencia económica*, el énfasis fue puesto en construir *capital humano mujeres* invirtiendo en su educación y salud, y equipándolas mediante créditos y capacitación técnica. Muchos de sus argumentos se volvieron después habituales en el discurso de la cooperación internacional: la educación de las mujeres tiene el mayor retorno (impacto) social de todas las inversiones, en tanto reduce la fertilidad y evita la mortalidad infantil; gastar en cuidados sanitarios para las mujeres adultas en edad reproductiva proporciona más beneficios sociales que cualquier otro gasto sanitario en cualquier otro grupo demográfico.

Aunque han sido también evidentes, sobre todo para África, las ganancias de invertir en capital físico y humano de las mujeres campesinas, y también el hecho de que argumentar en base a la eficiencia sirvió al equipo MED para construirse una más sólida posición en el Banco, las ONGs de mujeres y las investigadoras no están tan convencidas

del mérito de estos argumentos. Apuntan, en general, que ello lleva a limitar las intervenciones sólo a aquellos casos donde los resultados económicos son evidentes, y plantean el interrogante de qué ocurre con el objetivo de la equidad de género cuando su búsqueda no favorece el éxito económico de un proyecto.

Además, hay una tensión evidente entre los argumentos de invertir en las mujeres y el impacto de las políticas restrictivas del gasto público, recomendadas por el BM a los gobiernos como parte del ajuste económico. Por ello, en la Conferencia de Beijing, el presidente del Banco fue confrontado con el hecho de que las actividades apoyadas por esta institución habían exacerbado la pobreza y las desigualdades de género en los países del Sur. Una petición firmada por miles de mujeres le urgía a tomar iniciativas tendentes a:

- Promover la participación de las organizaciones de mujeres en la formulación de las políticas económicas;
- Institucionalizar una perspectiva de género en el diseño e implementación de los proyectos;
- Aumentar los préstamos del Banco destinados a educación básica, salud y programas de créditos que benefician a las mujeres;
- Aumentar el número de mujeres en posiciones de decisión en el Banco.

Como resultado de estas y otras presiones, en 1996 el BM adoptó un conjunto de decisiones: creó el Grupo Consultivo de Género, una instancia integrada por funcionarios y funcionarias del Banco, académicas y representantes de ONGs de mujeres; solicitó a las regionales de la institución planes de acción detallados para lograr metas de género; lanzó varios proyectos piloto con estos objetivos (en Tanzania, Ghana y Zimbabwe), y solicitó a sus vicepresidentes el diseño de una nueva misión y estrategia para el Banco, dirigidas a fomentar tanto el desarrollo económico como social.

El balance de resultados no es, sin embargo, tan alentador. En 1995, sólo 28% de las operaciones del Banco (siendo éstas 130 préstamos para realizar ajuste estructural y 1.612 para proyectos de inversión) contenían alguna acción específica de género. Durante los últimos 25 años, apenas 615 proyectos (12% del total) han tenido algún componente de género; la mayoría de éstos fueron destinados a los países más pobres (41% en África) y se centraron de manera desproporcionada en el área de recursos humanos (educa-

ción, salud, población y nutrición) y sectores agrícolas. Por otro lado, dada la cultura institucional del BM, parece seguro que éste seguirá explotando aquellas áreas donde el avance de las mujeres y la eficiencia económica se obtienen de manera simultánea y sin conflicto.

### **El paradigma postergado: Género y Ajuste en África Subsahariana**

Este es el título del informe elaborado en 1993 por el Equipo de Género de la oficina africana del Banco Mundial, para aportar al debate interno sobre las propuestas macroeconómicas de la institución, desde una perspectiva de género y con argumentos económicos que van más allá de los costos sociales del ajuste. El documento concluye que, para que los programas de ajuste y desarrollo tengan dimensión de género, han de revisarse cinco vectores económicos:

- Invisibilidad de la economía no remunerada, como resultado del sesgo de género en los conceptos e instrumentos de la disciplina económica;
- Diferencias en los incentivos entre mujeres y hombres, resultantes de los desequilibrios de género en cuanto al acceso y control de los recursos económicos;
- Ineficiencia en la distribución de los recursos, que se produce cuando las reducciones del gasto público implican traslados de costos de reproducción de la fuerza de trabajo, desde la economía visible (remunerada) a la invisible (doméstica);
- Barreras a la movilidad de la mano de obra femenina, debido a las rigideces del mercado de empleo y a la limitada capacidad de sustituir su trabajo en el hogar;
- Falta de atención a la diversidad y asimetría de los hogares, a las desigualdades en la distribución de recursos y toma de decisiones dentro de los hogares, y a las implicaciones que todo ello tiene para el resultado económico.

Su propuesta de «ajuste con dimensión de género» parte de la consideración de que «las políticas que no toman en cuenta de manera explícita la diferenciación de los factores económicos por género posiblemente empeoran la situación tanto de mujeres como de hombres, contribuyendo a una mayor desigualdad e ineficiencia, así como a un menor rendimiento económico. Esto es contrario a los fines del ajuste, de mejorar la eficiencia, la flexibilidad y el dinamismo de la economía». Por ello, este informe propone:

- Las medidas de ajuste que aumentan (intencionalmente o no) los requerimientos laborales de las mujeres, sin acompañar esto de medidas de compensación para aliviar la carga de trabajo, no son sostenibles y no se deben poner en práctica.
- El análisis de género debe ser una parte integral del diseño de las políticas y programas destinados a promover el crecimiento económico y aliviar la pobreza.
- Las limitaciones de tiempo de las mujeres deber ser encaradas. Dado que las mujeres cumplen sus múltiples roles de modo simultáneo y tratan de equilibrar las demandas de la economía remunerada y no remunerada sobre su limitado tiempo, es fundamental que accedan a tecnología que les ahorre trabajo en todas las tareas (domésticas y productivas).
- También son fundamentales las medidas que mejoren la productividad del uso de su tiempo: infraestructura, educación, salud y servicios financieros más eficientes, mejoras en el acceso a/y transporte de leña y agua. Reconsiderar en esta dirección las inversiones públicas y los gastos sociales, aseguraría que se de prioridad a estos gastos en desarrollo que son, a su vez, catalizadores de un ajuste exitoso.

*Fuente:* Blackden y Morris-Hughes, 1996.

## 3.2. LAS MUJERES EN LA COOPERACIÓN GUBERNAMENTAL

### 3.2.1. El Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE): directrices para la igualdad de mujeres y hombres

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue creado en 1961 con el objetivo de incrementar el volumen y la eficacia de los recursos destinados a los países en desarrollo. A tal fin, sus 22 miembros —que representan el 90% de la ayuda oficial al desarrollo mundial— examinan periódicamente el volumen y la naturaleza de sus contribuciones a los programas de ayuda bilateral y multilateral. De los debates del comité surge un cuerpo doctrinal que los Estados miembros toman como punto de referencia para sus estrategias de cooperación (y deben respetar, pues aunque sus resoluciones no son vinculantes jurídicamente tienen gran influencia, dado que el CAD examina anualmente los programas de ayuda de los miembros).

Desde inicios de la década pasada, el CAD reconoce que el desarrollo, para que sea sostenible, debe reflejar plenamente las necesidades de las mujeres. Así, en 1983 aprobó los *Principios Rectores para apoyar el papel de la mujer en el desarrollo* —revisados en 1989 para que reflejaran las estrategias emanadas de la conferencia de Nairobi— en los que identificaba las áreas donde la falta de oportunidades para las mujeres perjudicaba su participación y dificultaba los esfuerzos de desarrollo.

En 1995, pocos meses antes de la Conferencia de Beijing, el CAD aprobó una declaración política titulada *La igualdad entre mujeres y hombres: hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona*, que establecería un notable cambio de enfoque en su abordaje de la temática: dejaba de considerar a las mujeres como grupo destinatario de proyectos y actividades específicas, y pasaba a enfatizar la igualdad entre mujeres y hombres como meta fundamental del desarrollo y de los esfuerzos de cooperación.

Al establecer la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo estratégico global, la responsabilidad de su logro recae en el propio CAD, sus órganos subsidiarios y el Secretariado, en tanto para el Grupo de Expertos del CAD sobre Mujer y Desarrollo (convertido en 1998 en Grupo de Trabajo sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres) significa nuevas y más amplias funciones de asesoría y apoyo.

Además, en la citada declaración el CAD se comprometía a elaborar un Plan de Género para incorporar de forma sistemática estas cuestiones en su labor, especificando los calendarios, responsabilidades y recursos para abordar la igualdad de género en la elaboración de políticas, en el examen de la ayuda, en el desarrollo de principios y prácticas, y en los informes estadísticos.

Por otro lado, considerar que la igualdad entre mujeres y hombres es un tema esencial para el desarrollo, implica invertir en esta meta no sólo como un fin en sí mismo, sino como condición esencial para lograr el crecimiento económico sostenible y otros objetivos del desarrollo. Es por ello que, en sus relaciones con los países asociados, los miembros del CAD asumen dos responsabilidades complementarias: asegurar la integración de la equidad de género en sus propios procesos y productos, y apoyar los esfuerzos de los países asociados por promover ese objetivo.

En 1998 el CAD aprobó las *Directrices para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer*

*en la cooperación para el desarrollo*, un conjunto de orientaciones destinadas a poner en práctica la declaración de 1995, y a establecer políticas y programas que concuerden plenamente con los compromisos asumidos en Beijing por los gobiernos tanto del Norte como del Sur, en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Estas directrices reemplazan a los principios rectores adoptados en la década pasada y reflejan la sustitución del antiguo enfoque MED por otro basado en la perspectiva de Género en el Desarrollo.

La visión actual del CAD se resume en su propuesta de que «más que ir transformando los componentes relativos a la problemática de las mujeres en proyectos de gran envergadura, se trata de que los objetivos y prioridades de todos los proyectos incluyan la meta global de la igualdad». Esta formulación es coherente con el lugar predominante que sus directrices asignan a la integración de la perspectiva de género en el desarrollo (*mainstreaming*), en relación a la cual resaltan que:

- a) *El mayor potencial de esta estrategia se obtiene cuando el empoderamiento de las mujeres y su mayor participación en la toma de decisiones a todos los niveles, da como resultado un nuevo diseño de la agenda del desarrollo.*

Así, frente a quienes entienden el *mainstreaming* en un sentido integracionista, según el cual los temas sectoriales se adaptan para que quepan en ellos las mujeres y el género, sin que la agenda general del desarrollo se modifique sustancialmente, el CAD enfatiza que el *mainstreaming* trasciende la mera implantación de las preocupaciones de las mujeres en los programas y proyectos, e implica una transformación de los conceptos y prácticas del desarrollo, es decir, un nuevo diseño de la agenda del desarrollo.

- b) *La integración de la perspectiva de género en la agenda principal del desarrollo no descarta el apoyo a proyectos específicamente dirigidos a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.*

Estos proyectos pueden dirigirse hacia las mujeres, hacia los hombres o hacia las instituciones, pero su requisito fundamental es que apoyen explícitamente la equidad de género. Por ejemplo, financiación de organizaciones de mujeres para que presionen a los gobiernos a cumplir sus compromisos asumidos en Beijing; campañas dirigidas a los hombres para informarles de

## La igualdad entre mujeres y hombres, objetivo central del desarrollo

Asumiendo el creciente consenso en torno a «la necesidad de avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres para lograr un desarrollo humano sostenible», el Comité de Ayuda al Desarrollo plantea en su declaración de 1995 que:

- La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no es un *sector* a considerar aparte, sino un tema transversal que implica a todos los sectores; tampoco es un *tema de mujeres*, sino una cuestión social amplia que deben tratar mujeres y hombres conjuntamente.
- Mujeres y hombres, trabajando juntos en condiciones de igualdad, han de definir la agenda para el desarrollo, fijar la visión y las metas, y elaborar estrategias. Lo que supone: transformar la agenda del desarrollo para incluir las visiones, intereses y necesidades tanto de las mujeres como de los hombres; e identificar las causas estructurales y raíces culturales de las desigualdades entre los sexos.
- Han de ser corregidas las debilidades metodológicas de la cooperación al desarrollo que impiden prestar una atención adecuada a las mujeres en los temas de desarrollo, entre ellas la tendencia a definir la cooperación en términos técnicos, económicos o sectoriales estrechos; el papel insuficiente de los aspectos socioculturales y la perjudicial separación entre los análisis sociales y los económicos.
- El objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres es aplicable a todos los ámbitos y modalidades de la cooperación, y debe ser incorporado en el diálogo sobre políticas, en los análisis y estrategias por países, en los programas de ayuda, en la reforma y reestructuración sectoriales, en los proyectos bilaterales, en el fortalecimiento institucional y de capacidades nacionales, en la ayuda humanitaria y de emergencia, en los proyectos de las ONG, y en los convenios con contratistas públicos y privados.
- Igualmente, debe formar parte de la definición de otros objetivos del desarrollo y ha de estar presente cuando se hable de: democratización, derechos humanos, conflictos armados, pobreza, desarrollo económico, educación, salud, sostenibilidad medioambiental, participación.
- Es fundamental reconocer las importantes aportaciones del enfoque de género y desarrollarlas, pues los trabajos que incorporan la perspectiva de género han estado a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para tratar los aspectos socioeconómicos y humanos del desarrollo.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

sus responsabilidades y derechos en relación a la salud sexual y reproductiva; o fortalecimiento de las instituciones jurídicas nacionales para que pongan en práctica la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- c) Los proyectos dirigidos exclusivamente a las mujeres no necesariamente apoyan objetivos de equidad de género.

Es evidente que, sin una cuidadosa consideración de las estructuras de género y una planificación económica adecuada, los proyectos de *generación de ingresos* pueden, sin hacerlo intencionalmente, añadir una carga mayor al trabajo de las mujeres sin que éstas obtengan una compensación significativa.

