



Guatemala

Pobreza y Ciudadanía  
de las Mujeres en la  
Sociedad Globalizada

*Montserrat Sagot*

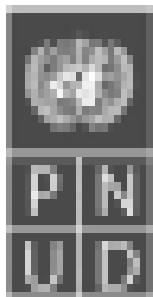
Agenda de las Mujeres,  
Políticas Públicas e  
Información con  
Enfoque de Género

*Guadalupe Espinosa*

Nº 2002 - 6



CUADERNOS DE DESARROLLO  
HUMANO



Guatemala

## Programa de Conferencias: Género y Desarrollo Humano

Pobreza y Ciudadanía  
de las Mujeres en la  
Sociedad Globalizada

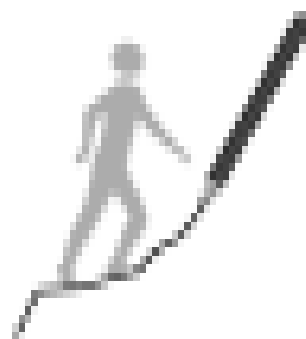
*Montserrat Sagot*

Agenda de las Mujeres,  
Políticas Públicas e  
Información con

Enfoque de Género

*Guadalupe Espinosa*

Nº 2002 - 6



CUADERNOS DE DESARROLLO  
HUMANO

305.4 Sagot, Monserrat y Guadalupe Espinosa  
S129

Pobreza y ciudadanía de las mujeres en la sociedad globalizada : Agenda de las mujeres, políticas públicas e información con enfoque de género / Monserrat Sagot y Guadalupe Espinosa. -- Guatemala : Sistema de Naciones Unidas, 2002.

20 p. : (Cuadernos de Desarrollo Humano; 2002-6 : Ciclo de Conferencias Género y Desarrollo Humano; 1)

ISBN: 99922-62-31-1.

1. Mujeres. 2. Pobreza. 3. Globalización. 4. Ciudadanía. 5. Análisis de Género.  
6. Políticas Públicas.

Autoras

**Monserrat Sagot y Guadalupe Espinosa**

Edición y estilo

**Luis David Grajeda**

Diseño portada

**Luis Fernando Monterroso**

Diagramación

**Antonio Gaitán**

Fotografías de portada

**Carlos Sebastian / Prensa Libre**

---

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Soros en Guatemala, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala (PNUD)

Impreso en Guatemala por  
1000 ejemplares

Guatemala, enero de 2003.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elabora cada año el Informe Nacional de Desarrollo Humano. El objetivo del mismo es generar información confiable y de calidad sobre la situación de desarrollo humano del país. La experiencia ha demostrado la utilidad del informe como fuente de conocimiento de la realidad nacional, como oportunidad para el debate de los problemas identificados y como herramienta para la toma de decisiones respecto al diseño de políticas públicas.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002 “Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud” está dedicado a documentar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en los distintos ámbitos de la vida social guatemalteca. Como parte de las actividades realizadas para su preparación, el Programa de Conferencias Género y Desarrollo Humano, organizado en coordinación con la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), ofreció insumos conceptuales e información útil para comprender la situación específica de las mujeres y sus desventajas para acceder a una vida de calidad, no obstante su significativo aporte al desarrollo del país. Las conferencias que se publican en este Cuaderno de Desarrollo Humano, “Pobreza y Ciudadanía de las Mujeres en la Sociedad Globalizada, de Monserrat Sagot, y “Agenda de las Mujeres, Políticas Públicas e Información con Enfoque de Género”, de Guadalupe Espinosa, son parte de estos trabajos.

Los trabajos de ambas autoras hacen un análisis retrospectivo del debate sobre el tema género y desarrollo en América Latina y el impacto de las políticas macroeconómicas de las últimas décadas en las condiciones de vida de las mujeres. Monserrat Sagot llama la atención sobre “el escandaloso” aumento de la pobreza que ha traído consigo lo que llama “la tercera ola de globalización”. Al respecto, sostiene que “una de las consecuencias de estas políticas ha sido la profundización de esa desigualdad. De hecho, los costos del ajuste han caído más fuertemente sobre aquellos menos capaces de enfrentarlos y también menos responsables de provocar las crisis económicas: las mujeres, las niñas y los niños”. Estas condiciones adversas, sostiene la autora, afectan el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de las mujeres, porque les limita el acceso al control de recursos y la participación en los “procesos ideológicos”.