### 3.2.2. **La Unión Europea: políticas de género en los Convenios de Lomé**

Desde mediados de los años ochenta, y con cierto retraso respecto a otros organismos multinacionales, la política de la Unión Europea relativa a la participación de las mujeres en el desarrollo se ha ido codificando y afinando en base a las resoluciones del Parlamento y del Consejo, siendo la Comisión la encargada de las acciones concretas en esta materia.

En 1981 se produjo la primera declaración oficial del Parlamento Europeo, asumiendo que la cooperación comunitaria debía tener especialmente en cuenta las necesidades de las mujeres. Al tiempo que recomendaba a la Comisión que adaptara sus políticas de ayuda para dedicar más interés a la posición de las mujeres en los países en desarrollo, creaba una comisión de investigación sobre la situación de las mujeres que años después se convertiría en la Comisión de Derechos de la Mujer, encargada de presentar al Parlamento informes y propuestas sobre las mujeres y el desarrollo.

La mencionada declaración parlamentaria estimuló los debates sobre el tema y en 1982, el Consejo aprobaba una cautelosa resolución donde se pedía reconocimiento al papel de la mujer en el desarrollo y respaldo al mismo en aras de un desarrollo armonioso, de acuerdo con los países receptores de ayuda. En seis ocasiones posteriores el Consejo ha concretizado esta resolución, insistiendo en la estrategia de que «la acción a favor de las mujeres debe incluirse entre los objetivos de desarrollo de los países receptores».

En 1984 la Comisión de Derechos de la Mujer hizo público un informe en el que se lamentaba de que los proyectos de desarrollo «no siempre hayan aportado una mejora en la situación de las mujeres en los países receptores de la ayuda», y que en ciertos casos la hayan exacerbado, y pedía que el tema de la mujer se incluyera como prioridad en las negociaciones del Tercer Convenio de Lomé. Asumiendo el planteamiento del informe, el Parlamento recomendó a la Comisión y los Estados miembros que mejoraran su cooperación en tres maneras: *a)* aumentando la ayuda concedida a proyectos dirigidos a mujeres; *b)* dando prioridad a la mejora de la situación de las mujeres urbanas, y *c)* apoyando proyectos para la formación de las mujeres, ayudando a sostener las organizaciones de mujeres empresarias, y promoviendo la información y la toma de conciencia de la población femenina.

El Parlamento creó en 1989 una línea presupuestaria de 0,5 millones de ecus para financiar acciones de apoyo a la política de integración de las mujeres en el desarrollo, y dos años después otra línea por igual cantidad para financiar estudios e informes sobre la situación de las mujeres en el mundo.

Por su parte, la Comisión había formado en 1982 un departamento MED en la dirección de Recursos Humanos de la Dirección General de Desarrollo (DG-VIII), cuyas funciones se centraban en sensibilizar y formar al funcionariado, brindar asistencia técnica y evaluar proyectos y programas, desde la perspectiva de los intereses de las mujeres. En 1991 nombraría a una persona *experta en MED* en la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG-I), encargada de preparar un plan de acción para que «el papel esencial de las mujeres en la producción y su contribución al desarrollo económico y social sea tenido en cuenta en todos los programas y proyectos de ayuda al desarrollo».

En resumen, hasta comienzos de los años noventa, la estrategia comunitaria puso el acento en mejorar la capacidad y las posibilidades de las mujeres de obtener ingresos, por medio de dos líneas de acción:

- Equipar a las mujeres para que mejoren su productividad y sus ingresos, integrándolas en los programas generales de desarrollo.
- Construir a largo plazo un capital humano por medio de la educación, la nutrición, los servicios de planificación familiar y otros servicios de salud fundamentales, prestando especial atención a la dimensión social de los programas de ajuste estructural.

Hasta 1993, apenas el 30% de los programas de cooperación comunitarios tomaban en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres de manera explícita. En esas fechas, una evaluación de los efectos de sus políticas llevó al Consejo a constatar que «la participación de las mujeres en el desarrollo sigue siendo una cuestión más bien marginal». Reconociendo, además, que «la corrección de las desigualdades de género es una cuestión fundamental del desarrollo, en términos de la eficacia y la justicia social de la ayuda», el Consejo adoptó en 1995 la *Resolución sobre la Integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo*, un conjunto de directrices que trasladan al ámbito de la cooperación internacional los compromisos asumidos por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Beijing.

### **Resolución de Género del Consejo de las Comunidades Europeas**

Contiene un conjunto de principios que deben orientar la cooperación para el desarrollo que realiza la Comunidad y los Estados miembros, entre ellos los siguientes:

- Tanto las mujeres como los hombres deben participar en el proceso de desarrollo y beneficiarse de él en condiciones de igualdad. Reducir las desigualdades de género es prioritario para la sociedad en su conjunto.
- El *análisis de género*, a niveles macro, meso y microsociales, debe integrarse plenamente en la concepción, formulación y puesta en marcha de todas las políticas y acciones de desarrollo, así como del seguimiento y la evaluación.
- La cooperación para el desarrollo debe apoyar el cambio de actitudes, estructuras y mecanismos en los ámbitos político, jurídico, social y doméstico, con el fin de reducir las desigualdades de género, y en particular debe fomentar: la participación igualitaria en la toma de decisiones, a todos los niveles; la igualdad en el acceso y control sobre los recursos económicos; y la igualdad en el acceso y control de las oportunidades del desarrollo social.
- En las acciones de ayuda externa, a nivel de proyectos, programas y estrategias por países, tanto el *mainstreaming* como las *acciones positivas* deben considerarse estrategias complementarias, encaminadas a conseguir el pleno aprovechamiento del potencial de mujeres y hombres en el desarrollo, y su acceso en pie de igualdad a las oportunidades económicas, políticas y de desarrollo social.

*Fuente:* Consejo de las Comunidades Europeas, 1995.

Para agilizar la puesta en marcha de estas directrices fueron creadas dos Unidades Género y Desarrollo (una en la DG-VIII y otra en la DG-IB) y se abrió una línea presupuestaria, la B7-611, que promueve y apoya la aplicación de dicha resolución.

A través de esta línea, la Unión Europea ofrece ayuda financiera y asistencia técnica para la integración de cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas e intervenciones comunitarias en materia de cooperación al desarrollo. Más que una financiación de proyectos a pequeña escala, se pretende desarrollar una serie de iniciativas estratégicas susceptibles de tener un efecto multiplicador apreciable y eficaz a favor de las mujeres. Así, para la utilización de los financiamientos con cargo a esta línea, las actividades han de tener como objetivos, entre otros, los siguientes:

- a) Apoyar la integración horizontal del *análisis de género* en todos los ámbitos de la cooperación al desarrollo.
- b) Facilitar la integración de acciones relativas a la equidad de género en las intervenciones comunitarias a favor del desarrollo.
- c) Avanzar progresivamente hacia una situación en la que las intervenciones comunitarias sean acordes a los criterios del CAD-OCDE en estas cuestiones.
- d) Desarrollar las capacidades públicas y privadas de los países en desarrollo para que puedan adoptar iniciativas y asumir responsabilidades respecto a la equidad de género, en sus propias políticas de desarrollo.

Durante 1998 el Consejo europeo adoptó varias resoluciones tendentes a incorporar el enfoque de género en los reglamentos y directrices de los programas de cooperación de la Comunidad y de los Estados miembros, y aprobó un Reglamento donde, entre otras cosas, estipulaba que en el período 1999-2003 se destinarán 25 millones de euros a la puesta en marcha del programa a favor de la igualdad.

Un buen indicador de la evolución de la política de la Unión Europea en materia de integración de las mujeres en el desarrollo lo constituye la progresiva inclusión de referencias específicas sobre las mujeres en los Convenios de Lomé —marco principal de la cooperación entre la Unión Europea y 70 países de África, Caribe y el Pacífico (países ACP) desde 1975—. Así, mientras el primero y segundo Convenio Lomé no mencionaban específicamente a las mujeres, Lomé III in-

cluyó una referencia en el capítulo de la cooperación social y cultural, y Lomé IV adoptó el artículo 153, titulado *Las mujeres en el desarrollo*, donde se afirma que «la cooperación apoyará los esfuerzos de los Estados ACP destinados a:

- a) elevar el estatus de las mujeres, mejorando sus condiciones de vida, ampliando su papel económico y social, y promoviendo su plena participación, en igualdad con el hombre, en el proceso de producción y desarrollo.
- b) prestar especial atención al acceso de la mujer a la tierra y al empleo, a las tecnologías avanzadas, al crédito y a las organizaciones cooperativas, así como a las tecnologías apropiadas para aliviar el carácter arduo de sus tareas;
- c) facilitar el acceso de las mujeres a la formación y la educación;
- d) adecuar los sistemas de educación en función de las necesidades, responsabilidades y posibilidades de la mujer;
- e) prestar particular atención al papel crucial que desempeñan las mujeres en la salud familiar, la nutrición e higiene, la gestión de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente».

En 1984 se creó un «grupo de trabajo MED» en la Asamblea Paritaria ACP-UE, integrado por parlamentarias europeas y de los países ACP. El grupo propuso una resolución —aprobada por la Asamblea— en la que defendía la incorporación de las mujeres en todos los programas y proyectos (y no la formulación de actividades específicas para ellas) e insistía en que «cuando la cooperación se dirige a la población en su conjunto, sin reconocimiento explícito de las mujeres o sin analizar diferenciaciones según el género, la situación de las mujeres puede verse agravada en lugar de mejorada».

A pesar de los compromisos contenidos en Lomé IV para mejorar el estatus de las mujeres, los estudios existentes muestran que éstas no se han beneficiado de las acciones de cooperación en la misma medida que los hombres. Una evaluación de nueve proyectos de desarrollo rural financiados por el Fondo de Desarrollo Europeo en ocho países africanos, en 1991, descubrió que tan sólo en dos proyectos participaban y se beneficiaban las mujeres; y que allá donde éstas no constituían un grupo objetivo explícito, los proyec-

tos aumentaban la carga de trabajo de las mujeres sin ofrecer beneficios compensatorios.

Es de resaltar que desde mediados del 2000 se vienen produciendo importantes cambios en el abordaje de esta temática. En mayo de ese año, la integración de la cuestión de género fue adoptada como un principio director de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y los aspectos relacionados con el género pasaron a considerarse una cuestión transversal en todas las iniciativas del desarrollo. La estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) proporcionaba un marco de actuación en el que todas las actividades comunitarias habían de contribuir al objetivo de promover la igualdad entre mujeres y hombres, especificando que todos los departamentos de la Comisión debían ajustar sus políticas (mainstreaming de género) y/o realizar acciones concretas dirigidas a mujeres (acciones específicas).

En junio de 2001 se aprobó el «Programa de Acción para la integración del género en la cooperación comunitaria al desarrollo», con el objetivo de combatir el fenómeno de la «evaporación de las políticas de género» y cerrar la brecha entre las políticas y su ejecución, consolidando la capacidad interna mediante la formación, clarificando funciones y responsabilidades, adoptando métodos, indicadores y sistemas de seguimiento adecuados. Este programa, con un marco temporal de 5 años (2001-2006), dispuso de una línea presupuestaria (la B7-6220) de 2,2 millones de euros para 2001.

Dos evaluaciones de dicho programa se han realizado hasta la fecha. La primera consistió en una revisión de 40 informes estratégicos nacionales y concluyó que: *a)* el género se mencionaba como un tema transversal, pero el concepto de incorporar la igualdad entre mujeres y hombres era difícil de discernir; *b)* el centro de atención eran las mujeres y su situación, pero faltaban análisis sobre los hombres y los niños; y *c)* el género se mencionaba en el contexto de la educación, la sanidad y los derechos humanos, pero los sectores que recibían el grueso de los fondos de la CE (transporte y ayuda macroeconómica) eran ciegos ante la cuestión de género.

La segunda se hizo pública en marzo de 2003 y sus resultados muestran que, a pesar de los fuertes compromisos adoptados por la CE en apoyo de la equidad de género, éstos no son conocidos suficientemente, las acciones están poco integradas y tienen pocos efectos sostenibles, los re-

cursos financieros son limitados, la cultura institucional es poco amigable aún con la equidad de género y faltan mecanismos para dar seguimiento a las políticas de género en la cooperación al desarrollo.

### 3.2.3. **Mujeres y Desarrollo en la cooperación oficial española**

Las líneas directrices de la cooperación gubernamental española, establecidas en diciembre de 1987 mediante acuerdo del Consejo de Ministros, no hacían ninguna referencia expresa a la relación entre las mujeres y el desarrollo, siendo la incorporación del Estado español a la OCDE y al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en 1991, el hecho determinante que marcó los primeros esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en la cooperación española.

En 1992, el Informe del Congreso relativo a los *Objetivos y Líneas Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo*, otorgaba prioridad a proyectos de educación y salud dirigidos a mujeres, al tiempo que se refería a éstas como grupo vulnerable, junto a la niñez, y como tema progresista en el marco de la cooperación cultural. El informe de la ponencia del Senado, en 1994, ubicaba la relación entre las mujeres y el desarrollo como aspecto específico de la cooperación, junto con los derechos humanos y el medio ambiente.

Aunque en la memoria de actividades de la cooperación elaborada por la SECIPI en 1993, aparece un epígrafe relativo a *Mujer y Desarrollo* donde se explican los esfuerzos realizados para integrar el enfoque de género en la cooperación, será en las líneas de cooperación aprobadas por la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) para 1995, donde pueda leerse, por primera vez, que es «objetivo de la cooperación el logro de un desarrollo sostenido, que tenga en cuenta el impacto medioambiental y de género, los temas de población y los de desarrollo social».

En las líneas de la CICI para 1996 la perspectiva de género aparece mencionada en el punto 8, con la siguiente formulación: «Se propiciará la incorporación de la perspectiva de género a los programas y proyectos, de manera que se garantice la participación de la mujer como agente activo del desarrollo. Igualmente se priorizarán las políticas que garanticen el acceso en igualdad de oportunidades de la mujer al empleo, a la formación y a la toma de decisiones en los ámbitos político, económico y social».

A pesar de estas declaraciones, la integración del enfoque de género en la cooperación oficial para el desarrollo se encuentran aún en el terreno de los principios. Una muestra de la distancia existente entre tales principios y las políticas concretas es el hecho de que, hasta la fecha, el objetivo de la participación de las mujeres en el desarrollo no ha sido incorporado en ninguno de los tratados bilaterales que el gobierno español viene firmando, desde 1988, con los países con los que coopera.

Por su parte, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada en 1988 y ubicada en el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), es la institución responsable de gestionar la cooperación bilateral no reembolsable, en tanto los temas referidos a la participación de las mujeres en el desarrollo están a cargo del Instituto de la Mujer, organismo autónomo del Ministerio de Asuntos Sociales (MAS).

Un convenio firmado en 1990 entre ambos ministerios y un protocolo anual entre la AECI y el MAS, enmarcan todas las actividades de cooperación al desarrollo en el sector social. Este convenio establece que los proyectos de desarrollo dirigidos a las mujeres serán canalizados a través del Instituto de la Mujer, define los términos de la colaboración entre ambas instituciones y, en particular, asegura cofinanciamiento de la AECI para algunos de los proyectos que promueve el Instituto.

Al incorporarse el gobierno español al CAD, la AECI tuvo que dotarse de los mecanismos administrativos necesarios para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en sus programas y proyectos. Así, en 1991 la Agencia creó un puesto en la Dirección de Programas del Gabinete Técnico para atender estas cuestiones, y en 1992 un programa sobre *Mujer y Desarrollo* adjunto a la presidencia de la AECI, cuya titular asiste a las reuniones del Grupo de Expertos *Género y Desarrollo* del CAD y garantiza la implementación de sus mandatos.

Hasta la fecha, el balance de la integración del género en las políticas de cooperación es poco alentador. Las expertas coinciden en valorar que la AECI ha adoptado formalmente la estrategia del *mainstreaming*, pero no ha llegado a integrar las orientaciones del CAD en sus propios objetivos de política. En los hechos, sus actuaciones están más cerca de los enfoques MED que de los planteamientos de género, pues sigue visualizando a las mujeres como un *grupo problemático* y se concentra en proveerlas de más educación, empleo o salud, sin abordar las causas e implicaciones de la desigualdad entre mujeres y hombres.

En cuanto al Instituto de la Mujer, su programa de cooperación *Mujer y Desarrollo* se enmarca desde 1990 en el convenio establecido con la AECI, y se concentra en tres áreas:

- Formación en materia de Mujeres/Género y Desarrollo, concretada en la organización, desde 1989, de una maestría sobre *Mujeres y Desarrollo* dirigida a formar expertas en este campo de la cooperación internacional.
- Asesoramiento y apoyo a instituciones estatales responsables de las políticas a favor de la igualdad de oportunidades, y colaboración con organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en programas dirigidos hacia las mujeres en el mundo.
- Financiación de programas y proyectos específicos, dirigidos a facilitar la incorporación de la mujer en el desarrollo, en las áreas de formación, infraestructura, salud, investigación y difusión, proyectos productivos y de creación de empleo, erradicación de la violencia contra las mujeres, cambios jurídicos y participación política.

Hasta la fecha, la cooperación realizada en el marco del convenio AECI-IM ha enfatizado los proyectos específicos con mujeres, más que la integración de las necesidades y visiones de las mujeres en la agenda general del desarrollo. No obstante, en contraste con el enfoque MED predominante en la AECI, el Instituto de la Mujer viene dando una gran importancia a la meta del empoderamiento de las mujeres, brinda apoyo a las organizaciones de mujeres en el Sur y enfatiza la mejora de la capacidad de las mujeres como líderes comunitarias y agentes de cambio.

Por último, en cuanto a los recursos destinados a mejorar la condición de las mujeres, el primer examen de la cooperación española realizado por el CAD en 1994 puso de manifiesto la necesidad de «otorgar mayor prioridad a las actividades a favor de las mujeres y de incrementar las actividades integradas», dado que las sumas asignadas a actividades específicas a favor de las mujeres no habían superado el millón de dólares, y las destinadas a actividades *integradas* habían totalizado 7,6 millones de dólares, es decir, menos del 1% de la cooperación bilateral.

Por su parte, los PACI (planes anuales de cooperación que contienen las previsiones de gasto) y los PACI-Seguimiento (documento de las acciones efectivamente realizadas), no contenían hasta 1993 información desagregada sobre los proyec-

tos con mujeres, ni mucho menos una ponderación de los recursos destinados a enfrentar las desigualdades de género en los países con los que se coopera. El cuadro siguiente refleja los montos dedicados al sector «Mujer en el Desarrollo» en los últimos años, así como su peso en la Ayuda oficial bilateral.

Cuadro 17. **AOD bilateral destinada al sector «Mujer en el desarrollo»**

|   | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| <b>Mujer en el desarrollo</b><br>(en millones de pesetas) | 322  | 144  | 281  | 925  | 324  | 546  |
| <b>Porcentaje sobre la AOD bilateral</b>                  | 0,29 | 0,12 | 0,24 | 0,91 | 0,28 | 0,49 |

Fuente: Informe de la Ayuda 1998/99, Intermon.

## **Mujeres y Perspectiva de Género en la Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

### **Artículo 2. Principios.**

La política española de cooperación internacional para el desarrollo expresa la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo (...) de acuerdo a los siguientes principios:

... b) La defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura...

... d) La necesidad de promover un desarrollo humano global, interdependiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones...

### **Artículo 7. Prioridades sectoriales.**

La política española de cooperación internacional para el desarrollo, en su objetivo de luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones, se orientará especialmente a las siguientes prioridades sectoriales:

... c) Protección y respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerables...

Fuente: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 1998.

### 3.2.4. Las mujeres en la cooperación pública vasca

Durante los casi quince años de cooperación del Gobierno Vasco para el desarrollo, la ayuda oficial ha seguido una senda de creciente consolidación, tanto a nivel presupuestario como institucional: desde los simbólicos 10 millones de pesetas asignados en 1985 hasta los 4.500 millones adjudicados en el ejercicio de 1998; desde la iniciativa parlamentaria para incorporar en la Ley de Presupuestos de 1988 una partida destinada a la financiación de la ayuda al desarrollo, a la creación en 1990 del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD) y del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo en 1998.

El soporte doctrinal y la definición estratégica de la cooperación vasca son aún limitados: no existe una formulación expresa de los principios a los que se somete la acción de la ayuda, mas allá de las alusiones generales en el decreto de ayudas a las ONGD, ni de los objetivos del programa de cooperación. Las disposiciones que regulan el Programa FOCAD —en particular el decreto 53/1997— recogen los principios básicos de la convocatoria de ayudas con cargo a este programa, y establecen en el apartado i) la necesidad de: «Considerar e impulsar el enfoque de género en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones».

Dicho decreto establece tres modalidades diferentes de cooperación, siendo la primera de ellas la de cofinanciamiento de proyectos de desarrollo en países del Tercer Mundo, a través de las ONGD. Esta modalidad insiste, entre otros objetivos, en «asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a los recursos, a los servicios, a la educación y a la formación, mediante la implementación, en su caso, de acciones positivas incorporando el análisis de género en todos los proyectos y programas». No se hace ninguna alusión a esta temática en los objetivos de las otras dos modalidades de ayuda.

Desde 1988 hasta 1997, el Gobierno Vasco ha cofinanciado la realización de 715 proyectos (de desarrollo, sensibilización y educación, ayuda humanitaria, etc.) por un monto total de 12.402 millones de pesetas. Sin embargo, no existen aún indicadores desagregados por sexo que permitan elaborar estadísticas sobre el número de ellos destinados a mejorar la situación de las mujeres y/o a erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres en los países con los que el Gobierno vasco coopera.

## **EMAKUNDE y la integración de la perspectiva de género en la cooperación institucional con países en vías de desarrollo**

El *III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, en su apartado 10.2., se propone «promover la incorporación de la perspectiva de género en la política y programas de cooperación con países en vías de desarrollo para el logro de un desarrollo sostenible centrado en la persona». Para el logro de este objetivo, EMAKUNDE desarrollará las siguientes acciones:

- Elaborar líneas directrices, procedimientos, metodologías y herramientas analíticas para incorporar en el diseño, desarrollo y evaluación de los proyectos y programas de cooperación al desarrollo los intereses de las mujeres y sus necesidades estratégicas por razón de género.
- Establecer, como requisitos de valoración en las ayudas públicas a la cooperación al desarrollo, la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de los proyectos de cooperación y la participación significativa de las mujeres que pertenezcan al grupo objeto en el citado ciclo.
- Establecer, como requisitos de valoración en las ayudas públicas a los proyectos de cooperación al desarrollo, la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de sensibilización incluidas en dichos proyectos.
- Realizar programas formativos sobre la perspectiva de género en cooperación al desarrollo dirigidos al personal directivo y técnico de las ONGs y otros organismos de ayuda.
- Incentivar trabajos de investigación y de sistematización de experiencias enfocadas a proporcionar modelos de buenas prácticas sobre las políticas necesarias para facilitar la integración de las mujeres en el desarrollo y el avance en la igualdad de oportunidades.
- Realizar programas de formación en instituciones y/u organizaciones del País Vasco dirigidos a mujeres en países en vías de desarrollo que trabajen a favor de la igualdad de oportunidades.
- Potenciar acciones de colaboración e intercambio entre organizaciones de mujeres en Euskadi y en los países en vías de desarrollo a través de jornadas, conferencias, redes internacionales, publicaciones, etc.

*Fuente:* EMAKUNDE, 1999.

## **Mujeres y equidad de género en la cooperación municipal para el desarrollo**

El Plan Municipal de Acción Positiva para las Mujeres de Vitoria-Gasteiz se propone integrar la perspectiva de género en las políticas y programas de cooperación, y establece las siguientes acciones para ello:

1. Promover el acercamiento entre personas dedicadas a la cooperación, en especial de las ONGD y asociaciones y colectivos de mujeres, con el fin de propiciar una reflexión sobre las implicaciones de una perspectiva de género en materia de cooperación.
2. Dar a conocer las experiencias que se están financiando en los países en vías de desarrollo, que incorporan un enfoque de género o donde las mujeres juegan un papel protagonista.
3. Promover y facilitar el encuentro entre colectivos de mujeres de los países en vías de desarrollo y colectivos de mujeres de nuestro entorno, con el fin de compartir experiencias y visiones sobre el papel de la mujer y estrategias tendentes a incrementar su participación y peso social y político.
4. Establecer como criterio de valoración en la concesión de subvenciones y/o convenios de colaboración, que en el diseño de los mismos se incorpore un enfoque de género, así como especificar para su seguimiento y evaluación, indicadores que diferencien los resultados por sexos, la participación de las mujeres en su gestión y la incidencia de los proyectos en cuanto a la participación socio-política de las mujeres.
5. Apoyar preferentemente a las mujeres, en igualdad de condiciones académicas, en posibles programas de becas de formación que beneficien a personas de los países en vías de desarrollo.
6. Organizar y coordinar programas formativos sobre cuestiones relativas al enfoque de género en el desarrollo, orientados a ONGD y abiertos a la participación de los colectivos e instituciones con experiencia de trabajo con mujeres de los países en vías de desarrollo, con el fin de que los proyectos presentados no reproduzcan la situación de discriminación de la mujer y los roles tradicionales de mujeres y hombres.

*Fuente:* Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1999.

Dos únicas investigaciones de tipo cualitativo, una sobre los proyectos dirigidos específicamente a las mujeres<sup>6</sup>, y otra centrada en el análisis del enfoque de género de los proyectos cofinanciados por el Gobierno vasco en Chile y Guatemala<sup>7</sup>, permiten evaluar los esfuerzos de la cooperación oficial vasca en este terreno hasta finales del siglo pasado.

La primera concluye que, entre 1988 y 1994, apenas el 9% de los proyectos y el 7% del monto de la ayuda oficial vasca fue destinada a proyectos de mujeres. La segunda registra que, de los 65 proyectos financiados en Chile y Guatemala desde 1988 a 1997, sólo 5 fueron dirigidos específicamente a las mujeres y otros 3 toman en consideración el impacto de género de sus acciones en las comunidades donde se desarrollan (esta investigación no analiza los proyectos que, conteniendo un *componente mujer*, destinan a las mujeres ciertas actividades relacionadas con sus roles reproductivos).

El balance general de las acciones del Gobierno Vasco de cara a mejorar la participación de las mujeres en el desarrollo y el logro de la equidad de género, ha sido poco alentador hasta finales del siglo pasado. No obstante, en los últimos dos años se observa en la Dirección de Cooperación una decidida voluntad por traducir las declaraciones de principios sobre la equidad de género en estrategias y políticas de cooperación coherentes con las orientaciones del CAD-OCDE.