Por su parte, Guadalupe Espinosa, revisa el impacto negativo de la *nueva economía* en la vida de las mujeres y destaca la importancia de diseñar políticas públicas para disminuir este impacto y construir relaciones de equidad entre hombres y mujeres. Pero advierte que “la inequidad no se puede combatir mientras no se aprecie el trabajo que llevan a cabo las personas para la reproducción de la sociedad y no se considere esta información en el diseño de las políticas”. Según Espinosa, una dificultad expresada en éste sentido es que “no se le da valor al trabajo comunitario no asalariado y al realizado en su mayoría por las mujeres en los hogares, lo cual se refleja en la falta de información desagregada por sexo para construir los indicadores necesarios para el diseño de dichas políticas”. Confiamos en que la información y las respuestas aportadas por las autoras contribuyan al debate y al mejor conocimiento del tema género y desarrollo humano en Guatemala.



**Juan Alberto Fuentes K.**  
Coordinador Informe Nacional  
de Desarrollo Humano



1.	Pobreza y Ciudadanía de las Mujeres en la Sociedad Globalizada. <i>Montserrat Sagot</i>	7
1.1	Introducción	7
1.2	Las olas de la globalización y el desarrollismo	7
1.3	Ni gotas del efecto “derrame”: el caso de Costa Rica en el último período	10
1.4	Pobreza y exclusión social de las mujeres	11
1.5	Pobreza, justicia y construcción de la ciudadanía	12
1.6	Empoderamiento y ciudadanía	14
2.	Agenda de las Mujeres, Políticas Públicas e Información con Enfoque de Género. <i>Guadalupe Espinosa</i>	16
2.1	El impacto de la <i>nueva economía</i>	16
2.2	El adelgazamiento del Estado	17
2.3	Diseño de políticas públicas con enfoque de género	18
2.4	Papel de la información en el diseño de políticas con enfoque de género	18
2.5	Retos institucionales	19



# 1. Pobreza y Ciudadanía de las Mujeres en la Sociedad Globalizada

*Montserrat Sagot*

## 1.1 Introducción

El análisis de la relación entre equidad de género, pobreza y construcción de la ciudadanía debe partir de un hecho indiscutible:

- Independientemente de las variaciones históricas y culturales, en ninguna sociedad del mundo la condición general de las mujeres es igual o superior a la de los hombres.

En efecto, no hay un país donde las mujeres poseen igual estatus político, económico, social o simbólico que los hombres. La subordinación y exclusión social de las mujeres está enraizada en prácticas culturales y estructuras de poder ancestrales que se resisten firmemente a los procesos de cambio social.

La inequidad cambia de cara, se moderniza, se adapta a las nuevas estructuras sociales, y hasta se posmoderniza, pero las mujeres continuamos, en mayor o menor medida, excluidas de los ámbitos donde se decide el destino de nuestras sociedades, de nuestro bienestar y de nuestras familias. Además, en la mayoría de casos, también se nos excluye de las decisiones que tienen que ver con nuestras vidas personales y hasta se nos expropia de la autonomía de nuestro propio cuerpo.

La exclusión de las mujeres de los espacios de toma de decisiones y de la distribución de los recursos y riqueza de sus sociedades es un persistente fenómeno histórico.

No obstante las anteriores limitaciones, las mujeres cotidianamente contribuimos a construir y sostener el andamiaje que hace posible el tejido social y el desarrollo de nuestras sociedades. Contrario a concep-

ciones muy comunes que nos hacen ver como seres pasivos en roles de madres y esposas, las mujeres estamos presentes en la mayoría de los escenarios políticos y sociales. Cuando no lo hemos hecho, no ha sido por falta de interés o capacidad, sino por la existencia de esfuerzos deliberados para excluirnos.