Cuadro 18. **Proyectos dirigidos a mujeres (1988-1994)**

| Año   | Proyectos para mujeres | % sobre el total de proyectos | Ayuda a proyectos para mujeres | % sobre la ayuda total |
|-------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 1988  | 3                      | 7,5                           | 14.037.760                     | 4,8                    |
| 1989  | 4                      | 12,1                          | 31.275.890                     | 7,2                    |
| 1990  | 6                      | 9,8                           | 47.067.753                     | 5,4                    |
| 1991  | 4                      | 5,6                           | 101.507.000                    | 11,2                   |
| 1992  | 8                      | 25,1                          | 101.174.239                    | 17,2                   |
| 1993  | 1                      | 3,2                           | 8.917.000                      | 0,9                    |
| 1994  | 4                      | 7,1                           | 45.431.103                     | 5,2                    |
| Total | 30                     | 9,2                           | 349.410.745                    | 7,1                    |

Fuente: González, S., 1995.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ, S. (1995), *La cooperación pública vasca para el desarrollo de las mujeres del Tercer Mundo entre los años 1988 y 1994*. Mimeo.

<sup>7</sup> VALLÉS, E. (1998), *El enfoque de género en los proyectos financiados por el Gobierno Vasco en Chile y Guatemala desde 1988 hasta 1997*. Mimeo.

**Cuadro 19. Proyectos para mujeres por sectores de actividad (1988-1994)**

| Sector          | Proyectos | % sobre total de proyectos | Monto (pesetas) | % sobre monto total |
|-----------------|-----------|----------------------------|-----------------|---------------------|
| Formación       | 18        | 60,0                       | 265.527.668     | 76,0                |
| Salud           | 3         | 10,0                       | 11.482.000      | 3,3                 |
| Sensibilización | 2         | 6,7                        | 1.886.000       | 0,5                 |
| Vivienda        | 4         | 13,3                       | 20.710.761      | 5,9                 |
| Agricultura     | 1         | 3,3                        | 20.543.417      | 5,9                 |
| Artesanía       | 2         | 6,7                        | 29.260.899      | 8,4                 |
| Total           | 30        | 100,0                      | 349.410.745     | 100,0               |

Fuente: González, S., 1995.

**Cuadro 20. Proyectos para mujeres y proyectos con perspectiva de género financiados por el Gobierno vasco (1988-1997)**

| País      | Total de Proyectos | Monto (millones de pesetas) | Proyectos para mujeres | Proyectos con perspectiva de género | % sobre monto total |
|-----------|--------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| Guatemala | 24                 | 258                         | 0                      | 3                                   | 31,0                |
| Chile     | 41                 | 909                         | 5                      | 0                                   | 17,3                |

Fuente: Vallés, E., 1998.

### **Evaporación de los compromisos adquiridos en torno a la equidad de género en el desarrollo**

En las dos últimas décadas, todos los gobiernos que realizan cooperación han adoptado políticas sobre la participación de la mujer en el desarrollo o sobre la igualdad entre mujeres y hombres. La mayoría de los países que reciben ayuda también han asumido compromisos políticos, mediante declaraciones nacionales específicas, la ratificación de la Convención de la ONU sobre la Eliminación de la discriminación contra las mujeres o la adopción de declaraciones internacionales como la Plataforma de Acción Mundial de Beijing.

Sin embargo, como señaló Sara H. Longwe (1995), estos compromisos políticos con frecuencia *se evaporan* a la hora de formular y poner en práctica políticas y programas. Ello es debido a dos tipos de factores:

- Los gobiernos del Norte no prestan atención sistemática a sus compromisos políticos en materia de participación de la mujer o de igualdad, a la hora de formular los programas o en el curso de la planificación y gestión de los instrumentos de cooperación.

Los análisis elaborados para formular estrategias de país y sectoriales pueden incluir referencias a estos compromisos, pero se presentan en una sección aparte en lugar de como parte integrante del análisis. El compromiso político va perdiendo visibilidad a medida que avanza el proceso de determinación de los objetivos del proyecto, de los resultados esperados y de las estrategias de ejecución y de evaluación. También ocurre que tal compromiso se queda en un componente mujer que tiene poca prioridad en la adjudicación de los recursos, o en un enfoque consistente en enumerar las mujeres que participan en diversas actividades.

- Igualmente en los países receptores de la ayuda al desarrollo, los compromisos de alto nivel asumidos por los gobiernos con frecuencia no se reflejan en las políticas sectoriales.

En muchos casos, las cuestiones relativas a mujeres e igualdad se abordan como «un sector de desarrollo de la mujer» y no quedan reflejadas en los procesos habituales de análisis sectorial, formulación de programas y seguimiento de su ejecución.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.



# **4**

## **Mujeres y género en la cooperación no gubernamental**



#### **4.1. ONGD, MUJERES Y EQUIDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO**

Aunque las organizaciones no gubernamentales de los países del Norte llevan algunos años prestando atención a la cooperación a favor de las mujeres del Sur, su reflexión en torno al género en el desarrollo es relativamente reciente, y mucho más nueva aún la incorporación de esta perspectiva en sus acciones y su funcionamiento institucional.

Un tema recurrente en las discusiones de las ONGD sobre mujeres y desarrollo es la necesidad de introducir cambios en la propia institución, para hacerla más consciente de esta problemática y promover una práctica coherente en todas sus áreas de trabajo. La necesidad surge, en parte, de la percepción de que las ONGD no pueden pedir a sus organizaciones asociadas en el Sur que pongan atención a los temas de la igualdad entre mujeres y hombres, si ellas muestran poca o ninguna evidencia de hacerlo a su vez.

Una encuesta a las ONGD europeas<sup>8</sup> realizada en 1988 mostró que apenas el 3% de ellas tenía una persona, grupo o departamento que trataba asuntos relacionados con las mujeres y el desarrollo (cifra que variaba del 4% en el caso de las organizaciones francesas al 61% entre las holandesas); el 93% de las ONGD europeas no tenían una partida presupuestal explícita para proyectos con mujeres y, en las

---

<sup>8</sup> Comité de Enlace ONGD-Comisión Europea. *La situación de las mujeres en las ONGD europeas*. 1989.

que sí la tenían, el monto adjudicado representaba un promedio del 9% del presupuesto total.

Entre los problemas mencionados por las ONGD para poner en marcha acciones de desarrollo destinadas a las mujeres estaban la falta de recursos, las estructuras internas de toma de decisiones, la insuficiente conciencia de los temas de género y la falta de voluntad para cambiar las estrategias y enfoques de trabajo. La encuesta aportaba un mensaje muy claro: para que las ONGD pudieran traducir sus declaraciones de principios en políticas de cooperación, primero tenían que *institucionalizar* la reflexión de género en sus propias organizaciones.

El reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo estratégico del desarrollo supone un desafío para las ONGD, las cuales deben asegurar la existencia de vínculos claros entre la igualdad y otras prioridades y áreas del desarrollo. Si la igualdad se trata como algo accesorio, las probabilidades de éxito serán escasas.

Muchas ONGD han tratado los *proyectos de mujer* como un sector o un área de actividad separados del resto. Puede resultar difícil superar este enfoque y convertirlo en estrategia de *integración del género* en todas las políticas y programas.

Algunas ONGD sostienen que sus iniciativas están orientadas a la mujer y con eso basta. Aún siendo importante aumentar su participación, esto no conduce automáticamente a unas relaciones más equitativas entre mujeres y hombres. Implicar a más mujeres como beneficiarias puede no servir para corregir las desigualdades, mientras no se traten las cuestiones de poder y no se involucre en pie de igualdad a las mujeres en el proceso de toma de decisiones.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

#### 4.1.1. Mecanismos para institucionalizar el enfoque de género

Muchas ONGD han elaborado políticas para el logro de la equidad de género en los procesos de desarrollo, estableciendo bastante claramente qué esperan conseguir de sus acciones de cooperación y cómo llevarlas adelante. Sin embargo, la experiencia demuestra que la existencia de una política de género, aunque esté escrita y sea oficial, no es suficiente para asegurar su puesta en práctica.

Como parte del fortalecimiento de su trabajo por la equidad de género, algunas ONGD han establecido los mecanismos y procedimientos que les permiten hacer realidad sus buenas intenciones políticas, asegurar que todos sus programas y proyectos tengan en cuenta las cuestiones de género, y facilitar su seguimiento y evaluación. Algunas incluso han examinado sus propias estructuras y culturas de trabajo, cuestionando el ejercicio del poder en el seno de su organización y, en particular, la posición subordinada de las mujeres dentro de la misma.

Elemento clave en esta reflexión es la *capacitación de género*, entendida como «el proceso de generar conciencia sobre las dimensiones, perspectivas o implicaciones que una actividad tiene en cuanto a las relaciones entre mujeres y hombres, y la planificación sobre la base de tal conciencia».

Las ONGD utilizan la capacitación de género de variadas formas: como una herramienta educativa, una estrategia para la toma de conciencia y el empoderamiento de las mujeres, un espacio para la reflexión y el debate, e incluso una oportunidad de reivindicación y lucha en torno a intereses de género. Sin embargo, sea cual sea su funcionalidad inmediata, la capacitación de género es un *proceso de transformación*: pretende que los nuevos conocimientos adquiridos en torno a las cuestiones de género conlleven un cambio en las actitudes de quienes integran la organización. Los siguientes son algunos de sus aspectos clave:

- La capacitación de género es un proceso educativo continuo, que no se limita al evento concreto de formación sino que requiere un seguimiento y actualización permanente de la reflexión.
- Debe ser desarrollada con todo el personal de una organización, desde la dirección hasta el voluntariado y el personal administrativo. Ayuda a que la gente mire críticamente la cultura de trabajo de su institución e incluso, a un nivel más amplio, puede provocar discusiones y análisis fructíferos sobre temas teóricos y estratégicos asociados al campo del desarrollo.
- La capacitación de género no es *sobre las mujeres o para las mujeres*, sino que trata sobre mujeres y hombres, y sus relaciones de poder. Algunas ONGD europeas están dirigiéndola específicamente a los hombres y una de cada dos agencias que conforman la red de

ONGD europeas EUROSTEP, emplean hombres como capacitadores de género.

- Es una actividad profesional altamente especializada, que requiere de quienes la realizan una formación continua para ser capaces de adaptarla a diferentes contextos, generando instrumentos y metodologías adecuadas.

Sin embargo, la capacitación de género del personal de la ONGD no asegura, por sí sola, que esta perspectiva sea incorporada al pensamiento y la acción de la organización. En este sentido, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE plantea que, además, deben ser puestas en pie nuevas estructuras: «A pesar de la falta de consenso sobre cual es la mejor estructura institucional para apoyar la ejecución de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, es evidente la necesidad de un mecanismo que sirva como catalizador y como defensor de las metas de igualdad. Las políticas de género no son “auto-ejecutables”. Hacen falta medios».

Analizando la forma en que las ONGD europeas han encajado el trabajo de género en sus estructuras, se encuentran bastantes diferencias: en algunas, este tema está bastante integrado en sus estructuras formales, con una unidad u oficina especializada y/o personas expertas en género en instancias claves de la organización; en otras, el trabajo se realiza en base a voluntariado o contratación de asesorías puntuales; en algunos casos, la mayoría, no hay una política ni una estructura para trabajar estas cuestiones y lo poco que se hace depende de las convicciones y compromiso de algunas integrantes.

Hay un permanente debate en las ONGD —y también en las agencias gubernamentales y multilaterales de la cooperación— sobre dónde colocar a las personas que tienen conocimientos o responsabilidades específicas sobre temas de igualdad de género. La pregunta suele formularse en términos de disyuntiva: ¿Es deseable establecer una unidad de género separada del resto de la organización, o más bien conviene integrar el personal experto en género en todos los departamentos de la organización?

La experiencia de aquellas ONGD europeas que llevan varios años aplicando una u otra fórmula, muestra que la solución ideal es adoptar ambas estrategias al mismo tiempo pues éstas no son antagónicas ni excluyentes, sino que se refuerzan una a la otra. Ahora bien, cada organización

tiene su particular cultura institucional y su propio potencial para el cambio en pro de la equidad de género —según su misión y objetivos, historia, tamaño, actividades, modelo de funcionamiento, e incluso sus resistencias o bloqueos ante el cambio—, que deben ser tomados en cuenta a la hora de seleccionar la mejor estructura para su trabajo de género.

En tres cuestiones, sin embargo, sí hay acuerdo entre quienes trabajan en el campo del género y el desarrollo:

- a) El proceso de *integrar el género en las organizaciones* no debiera ser visto sólo en clave de colocar personas en posiciones claves, sino también, y sobre todo, en términos de integrar el objetivo de la equidad de género en el pensamiento y la práctica de las organizaciones de cooperación.
- b) La integración de objetivos de equidad en los programas de las ONGD requiere un compromiso político como punto de partida, pero también conocimientos técnicos; el trabajo de género es una especialización profesional y las ONGD necesitan recursos cualificados para realizarlo.
- c) La responsabilidad de implementar las políticas de género y de hacer accesibles los recursos para cambiar las prácticas de la ONGD, descansa en la dirección de la organización. El rol de dirección de una organización que coopera para el desarrollo humano implica integrar el género en la organización, a todos los niveles y en todas las áreas, y la dirección debiera rendir cuentas sobre los avances en este campo.

### **Institucionalización de la perspectiva de género en algunas ONGD europeas**

#### **OXFAM (Reino Unido e Irlanda)**

Esta ONGD tiene más de mil personas empleadas, trabaja en 72 países y es dirigida desde 45 oficinas *en el terreno* y una estructura central en Oxford, que incluye unidades asesoras, departamentos y áreas dedicadas a la obtención de fondos, educación y campañas. En 1993 aprobó su política de género, después de seis años de preparación, debate y negociación, y de discutir doce borradores del documento. La decisión fue, en buena medida, resultado del trabajo de la Unidad de Género y Desarrollo (GADU).

Creada en 1985 por decisión del director, GADU es una de las unidades asesoras que OXFAM mantiene en sus oficinas centrales, concretamente en la División de Ayuda para Ultramar. Desde 1988, la unidad está formada por especialistas en género y desarrollo (cuatro personas con contratos fijos y varias con contratos temporales, en función de proyectos específicos) y contrata consultoras/es para trabajos puntuales. Su mandato es integrar la preocupación por el género en todos los aspectos de la política y programas de desarrollo, así como en las acciones de capacitación y presión política de la organización.

Aunque comenzó su actuación dando respuesta a las solicitudes de asesoría que le formulaban las oficinas regionales, recientemente ha añadido el apoyo a la formulación de políticas de género en dichas oficinas, la creación de redes para influir en las actitudes y las prácticas laborales del personal de la oficina central, así como actividades de investigación, capacitación, evaluación, presión política y difusión, realizadas en el Reino Unido e Irlanda.

Como unidad asesora, GADU tiene una función consultiva, no maneja presupuestos y no tiene poder para tomar decisiones, siendo su fortaleza principal la de actuar como unidad de presión y monitoreo para asegurar que el tema figure constantemente en la agenda. Si bien sus integrantes afirman que la existencia de una unidad separada ha sido decisiva para poder formular políticas de género, también reconocen que sus principales dificultades han provenido de las características institucionales de OXFAM, entre ellas el bajo estatus de las unidades asesoras, la ubicación de la unidad de género en las oficinas centrales versus el funcionamiento bastante descentralizado de la organización, y su énfasis en la geopolítica más que en el trabajo temático o transversal.

### **NOVIB (Holanda)**

Tiene plenamente institucionalizado el trabajo de género en el funcionamiento de la organización, mediante una estructura doble: responsables o asesores/as de género en cada uno de los cuatro departamentos de la organización (Educación, Asuntos internos, Proyectos y Secretaría general) y un Grupo de Trabajo de Mujeres integrado por dos mujeres representantes de cada departamento, escogidas sobre la base de sus conocimientos y compromiso con el tema.

La creación de este grupo, en 1981, respondió a la solicitud de algunas integrantes del Directorio General que representaban a organizaciones de mujeres e impulsaban la definición de una política interna y externa de NOVIB. Una vez creado el grupo, el Directorio enfatizó que sólo debía interferir en la actuación externa de los departamentos de educación

y proyectos; sin embargo, las organizaciones de mujeres asociadas de NOVIB en América Latina llamaron su atención respecto a que una política de género para el exterior no puede ni debe ser conducida sin una similar a nivel interno, crítica que dio un fuerte impulso a la política de género dentro de NOVIB.

Durante los años ochenta el Grupo de Trabajo de Mujeres elaboró varios documentos de política sobre Mujer y Desarrollo, con el objetivo de *poner en el papel* la posición de NOVIB sobre este tema, pero a inicios de los noventa el grupo advirtió que la política escrita no se había implementado. En 1991 el grupo se enfrentó de nuevo a la tarea pero esa vez utilizó un enfoque diferente: tanto en el proceso de elaboración del documento como en los contenidos, se evidenciaba que eran planteamientos del conjunto de NOVIB y que su implementación era responsabilidad de la organización. El escrito, titulado *Perfiles de la política de NOVIB con respecto a las mujeres*, formulaba objetivos concretos para cada departamento y hacía recaer la responsabilidad final de su aplicación en la dirección, y no en las expertas en género y/o el Grupo de Trabajo de Mujeres.

El documento fue aprobado por el Directorio e inauguró una nueva época: actualmente, la política sobre género y su ejecución son tenidas en cuenta en el amplio ciclo de la planificación plurianual y anual de NOVIB, mientras el Grupo de Trabajo de Mujeres se limita a monitorear su aplicación.

NOVIB enfoca los siguientes objetivos para su política de género:

- el fortalecimiento de las formas de organización de las mujeres;
- promover la participación de las mujeres en procesos de toma de decisiones;
- un mayor acceso de las mujeres a los recursos económicos y ecológicos, y a los servicios básicos (atención sanitaria, educación, agua potable y nutrición), así como un mayor poder de decisión sobre los mismos;
- un aumento del poder de decisión de las mujeres sobre su propio cuerpo;
- promover la conciencia de género entre hombres y mujeres que lleve a un cambio de la imagen existente sobre las relaciones entre hombres y mujeres;
- el aumento de la base de apoyo social y de la voluntad política en el Norte y en el Sur para luchar contra las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.

### **NCOS (Centro Nacional para la Cooperación al Desarrollo, Bélgica)**

Esta *organización paraguas* de 60 ONGD flamencas estableció en 1985 un departamento Mujer y Desarrollo, que servía de foro para intercambiar información y experiencias, así como para desarrollar acciones conjuntas entre las ONGD. Transcurridos algunos años, decidieron cambiar sus estructuras e integrar expertas de género en todas las áreas de trabajo del centro. Actualmente sostienen que, con el cambio, las mujeres perdieron poder y visibilidad y concluyen que es preferible tener una estructura autónoma y separada de mujeres.

En su balance señalan el riesgo de que, cuando el enfoque de género se inserta bien en una organización y las responsables de dicho trabajo están integradas en todos los niveles de la estructura, la dirección puede decidir dar por terminada su responsabilidad respecto a esta problemática, lo que puede llevar a que la política de género se quede únicamente en el papel. Por eso resaltan la necesidad de que siga existiendo una pequeña unidad centrada en el trabajo de género.

### **CHRISTIAN AID (Inglaterra)**

Es una organización con cerca de 30 personas empleadas, que ha elegido no tener una unidad específicamente dedicada al trabajo sobre género y desarrollo, sino integrar estas cuestiones en todas las políticas, programas y procedimientos de la institución.

Su Forum de Mujeres, un cuerpo consultivo que intenta poner de relieve las cuestiones de género en cada trabajo de la organización, redactó un conjunto de recomendaciones en 1983 y en 1987. Una de las divisiones, el Sector de Ayuda, respondió a ellas porque le preocupaba que los documentos de proyectos de la organización no incorporaban adecuadamente los temas de género, lo que repercutía en la asignación de fondos para los proyectos.

Al ser una institución pequeña, sin oficinas de campo ni unidades asesoras en la sede central, CHRISTIAN AID decidió no tener una persona con responsabilidad exclusiva sobre el trabajo de género, sino priorizar la capacitación en planificación de género para todo el personal responsable de decisiones sobre los fondos de proyectos. Lo consideró un proceso de largo plazo y lo institucionalizó, formando un equipo de expertos/as en capacitación y género, que asumieron esta tarea como la manera más idónea de integrar el género en todas las actividades de la organización. También cambiaron los procedimientos de la planificación, rediseñando las listas de verificación e integrando pautas de género a nivel del proyecto.

*Fuentes:* Moser, C., 1995; Macdonald, M., (1994; NOVIB, 1994.

## La equidad de género en el Código de Conducta de las ONGD

### 1.1. *Concepto y características de las ONGD*

(...) 4. Tener una voluntad de cambio o de transformación social, participando activamente en la mejora de la sociedad, mediante propuestas favorecedoras de unas relaciones Norte-Sur más justas y equitativas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres como parte inherente e indispensable del proceso de desarrollo.

8. Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

### 1.2. *Consenso básico en torno a algunos conceptos*

Las ONGD luchan por erradicar la pobreza concebida como la situación de privación de los elementos esenciales para que el ser humano viva y se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual, teniendo en cuenta sus necesidades en relación con el género, las capacidades, los valores culturales, la edad y el grupo étnico.

Las ONGD otorgan una gran importancia a tres aspectos que informan decisivamente su pensamiento y acción: la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y la promoción de los derechos humanos.

Las ONGD deben tener por objetivo, entre otros, crear las condiciones para que las mujeres, como miembros de la comunidad, participen en la toma de decisiones. Así como promover su incorporación activa en todos los programas de desarrollo y ayuda humanitaria, para asegurar el acceso y control equitativo a los recursos y beneficio de los mismos.

### 2.1. *Proyectos de desarrollo*

El trabajo que las ONGD realizan en el Sur pretende actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos. Para esto, es necesario analizar las causas de sus problemas, mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con las organizaciones del Sur y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los beneficiarios, así como priorizar a los grupos más vulnerables a las desigualdades (de género, etnia, etc.) y sus colectivos organizados.

### 2.3. *Sensibilización y Educación para el Desarrollo*

Con estas actividades las ONGD pretenden: (...) Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades

entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.

#### 4.3. *Recursos Humanos*

(...) Las ONGD deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca cualquier discriminación o exclusión de participar en la misma por razón de raza, sexo, nacionalidad o religión. Así mismo, es conveniente que las ONGD desarrollen políticas internas que garanticen la efectiva igualdad de género y participación de las minorías en la institución.

#### 5. *Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes*

En su trabajo de comunicación las ONGD deberán respetar las siguientes pautas:

(...) Destacar siempre valores «radicales» de las ONGD como son la justicia, la solidaridad, la responsabilidad y la equidad de género.

Seguir las recomendaciones recogidas en el *Código de Imágenes y Mensajes* del Comité de Enlace ONGD-CE, muy especialmente las que se refieren a:

(...) El mensaje debe velar por evitar toda clase de discriminación (racial, sexual, cultural, religiosa, socioeconómica).

*Fuente:* Código de Conducta de las ONGD, 1998.

### **Cultura e igualdad entre mujeres y hombres**

Uno de los argumentos principales esgrimidos contra la lucha por la equidad de género es que constituye una injerencia en la cultura local de los países asociados. Los organismos de cooperación han procurado evitar ser acusados de «pretender imponer el feminismo occidental» y, aunque todos los gobiernos del mundo han reconocido que la igualdad entre mujeres y hombres es un asunto prioritario (como se evidenció en la Conferencia Mundial de Pekín), en muchos niveles sigue habiendo preocupación por lo que podría considerarse *injerencia cultural*.

Suele ser interesante preguntarse quién esgrime estas objeciones y por qué presentan la cuestión de esta forma. ¿Por qué se recurre a este argumento para defender unas relaciones de desigualdad cuando no se emplea contra otros cambios que ya están materializándose? ¿Por qué cuando alguien pone en entredicho las desigualdades de género se percibe como una manipulación de las tradiciones culturales, pero no se opina lo mismo cuando se cuestionan las desigualdades en términos de riqueza o de clase?

La Unidad de Igualdad de Género de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional-SIDA ha esgrimido cinco argumentos contra la afirmación de que apoyar los esfuerzos por lograr la equidad de género es culturalmente inapropiado:

- Casi toda la cooperación para el desarrollo tiene que ver con cambios de uno u otro tipo, sean en la estructura económica, las costumbres agrícolas, el acceso a los medios de comunicación o el ejercicio de los derechos humanos. Todos estos cambios tienen repercusiones culturales.
- La cooperación para el desarrollo se concentra en ayudar a los gobiernos a poner en práctica los compromisos internacionales que han asumido al firmar la *Plataforma para la Acción* de Pekín y otras convenciones. La ayuda puede ser directa o indirecta, en la forma de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo a las de mujeres, en su trabajo de presión para que sus gobiernos cumplan sus compromisos.
- Cada vez es mayor la demanda de cambio por parte de las mujeres que viven en los países en vías de desarrollo. Ya no es posible argumentar que las exigencias de igualdad provienen sólo de los países occidentales. Desgraciadamente, las voces de estas mujeres no siempre son escuchadas por los organismos de la cooperación —que no les piden opinión— ni por los medios de comunicación, funcionarios o políticos de sus países.
- Sobre la cultura se ejercen múltiples influencias. Debido a la creciente globalización de la economía y al flujo internacional de imágenes, casi todas las culturas están cambiando. Las imágenes que impulsan cambios en la identidad y roles sexuales no son generadas únicamente por los programas de desarrollo sino por otras fuentes, como las películas estadounidenses, la música pop o los anuncios de Coca-Cola. Las imágenes culturales también son manipuladas por movimientos religiosos y políticos. ¿A la cultura de quién se refieren los que se quejan? ¿Quién ha definido estos elementos como los elementos cruciales que han de ser protegidos?
- Finalmente, un principio básico de las estrategias de cooperación en materia de equidad de género es el de ampliar los procedimientos de toma de decisiones, de manera que tanto las mujeres como los hombres tengan pleno derecho a contribuir a la definición de lo que es importante y de qué necesidades deberían tener prioridad. El *argumento cultural* se esgrime demasiado a menudo por hombres (tanto en el Norte como en el Sur) que se oponen a ese objetivo básico.

Fuente: Comité de Ayuda al desarrollo, 1998.

## Imágenes de las mujeres en la Educación para el Desarrollo

| Períodos                    | Enfoque de la Educación para el Desarrollo   | Imágenes de las mujeres en la ED   |
|-----------------------------|--|--|
| Décadas cincuenta y sesenta | <p>Sensibilización hacia el Sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Visión paternalista de la población a <i>desarrollar</i>.</li> <li>— Se apela a la limosna caritativa con mensajes e imágenes muy agresivas.</li> <li>— El objetivo es recaudar fondos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— No son vistas como sujetos de desarrollo.</li> <li>— Son las protagonistas pasivas del drama, víctimas de su ignorancia, población vulnerable.</li> <li>— Ninguna mención a la desigualdad de derechos y oportunidades con los hombres.</li> </ul>  |
| Décadas sesenta y setenta   | <p>Solidaridad con los oprimidos y los movimientos de liberación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Denuncia las causas estructurales de la desigualdad mundial.</li> <li>— Es crítica hacia el modelo dominante occidental.</li> <li>— La clase social es la variable principal del análisis de la desigualdad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— La pobreza no tiene sexo.</li> <li>— La opresión de las mujeres es consecuencia del sistema económico y político.</li> <li>— Las mujeres posponen su lucha para después del cambio político.</li> <li>— Las mujeres juegan un papel importante en la lucha política, pero no se cuestiona su rol tradicional en la esfera privada.</li> </ul> |
| Décadas ochenta y noventa   | <p>Nuevo modelo de desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Acción de emancipación a nivel mundial, que contribuya al desarrollo humano y sostenible.</li> <li>— Promueve la tolerancia, respeto a la diversidad y al medio ambiente, la paz y la igualdad entre los sexos.</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Las mujeres contribuyen al desarrollo.</li> <li>— Tienen necesidades básicas diferentes a las de los hombres</li> <li>— No acceden a los recursos.</li> <li>— Son capital humano en el que es indispensable invertir.</li> <li>— Se reconoce la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el desarrollo.</li> </ul>                 |

Fuente: Antolín, L., 1999.

### 4.1.2. Procesos de cambio favorables a la equidad: impulsos y resistencias

La atención de las ONGD al tema de las mujeres y la equidad de género en el desarrollo es fruto de un largo proceso de sensibilización y presión de los grupos de mujeres,

dentro y fuera de las organizaciones. Desde los años 80 se han venido formando núcleos de mujeres que exigen a las agencias de cooperación no gubernamental una toma de posición al respecto. Para ello se han impulsado estudios y evaluaciones que muestran los escasos, cuando no negativos efectos de los proyectos en la vida de las mujeres del Sur. Ha sido a partir de esas evidencias que la presión por considerar el tema mujeres/género en el desarrollo ha comenzado a dar frutos en las ONGD.

Actualmente, las ONGD están en un proceso de cambios donde el enfoque de género va siendo asumido y debatido institucionalmente. No todo está definido ni absolutamente claro, pero es posible identificar diferentes momentos en el proceso, aún no concluido, de legitimación de la propuesta de género en las ONGD del Norte:

- Sensibilización del personal de la ONGD en el tema género y desarrollo.
- Elaboración de criterios e indicadores para monitorear el cumplimiento de los acuerdos.
- Diálogo con las organizaciones asociadas para debatir los términos del enfoque.
- Asunción por la ONGD del tema género y desarrollo como parte de su política institucional.

La situación es complicada pues en las ONGD hay impulsos hacia el cambio pero también sutiles o abiertas resistencias o discrepancias. Las mujeres que promueven los cambios tienen que elaborar criterios de política, instrumentos que sirvan de referencia para sus colegas encargados de programas, e indicadores para monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados, además de capacitar a los integrantes de la ONGD en aspectos relacionados con el género.

Quienes defienden la integración de la perspectiva de género en el desarrollo se han servido de varios argumentos para convencer a políticos, planificadores y directivos de las agencias de desarrollo, de que la equidad de género no sólo es importante, sino vital. Generalmente, los argumentos esgrimidos han sido de dos tipos distintos:

- Argumentos basados en la eficiencia: el razonamiento esencial es que apoyar la igualdad entre mujeres y hombres es bueno para el desarrollo, ya que contribuye al logro de grandes objetivos, como la reducción del crecimiento poblacional, la eficiencia de las inversiones en el área social o un mayor crecimiento económico.

—Argumentos de equidad: el razonamiento básico es que hay que adoptar los objetivos de igualdad porque no hacerlo supondría una gran injusticia. Como parte integrante de cualquier agenda de desarrollo, deben adoptarse medidas activas para corregir las desigualdades.

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE plantea que es necesario tener cuidado en el recurso a los argumentos basados en la eficiencia, ya que pueden implicar ciertos riesgos que es necesario evitar:

a) Hay que asegurarse de que la enunciación del argumento no se vuelva en contra del mismo, con un impacto negativo sobre las mujeres.

Con diferencia, el modo más fácil de persuadir a los políticos de que deben considerar una planificación basada en cuestiones de igualdad entre mujeres y hombres es presentar a la mujer como un recurso que se suele infrautilizar, cuando no pasar por alto, y que puede ser movilizado para facilitar la aplicación de la política existente... Sin embargo, el problema que afecta a todas las mujeres, excepto un número reducido que disfruta de una posición acomodada, no es que sean un recurso infrautilizado sino, al contrario, que son un recurso explotado en demasía. Existe el peligro de que abogando por la igualdad se consiga todo lo contrario: maximizar la utilización del tiempo y del trabajo de la mujer (Elson, 1995).

b) Si los objetivos de igualdad tratan de justificarse basándose únicamente en argumentos de eficiencia, la argumentación fracasará cuando se presente alguna evidencia en contra de ellos.

Las evidencias en contra pueden rebatir los argumentos basados en la eficiencia y en los méritos de la mujer si se demuestra que la productividad de la mujer puede ser considerablemente menor que la del hombre. En ese caso, siguiendo la lógica del mercado, merecerá menos recursos (Goetz, 1995).

c) Hay dudas sobre la viabilidad de los objetivos de equidad de género usando argumentos de *sinergia*, según los cuales la política de igualdad y cualquier otra política siempre obtendrán mejores resultados cuando se apliquen conjuntamente.

Es necesario rescatar las cuestiones de género de «la trampa de la pobreza». La subordinación de la mujer no se resolverá concentrándose en los problemas de las mujeres víctimas de la pobreza sino que hace falta considerar las cuestiones de igualdad de un modo explícito dentro de

los programas de desarrollo. Las políticas de lucha contra la pobreza no son necesariamente apropiadas para abordar las cuestiones de género, porque no es la pobreza la causa de la subordinación de la mujer (Jackson, 1996).

### Resistencias frente a la equidad de género

Establecer relaciones más equitativas entre mujeres y hombres es un proceso lento. Es necesario comprender las muchas formas de resistencia que se movilizan ante cualquier cambio. La resistencia puede ser consciente o inconsciente; puede producirse en distintos niveles (personal e institucional); y sus agentes pueden ser tanto mujeres como hombres. Sara H. Longwe (1994), inició el proceso de identificar estrategias de resistencia. La siguiente lista se basa en su trabajo:

*Negación:* argumentar que la igualdad entre mujeres y hombres no es un tema de preocupación para el país (o región o comunidad); o que un programa determinado no discrimina a las mujeres.

*Elección de una acción simbólica:* se reconoce que algo hay que hacer respecto a la igualdad pero se es reacio a considerar cambios importantes, así que se selecciona un proyecto específico o una actividad dentro de un proyecto global, para demostrar que se está haciendo *algo* (pero no se apuesta seriamente por la igualdad como objetivo).

*Defensores de boquilla:* se reconoce la cuestión a nivel de retórica, pero no se lleva a cabo ninguna acción significativa.

*Encargar estudios:* en vez de actuar se retrasan las decisiones mediante el encargo de un estudio que proporcione más información, confiando en que, cuando esté terminado el estudio, el problema haya dejado de existir.

*Hablar en nombre de la mujer:* presuponer que las mujeres son un colectivo homogéneo con un solo punto de vista y un conjunto único y determinado de intereses, y convertir una o dos experiencias en una afirmación general aplicable a todas las mujeres.

*Archivar el asunto:* se aplaza o se retrasa la actuación en el terreno de la igualdad, en espera de un proceso o unas decisiones de planificación más amplios.

*Compartimentación:* no reconocer que las cuestiones de igualdad son transversales y delegar todas las acciones a la persona responsable oficial del desarrollo de la mujer. Como consecuencia, la preocupación por la igualdad se convierte en sector.

*Mala interpretación de lo que significa la integración de la perspectiva de género:* en lugar de situar la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo del proyecto integral, se concentra la atención en involucrar a las mujeres muchas veces en actividades y programas en los que, tradicionalmente, su aportación es mínima. O argumentar que no hay programas específicos para las mujeres, ya que éstas participan (o se les invita a que participen) en todas las actividades del programa.

*Nombramientos simbólicos:* se nombra a una o dos mujeres para que formen parte de comités, o se les invita a que participen en un proceso de toma de decisiones. Una variante es seleccionar a mujeres que tengan poco interés en cuestiones de igualdad entre mujeres y hombres, precisamente por esta razón. Otra consiste en invitar a participar a una mujer comprometida con la igualdad, pero que tenga poca influencia en el proceso global.

*Fuente:* Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

## 4.2. 'BUENAS PRÁCTICAS' EN LA COOPERACIÓN CON LAS MUJERES DEL SUR

### 4.2.1. Red 'Entre Mujeres': una experiencia de cooperación Sur-Norte

Como parte sustantiva de su política de género, NOVIB apoya actualmente a 85 organizaciones de mujeres —cerca del 10% de todas sus organizaciones asociadas—. En 1987 creó la Red *Entre Mujeres*, un proyecto Sur-Norte de NOVIB y cinco organizaciones de mujeres latinoamericanas —la mayoría centros feministas de larga trayectoria—. La iniciativa fue tomada en una conferencia de NOVIB con 26 organismos asociados de América Latina, que plantearon que no estaban suficientemente comprometidos con el trabajo educativo y de presión política de NOVIB y que, por otra parte, NOVIB debía presentar una imagen más realista del Sur en Holanda.

El proyecto Sur-Norte *Entre Mujeres* se dedicaría a introducir, en colaboración con el Departamento de Proyectos de NOVIB, una perspectiva de género en todos los proyectos de desarrollo apoyados por esta agencia en América Latina, así como a desarrollar, junto con el Departamento de Educación, un plan de acción para una educación realista dirigida al público holandés, particularmente hacia las mujeres.

Este proyecto se convirtió en 1992 en una red de mujeres Sur-Norte independiente, dedicada a influenciar las políticas de las ONGs del Sur, organismos donantes y agencias interna-

cionales como el Banco Mundial, la Comisión Europea y las agencias de Naciones Unidas. Actualmente la Red *Entre Mujeres*, reúne a organizaciones de mujeres y mixtas de 14 países de América Latina, actuando sobre todo en el ámbito de la formulación y monitoreo de políticas de cooperación con vistas a la promoción de la equidad y justicia de género en los procesos de cooperación al desarrollo y la democratización.

Sus ejes de trabajo, desarrollados ya sea por iniciativa de las organizaciones participantes o por acuerdos continentales, incluyen:

- Información y formación en género para integrantes de organismos de la cooperación, así como para ONGs y movimientos sociales latinoamericanos.
- Producción y distribución de publicaciones de referencia conceptual y metodológica sobre el desarrollo, la cooperación y las relaciones de género.
- Acciones de monitoreo, diálogo y presión política para la incorporación de políticas de equidad de género en las relaciones de cooperación gubernamentales, no gubernamentales, bilaterales y multilaterales en los diversos países de América Latina.
- Articulación con otras redes a nivel nacional, continental y mundial para el desarrollo y ejecución de políticas de género y acciones afirmativas por parte de los organismos de la cooperación.

#### 4.2.2. **Mujeres en el Desarrollo en Europa (WIDE): Red de mujeres europeas cooperando con las mujeres del Sur**

Es una red europea fundada en 1985 e integrada por ONGD, coordinadoras nacionales y mujeres individuales, que trabajan en temas relacionados con las mujeres, el género y el desarrollo. Actualmente tiene plataformas en 14 países, principalmente de la Unión Europea, y construye vínculos con grupos de mujeres en los países del Este de Europa. Recibe financiamiento de la Comisión Europea, de ONGD y de algunos gobiernos. Cuenta con un pequeño equipo en Bruselas, su dirección está formada por una mujer representante de cada país y estructura su trabajo en grupos especializados sobre globalización, economía y comercio alternativo, política de la Unión Europea, medio ambiente, comunicaciones, etc.

Los grupos y mujeres que integran WIDE comparten cuatro objetivos principales:

- Intercambiar información y abordar de manera eficaz las cuestiones importantes para el desarrollo de las mujeres en los países del Sur, con la perspectiva de profundizar y extender la conciencia pública sobre estos temas.
- Fortalecer las redes nacionales para que incidan en las políticas de los países europeos dirigidos a los países del Sur, con el objetivo de mejorar el apoyo a las mujeres del Sur, tanto a las que viven en el Sur como a las que se encuentran viviendo en el Norte.
- Promover relaciones con mujeres del Sur, para que sus prioridades se conviertan en principios guía de las actividades de WIDE en apoyo a las mujeres en el desarrollo.
- Presionar ante las organizaciones europeas e internacionales sobre temas de género relacionados con el desarrollo.

La presión política (lobby) es un trabajo esencial de WIDE pues considera que, como red europea, está en mejores condiciones que las mujeres del Sur para presionar por cambios en las políticas y programas de aquellas instituciones que determinan las políticas de desarrollo de la mayoría de los países del Sur, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea y las agencias de cooperación bilateral en cada país. WIDE se dirige sobre todo a la Comisión Europea y los gobiernos europeos, con el objeto de influenciar sus políticas hacia el Sur en general, y hacia las mujeres del Sur en particular.

Su trabajo de presión política contiene varios elementos clave:

- Profundizar los análisis de las sociedades europeas desde una perspectiva de género y redefinir un enfoque de desarrollo que incluya al Norte.
- Fortalecer las alianzas Norte-Sur construyendo redes con mujeres del Sur, especialmente con DAWN, para crear entendimiento y confianza entre Norte y Sur.
- Fortalecer las alianzas en Europa, para romper las divisiones que existen entre las organizaciones de mujeres que trabajan en temas internacionales y las que se dedican a temas nacionales. Construir vínculos estables con organizaciones de mujeres del Sur que viven en Europa y con otras redes europeas como EUROSTEP, APRODEV y EURODAD.

- Incidir en las políticas de la Comisión Europea y los gobiernos, apoyando sus progresos en cuanto a políticas de mujeres y género, monitoreo y evaluación, y capacitación de género del personal de la Comisión.

#### 4.2.3. **Grupos de trabajo sobre género y desarrollo en redes de ONGD europeas**

##### ***GOOD: Grupo de Género en la Red de ONGD protestantes europeas***

El grupo GOOD trabaja sobre género y desarrollo en el seno de la red APRODEV, que reúne a las ONGD protestantes europeas. El grupo comenzó en 1990 por iniciativa de la agencia holandesa ICCO y pronto se incorporaron las organizaciones integrantes de AG-KED (una estructura que agrupa a las agencias de desarrollo protestantes de Alemania, en la que están también Pan Para el Mundo y EZE) y Christian Aid. Están creciendo lentamente, tratando de integrar en el proceso a las agencias escandinavas y a las suizas, sobre todo HEKS.

Su estructura consiste en un grupo central integrado por una representante de cada una de las agencias de Holanda, Alemania, Christian Aid y las agencias escandinavas. Cooperan con la oficina de la mujer del Consejo Mundial de Iglesias y la Federación Luterana Mundial. Sus metas son intercambiar información y aprender mutuamente, con el propósito de fortalecer el trabajo de género en sus instituciones; trabajar para que la cooperación al desarrollo contribuya a empoderar a las mujeres del Sur. Un objetivo más amplio es cuestionar los paradigmas que predominan actualmente en la cooperación al desarrollo y contribuir, desde la perspectiva de género, a la definición de nuevos conceptos.

##### ***EUROSTEP***

EUROSTEP es una red de 22 ONGD de 15 países (Novib, Intermon, Ibis, Oxfam, NCOS, MS, Mani Tese, Hivos, CNCDD, Ayuda en Acción, entre otras), que trabajan en Asia, África y América Latina, comparten un similar enfoque sobre el desarrollo y combinan sus recursos y capacidades para influir en las políticas europeas de cooperación al desarrollo. Su programa de trabajo prioriza cinco temas: medio ambiente, deuda externa, integración europea, comercio internacional y recuperación de África.

En mayo de 1993, mujeres de las agencias integradas en EUROSTEP se reunieron en Oxford para:

- Promover un intercambio de sus experiencias en investigación, monitoreo y evaluación, así como de información sobre herramientas prácticas y estrategias para su trabajo relacionado con mujeres/género y desarrollo.
- Promover el desarrollo de nuevas metodologías y sistematizar las mejores prácticas en este campo.
- Fortalecer el trabajo de género de las organizaciones que integran la red e identificar las maneras de trabajar juntas para evitar la duplicación de esfuerzos, avanzar eficazmente y enfrentar futuros retos.

Un resultado de la reunión fue la creación de la Red de Género en EUROSTEP. Sus objetivos apuntan a influir las políticas de cooperación de la Unión Europea, mejorar la calidad de la cooperación internacional para las mujeres, y definir estrategias comunes para cambiar la dirección de la ayuda multilateral y bilateral, que tiene un impacto decisivo en las vidas de las mujeres del Sur.

#### 4.2.4. **‘Espacios de género’ en la cooperación no gubernamental en el Estado español**

##### ***Grupo ‘Mujer y Desarrollo’ de la Coordinadora de ONGD de España***

Es un grupo de trabajo de la Coordinadora de ONGD creado en 1989 e integrado por mujeres de distintas organizaciones no gubernamentales. Su objetivo es trabajar con ONGD sobre el tema de género y desarrollo, fomentando su inserción en los programas educativos y proyectos de ayuda para el desarrollo, tanto de la cooperación gubernamental como no gubernamental.

Se plantea como objetivos principales:

- Influir en las políticas española y europea para la toma de conciencia de las cuestiones relacionadas con el género y el desarrollo y potenciar el papel de las mujeres en el mundo y promover un desarrollo con igualdad.
- Introducir el enfoque de género en el trabajo de las ONGD.
- Reforzar el contacto con mujeres del Sur y redes internacionales de mujeres.

Sus actividades se centran en la realización de cursos y talleres sobre género y desarrollo; conferencias, debates e investigaciones sobre la situación de las mujeres del Sur; presión política hacia las instituciones públicas relacionadas con la cooperación al desarrollo; publicaciones y apoyo a la creación de redes. Así mismo, participa en la red WIDE y mantiene una estrecha colaboración con redes de mujeres de América Latina, a través de la difusión de información y documentos y de su participación en foros internacionales.

### ***Grupo de Género de la Coordinadora de ONGD del País Vasco***

Creado en mayo del 2000, el Grupo de Género es un grupo operativo de la Coordinadora de ONGD del País Vasco integrado por mujeres y hombres de unas 15 organizaciones que realizan cooperación no gubernamental.

Conscientes de que el primer paso a dar es sensibilizar a las ONGD sobre cuestiones relacionadas con la desigualdad entre mujeres y hombres tanto en las sociedades del Sur con las que se coopera como en la sociedad vasca, el grupo tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar la formación y capacitación de quienes trabajan y/o colaboran con las ONGD, en los temas relacionados con el logro de la equidad de género en el desarrollo.
- Apoyar la reflexión de las ONGD sobre la desigualdad de género en su funcionamiento interno (estructura y procedimientos, mecanismos de acceso a cargos directivos, reparto de tareas, cultura organizacional).
- Promover estrategias para que las ONGD incorporen la perspectiva de género en todas sus actividades, en particular en los proyectos de desarrollo y las acciones educativas.
- Incidir en la elaboración de la Ley de Cooperación y de las políticas públicas de cooperación, para que sean más favorables al logro de la equidad de género.
- Establecer relaciones de coordinación y apoyo mutuo con los espacios de mujeres y de género del resto de coordinadoras de ONGD.
- Fomentar relaciones e intercambios entre las ONGD y las organizaciones de mujeres del Sur.

Sus actividades han seguido dos pautas: por un lado, la organización de cursos sobre género y planificación del desarrollo, dirigidos al personal técnico de las ONGD; y por otro, la elaboración de materiales didácticos (como el libro titulado *Guía para alfabetizarse en Género y Desarrollo*) que ayuden a las ONGD a revisar sus concepciones, sus actitudes y su práctica en torno a la desigualdad entre las mujeres y los hombres.

# **Bibliografía**



## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA RECOMENDADA

BARRIG, M. y WEHKAMP, A. (ed.) (1994), *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*. Novib / Entre Mujeres, Lima.

Este libro resume las experiencias de consultoras latinoamericanas y holandesas en el no siempre fácil camino de incorporar la dimensión de género en los proyectos de desarrollo. El volumen recorre un conjunto variado de temas, desde los aspectos conceptuales del género y la autonomía de las mujeres, hasta las estrategias en planificación y metodología de evaluación, pasando por una mirada más focalizada en las organizaciones no gubernamentales, las mujeres campesinas y las agencias de cooperación.

BOSERUP, E. (1993), *La mujer y el desarrollo económico*. Ed. Minerva, Madrid.

Libro pionero en la investigación y debate sobre el impacto en las mujeres de la modernización e industrialización asociadas al desarrollo, analiza minuciosamente el papel que desempeñan las mujeres en los diferentes sistemas agrícolas, el impacto del desarrollo sobre su trabajo y su productividad, el derecho a la propiedad de la tierra y la influencia de los sistemas económicos occidentales sobre ciertos países de África y Asia. La autora estudia también las consecuencias sobre la vida de las mujeres de nuevas posibilidades en sus profesiones y en la industria, la emigración y la transición de un modo de vida en el que predominaba la agricultura a un sistema basado en la industrialización.

CAD (COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO) (1998), *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. AECI / MAE, Madrid.

Este libro recoge dos documentos aprobados por el CAD de la OCDE: las directrices para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer y la guía de conceptos y enfoques

relativos a la igualdad entre mujeres y hombres. Ofrece pautas internacionalmente homologadas de trabajo y análisis respecto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y pretende contribuir a aumentar la eficacia y la calidad de la cooperación al desarrollo en este campo.

GUZMÁN, V., PORTOCARRERO, P. y VARGAS, V. (comp.) (1991), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres / Flora Tristán, Lima.

Una publicación pionera entre las de habla hispana en el campo de la cooperación al desarrollo dirigida a las mujeres, desde un enfoque de género. Propone una nueva lectura de los grandes temas del desarrollo y la cooperación Norte-Sur. Los artículos de Moser y Young aportan los conceptos básicos para entender las necesidades e intereses de las mujeres, su relación con el Estado, y los criterios de la planificación de género. El resto de autoras diagnostican la situación de las mujeres latinoamericanas en relación a las nuevas tecnologías, la educación y capacitación, la violencia y la socialización de las tareas domésticas; abordan los problemas globales del desarrollo y la cooperación hacia las mujeres, y ofrecen herramientas útiles para operacionalizar la planificación de género.

KABEER, N. (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Ed. Paidós / UNAM, México.

La autora, investigadora del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, analiza la emergencia de «las mujeres» como una categoría específica en el pensamiento del desarrollo y examina marcos alternativos para analizar las jerarquías de género. El libro provee una mirada crítica de la teoría del desarrollo con una comparación de los diferentes enfoques de la capacitación y la planificación de género, así como un análisis de las instituciones que determinan la política del desarrollo.

LÓPEZ, I. y ALCALDE, A. R. (coords.) (1999), *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la Catarata / IUDC-UCM, Madrid.

Los análisis y propuestas de este libro abordan distintas dimensiones clave del desarrollo desde experiencias en países de América Latina, África y el Magreb incidiendo en la participación, la democratización, la pobreza y los derechos humanos desde una perspectiva de género. Se analizan también los problemas y se plantean propuestas para la integración de la igualdad de género en las instituciones públicas de los países en desarrollo, en las ONGD, en los proyectos de cooperación y en la educación para el desarrollo.

MOSER, C. (1995), *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Entre Mujeres / Flora Tristán, Lima.

Recopilación de todos los escritos de Moser que abordan la planificación basada en el género, método que considera que las mujeres y los hombres desarrollan papeles diferentes en las socie-

dades del Tercer Mundo y que, por tanto, tienen diferentes necesidades. El enfoque de la planificación de género ofrece una estructura teórica e instrumentos metodológicos para la incorporación del género en la planificación de proyectos, basándose en el reconocimiento del triple rol de las mujeres y la diferenciación entre necesidades prácticas y necesidades estratégicas de los géneros. La autora incluye una crítica de los diferentes enfoques aplicados al tema de las mujeres y el desarrollo (bienestar, igualdad de oportunidades, lucha contra la pobreza, eficacia y empoderamiento).

OSTERGAARD, L. (Coord.) (1991), *Género y Desarrollo. Guía práctica*. MAE / Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Este libro, editado por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, intenta explicar como se aumenta la eficacia de los programas de desarrollo si se integra en ellos la noción de género. El volumen ofrece nuevos métodos para recoger información fidedigna sobre las mujeres y analiza los elementos necesarios para incorporar las cuestiones de género en las ayudas para el desarrollo, ofreciendo directivas prácticas para conseguirlo. Los capítulos escritos por otras autoras tratan los problemas relativos al género que afectan a las mujeres, ya sea en el ámbito de la agricultura, el empleo, la vivienda o el transporte. También se examinan temas como la sanidad, el reparto de ingresos y la gestión de recursos familiares.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano 1995*.

El desarrollo humano, cuando no incorpora la condición de la mujer, está en peligro. Este es el mensaje simple, pero de vastos alcances, del Informe sobre Desarrollo Humano 1995 donde se analiza el adelanto logrado en cuanto a reducir las disparidades en la condición de mujeres y hombres en los últimos decenios; se destacan las grandes y persistentes discrepancias entre la creciente capacidad de la mujer y sus limitadas oportunidades; se introducen dos nuevas mediciones para establecer una jerarquización de los países del mundo en función de sus resultados en materia de igualdad entre los sexos; se analiza la subvaloración de la mujer y la falta de reconocimiento de su trabajo, y se ofrece una estrategia de cinco puntos para equilibrar las oportunidades ofrecidas a ambos sexos en los próximos decenios.

SEN, G. y GROWN, C. (1988), *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: perspectivas para la mujer en el Tercer Mundo*. El Colegio de México, México D.F.

Este libro es considerado la primera formulación teórica del enfoque del empoderamiento en el trabajo con mujeres del Sur. Estudia los efectos de las políticas de desarrollo de los últimos treinta años, así como el impacto de las actuales crisis globales —medio ambiente, deuda externa, fundamentalismo y militarización— sobre las mujeres. El libro concluye con análisis de los esfuerzos que las mujeres pobres han realizado para ayudarse entre ellas, movilizándose y organizándose.

TINKER, I. (1990), *Persistent Inequalities. Women and World Development*. Oxford University Press, New York.

Se trata de una antología que ofrece una introducción al tema de las mujeres y el desarrollo, considerando las reflexiones pasadas y presentes respecto a esta problemática. Los artículos contenidos en el libro, escritos por varias autoras de países del Norte y del Sur, abordan tres temas principales: la política sobre las mujeres y el desarrollo, el reparto y el control del trabajo en el seno de la familia, y la división del trabajo según el género.

VV. AA. (1997), «Más allá de Beijing. Género, cooperación y desarrollo». *Temas de Cooperación* n.º 9. Coordinadora de ONGD-España, Madrid.

Número monográfico de la revista de la Coordinadora estatal de ONGD, dedicado a reflejar los avances habidos en cuanto a la incorporación del enfoque de género en la teoría y la práctica de la cooperación. Incluye reflexiones teóricas de diversas autoras latinoamericanas y europeas, análisis exhaustivos sobre la forma en que la Unión Europea y el gobierno español están aplicando el enfoque de género, así como documentos oficiales y resoluciones europeas sobre la temática.

VISVANATHAN, N. (ed.) (1997), *The women, Gender and Development Reader*. Zed Books, Londres.

Es un compendio de lecturas básicas sobre mujeres, género y desarrollo, donde se examinan los debates teóricos claves y los discursos sobre el tema desde una perspectiva histórica, al tiempo que se presentan estudios de caso de todas las regiones del mundo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS SOBRE MUJERES, GÉNERO, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

ACORD y HADJIPATERAS, A. (1997), «Implementing a gender policy: strategies, constraints, and challenges», *Gender and Development*, vol. 5, n.º 1, Oxford.

AGARWAL, B. (ed.) (1988), *Structures of Patriarchy: State, Community, and Household in Modernising Asia*. Zed Books, Londres.

ANDERSON, J. (1992), *Intereses o justicia. ¿Adónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo?* Entre Mujeres, Lima.

ANKER, R. (1998), *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world*. OIT, Ginebra.

ANTOLÍN, L. (1999), «Género y educación para el desarrollo: hacia la construcción de un nuevo paradigma», en López y Alcalde (coords.): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la catarata / IUDC-UCM, Madrid.

— (1999), «La perspectiva de género en la cooperación de las ONGD», en de Villota, P. (ed.): *Globalización y género*. Ed. Síntesis, Madrid.

— (2000) (coord.), *Política de género y gestión de ONGD*. ACSUR-Las Segovias, Madrid.

- BENERIA, L. y SEN, G. (1982), «Desigualdades de clase y de género y el rol de la mujer en el desarrollo económico: Implicaciones teóricas y prácticas», en León, M. (ed.): *Sociedad, Subordinación y Feminismo*. A CEP, Bogotá.
- BLACKDEN, C. M. y MORRIS-HUGHES, E. (1996), «El paradigma postergado: género y ajuste económico en el Africa Subsahariana», en Van Osch, T. (ed.): *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre Género y Economía*. San José.
- BUVINIC, M. (1983), «Women's issues in Third World poverty: a policy analysis», en *Women and poverty in the Third World*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- CIDCA (1994), «Género en el desarrollo rural. Un proceso en construcción». *Revista Ruralter* n.º 11/12, La Paz.
- CONSEJO DE EUROPA (1998), *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de «buenas prácticas»*. Instituto de la Mujer (1999), Madrid.
- DE BARBIERI, T. (1992), «Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica». *Ediciones de las Mujeres* 17, ISIS, Santiago de Chile.
- DEERE, C. D. y LEÓN, M. (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. PUEG-FLACSO, México.
- DELISO, A. (1999), «La incorporación del enfoque de género en el trabajo de las ONGD», en López y Alcalde (coords.): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la catarata / IUUC-UCM, Madrid.
- DE VILLOTA, P. (ed.) (1999), *Globalización y género*. Ed. Síntesis, Madrid.
- ELSON, D. (1987), *The impact of structural adjustment on women: concepts and issues*. City University, London.
- (1995), «Conciencia de género en la modelación del ajuste estructural», *Pensamiento Propio* (nueva época) n.º 1, CRIES, Managua.
- (1995), *Male Bias in the Development Process*. Manchester University Press, Manchester.
- GARCÍA, A. I. (1997), «Políticas públicas para la equidad de género», en *Visiones hacia el futuro*. Ilora Tristán, Lima.
- GERMAN AGRO ACTION (1996), *Women's advancement in development cooperation*. GAA, Bonn.
- GOETZ, A. M. (1995), «Institutionalizing Women's Interests and Gender-Sensitive Accountability in Development», *IDS Bulletin*, vol. 26, n.º 3.
- (1997), *Getting Institutions Right for Women in Development*. Zed Books, Londres.
- HAFKIN, N. y TAGGART, N., *El género, la tecnología de la información y los países en desarrollo: estudio analítico*. AED/Learnlink ([www.aed.org/learnlink](http://www.aed.org/learnlink))
- HAMING, B. (1999), «La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo. El papel de la cooperación internacional para el desarrollo», en López y Alcalde (coords.): *Relaciones de género y desarrollo*.

- Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la catarata / IUDC-UCM, Madrid.
- HERNÁNDEZ, I., y RODRÍGUEZ, A. (1996), «Igualdad, desarrollo y paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres». *Cuadernos de Trabajo* n.º 17, Hegoa, Bilbao.
- JACKSON, C. (1996), «Rescuing Gender from the Poverty Trap», *World Development*, vol. 24, n.º 3.
- JACOBSON, J. L. (1994), *Discriminación de género: un obstáculo para un desarrollo sostenible*. Bakeaz, Bilbao.
- JAQUETTE, J. (1994), «Género y justicia en el desarrollo económico». *Propuestas 4*, Entre Mujeres, Lima.
- KABEER, N. (1991), «Gender, Production and Well-being». *IDS Discussion Paper 288*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra).
- (1994), «Gender-aware policy and planning: a social-relations perspective», en Macdonald, M. (ed.): *Gender Planning in Development Agencies*. Oxfam, Oxford.
- (1999), «Acción productiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza», en López y Alcalde (coords): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la catarata / IUDC-UCM, Madrid.
- KURIAN, R. (1996), «Las mujeres y el crecimiento económico sostenible», en Van Osch, T. (ed.): *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre Género y Economía*. San José.
- LAGARDE, M. (1996), *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Ed. Horas y Horas, Madrid.
- LEÓN, M. (comp.) (1997), *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- LONGWE, S. H. (1991), «Gender Awareness: The Missing Element in the Third World Development Project», en Wallace y March: *Changing Perceptions: Writings on Gender and Development*. Oxfam, Oxford.
- LONGWE, S. H. y CLARKE, A. (1997), «El marco conceptual de igualdad y empoderamiento de las mujeres», en León, M. (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- MACDONALD, M., SPRENGER, E. y DUBEL, I. (2000), *Género y cambio organizacional. Tendiendo puentes entre las políticas y la práctica*. Real Instituto para el Trópico, KIT Press, Amsterdam.
- MACDONALD, M. (ed.) (1994), *Gender Planning in Development Agencies*. Oxfam, Oxford.
- MELSBACH, G. (1994), «Networking: the experience of the GOOD group in APRODEV», en Macdonald, M.: *Gender planning in development agencies*. Oxfam, Oxford.
- MOLYNEUX, M. (1986), «¿Movilización sin emancipación? Intereses de la mujer, el Estado y la Revolución: El caso de Nicaragua», en Coraggio y Deere (coords.), *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos*. Siglo XXI, México.
- MOSER, C. (1991), «La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de gé-

- nero», en Guzmán, Portocarrero y Vargas (comps.): *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres / Flora Tristán, Lima.
- (1995), *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Entre Mujeres / Flora Tristán, Lima.
- (1999), «Acción productiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza», en López y Alcalde (coords): *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. Los libros de la catarata / IUDC-UCM, Madrid.
- MURGUIALDAY, C. (1999), «Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género». *Cuadernos Bakeaz*, n.º 35, Bilbao.
- MURGUIALDAY, C., DEL RÍO, A., ANITUA, E. y MAOÑO, C. (2000), *La perspectiva de género en las ONGD vascas*. Seminario Mujer y Desarrollo / Mugarik Gabe, Bilbao.
- NACIONES UNIDAS (2000), *Situación de la mujer en el mundo. Tendencias y estadísticas*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- (1976), *Plan de Acción Mundial para la implementación de los objetivos del Año Internacional de la Mujer*. Nueva York.
- NAVARRO, N. (2000), «Género desde una perspectiva intraorganizacional: visión, obstáculos y estrategias», en Antolín, L. (coord.): *Política de género y gestión de ONGD*. ACSUR-Las Segovias, Madrid.
- NOVIB (1997), *Más poder, menos pobreza. Política de NOVIB con respecto a género y desarrollo hasta el año 2000*. La Haya.
- NUSSBAUM, M. C. (1999), «Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, n.º 3. OIT, Ginebra.
- (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*. Ed. Herder, Barcelona.
- O'CONNELL, H. (1994), «WIDE: an european network for lobbying», en Macdonald, M.: *Gender planning in development agencies*. Oxfam, Oxford.
- OIT (2001), *Panorama Laboral*, OIT, Lima.
- (2003), *La hora de la igualdad en el trabajo*. [www.ilo.org/declaration](http://www.ilo.org/declaration)
- PALMER, I. (1996), «Cuestiones sociales y de género en la asesoría sobre políticas macroeconómicas», en Van Osch, T. (ed.): *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre Género y Economía*. San José.
- PAPMA, A. y SPRENGER, E. (1994), «NOVIB y género: situación actual y temas de debate», en Barrig y Wehkamp (eds.): *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Entre Mujeres / Novib, Lima.
- PARPART, J. (1994), «¿Quién es el "otro"?: una crítica feminista post-moderna de la teoría y la práctica de Mujer y Desarrollo». *Propuestas 2*, Entre Mujeres, Lima.
- PEARSON, R. (1999), «El género cuenta en el desarrollo», en Carrasco, C. (ed.): *Mujeres y economía*. Icaria, Barcelona.
- PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano 1995-2002*. Nueva York.
- (1991), *Gender and Development*. Nueva York.

- PORTOCARRERO, P. (1990), «Mujer en el desarrollo: historia, límites y alternativas», en Portocarrero y Ruiz Bravo: *Mujeres y desarrollo. Recorridos y propuestas*. IEPALA, Madrid.
- RAZAVI, S. y MILLER, C. (1995), «Gender mainstreaming: A study of efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to institutionalize gender issues». *Occasional Paper 4*, UNRISD, Ginebra.
- (1995), «From WID to GAD: Conceptual shifts in the Women and Development Discourse». *Occasional Paper 1*, UNRISD, Ginebra.
- RIBEIRO DAS NEVES, M. y MARTINS COSTA, D. (eds.) (1995), *Género y desarrollo institucional en ONGD*. MAE / IBAM, Madrid.
- SEAGER, J. (1997-2000): *The state of Women in the World. Atlas*. Penguin Group, Londres.
- SEN, A. (1990), «Gender and Cooperative Conflicts», en Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities. Women and World Development*. Oxford University Press, Oxford.
- (1991), «Faltan más de 100 millones de mujeres». *Ediciones de las Mujeres 15*, ISIS Internacional, Santiago de Chile.
- SEN, G. (1998), «El empoderamiento como un enfoque a la pobreza». *Ediciones de las Mujeres 26*, ISIS Internacional, Santiago de Chile.
- SWEETMAN, C. (ed.), «Gender in Development Organisations». *Gender and Development*, vol. 5, n.º 1, 1997.
- UNIFEM, *El progreso de las mujeres en el mundo (2000). Progress of the world's women (2002)*. Unifem, Nueva York.
- VAN DER VEKEN, M. y HERNÁNDEZ, I. (1989), *Mujeres, tecnología y desarrollo*. MAE / Instituto de la Mujer, Madrid.
- VV. AA. (1991), *Políticas de cooperación para el desarrollo y participación de las mujeres*. Hegoa, Bilbao.
- VV. AA. (1997), «Mujeres y desarrollo. Estrategias y proyectos». *Temas de Cooperación n.º 3*, Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- WHITEHEAD, A. (1979), «Some Preliminary Notes on the Subordination of Women». *IDS Bulletin*, vol. 10, n.º 3, 1979.
- WIERINGA, S. (1998), «Rethinking Gender Planning: A Critical Discussion of the Use of the Concept of Gender». *Working Papers 279*, Institute of Social Studies, La Haya.
- YOUNG, K. (1991), «Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres», en Guzmán, Portocarrero y Vargas (comps.), *Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Entre Mujeres, Lima.
- (1993), *Planning Development with Women: Making a World of Difference*. Macmillan, London.
- ZABALA, Idoye (1999): «Un viaje a través del tiempo: 30 años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo», en Carrasco, Cristina (ed.): *Mujeres y economía*. Icaria, Barcelona.

## MANUALES Y GUÍAS DE CAPACITACIÓN EN GÉNERO Y DESARROLLO

- ANDERSON, M., BRAZEAU, A. y OVERHOLT, C. (1992), *A framework for People-Orientated Planning in Refugee Situations. Taking Account*

- of Women, Men and Children: A Practical Planning Tool for Refugee Workers.* ACNUR, Ginebra.
- ARGIBAY, M. y otros (1998), *Vidas paralelas de las mujeres. Guía didáctica de Educación para el Desarrollo.* Hegoa, Bilbao.
- CCCI, MATCH y AOCIQ (1994), *Dos mitades forman una unidad.* Consejo Canadiense de Cooperación Internacional, San José.
- DE LA CRUZ, C. (1998), *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo.* EMAKUNDE y Secretaría General de Acción Exterior, Vitoria-Gasteiz.
- KABEER, N. y SUBRAHMANIAN, R. (1996), «Institutions, relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-Aware Planning». *Discussion Paper 357, IDS, Sussex (Inglaterra).*
- KERSTAN, B. (1996), *Enfoques participativos sensibles a los aspectos de género en la cooperación técnica.* GTZ, Eschborn.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B. (2001), *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación.* IUDC-UCM, Madrid.
- MARCH, C., SMYTH, I. y MUKHOPADHYAY, M. (1999), *A Guide to Gender-Analysis Frameworks.* Oxfam-UK, Oxford.
- OVERHOLT, C., ANDERSON, M., CLOUD, K. y AUSTIN, J. (1985), *Gender Roles in Development Projects: A Case Book.* Kumarian Press Inc, Connecticut.
- PARKER, R. (1993), *Another Point of View: A Manual on Gender Analysis Training for Grassroots Workers.* UNIFEM, Nueva York.
- PROYECTO PROEQUIDAD (1995), *Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres. Manual de Capacitación.* GTZ / Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- SOJO, D., SIERRA, B. y LÓPEZ, I. (coords.) (2002), *Salud y género. Guía práctica para profesionales de la cooperación.* Médicos del Mundo, Madrid.
- UNICEF y CONMUJER (2000), *Paso a paso. Guía metodológica para aplicar el enfoque de género a proyectos.* México D.F.
- WILLIAMS, S., SEED, J. y MWAU, A. (1997), *Manual de Capacitación de Género de OXFAM.* Flora Tristán / OXFAM, Lima.