Aunque presentes y activas en la escena política y social, ni las Ciencias Sociales o los diferentes sistemas de medición, ni las organizaciones o partidos tradicionales han reconocido, valorado o documentado sistemáticamente la presencia de las mujeres, ya que hemos ocupado una posición subordinada y menos privilegiada que la de los hombres. Nuestra invisibilidad es, por lo tanto, un indicador más de esa desigualdad.

El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1993 reconoció que las mujeres somos el grupo humano más excluido del desarrollo, incluso en los términos medidos por la Organización de Naciones Unidas. De hecho, las preguntas relevantes sobre las relaciones entre los géneros y específicamente sobre los intereses y derechos de las mujeres no están siendo consideradas en las intervenciones de desarrollo.

## 1.2 Las olas de la globalización y el desarrollismo

Antes de hablar de las consecuencias de la exclusión de las mujeres, es necesario plantear que en la actualidad no podemos hablar de equidad de género y desarrollo sin hacer referencia a la globalización, ya que estos fenómenos están íntimamente relacionados. También habría que decir que ni la globalización ni el desarrollismo son fenómenos nuevos, aunque sí tie-

nen sus particularidades históricas. De hecho, como lo plantea la feminista hindú Vandana Shiva (1995), han existido varias olas de globalización.<sup>1</sup>

Según Shiva, la *primera ola de globalización* fue el proceso de colonización del mundo por las potencias europeas. Junto a esta práctica económica-política, se extendió una ideología justificatoria:

- El evolucionismo como teoría del progreso lineal y el concepto de “progreso” como el ideal a alcanzar, enraizado en los patrones de desarrollo del mundo europeo.

La *segunda ola de globalización* se habría iniciado tras la independencia de las colonias, después de la Segunda Guerra Mundial, y se caracterizó por el intento de generalizar a nivel mundial los patrones de producción y consumo de las naciones industriales, ofreciendo así una alternativa al comunismo en los países que iniciaban la descolonización.

Este proceso, financiado por las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación, fue denominado “desarrollo”. Además de proyectos económicos, estas oleadas de globalización fueron proyectos culturales e ideológicos, que reflejaron los intereses de los grupos dominantes en los países desarrollados, compuestos mayoritariamente por hombres blancos y heterosexuales de las clases altas. En ese sentido, el concepto de *desarrollo* estuvo marcado desde sus inicios por un discurso sobre el poder, que reflejó las ideas sobre la *modernidad* que le dieron origen. Es decir, se trató de un concepto universalizante, clasista, ahistórico, etnocéntrico y androcéntrico.

El *desarrollo* se definió entonces como una serie de políticas tecnológicas y culturales tendientes a gerenciar, tutelar y definir las realidades del llamado “Tercer Mundo”. La tesis central del desarrollismo, heredada del evolucionismo y la teoría de la modernización, es que los cambios ocurren en patrones preestablecidos y lineales, cuya lógica y direcciona-

lidad es predecible, y por lo tanto controlable. De esa manera si se aplicaba la receta tecnológica apropiada, acompañada de las normas y los valores culturales deseables, se producirían al menos tres transiciones:

- De la pobreza y el atraso, al bienestar;
- Del subdesarrollo, al desarrollo;
- De una situación primitiva y tradicional, a una situación moderna e industrializada.

Este tipo de pensamiento sobre el desarrollo está basado en unos conceptos que se sustentan en oposiciones binarias para producir un discurso hegemónico-normativo, en el que se desvalorizan todas las formas de organización y pensamiento producidas por grupos distintos a los grupos dominantes del mundo occidental. A estas personas se les define entonces como el “otro”, la “otra”, lo “no deseable”.

Un componente importante de estas políticas fueron los programas de control de la población, ya que una de sus premisas era que las mujeres del Tercer Mundo tenían demasiados hijos e hijas y que consumían recursos excesivos. Es decir, se concibió a las mujeres como responsables de su propia pobreza, de su exclusión y consecuentemente del atraso de sus países.

Otro elemento de la ideología desarrollista fue una constante devaluación de los sistemas de conocimiento, culturas y formas de organización socio-culturales de los pueblos no occidentales, sobre todo de las mujeres, que por ser consideradas más cercanas a lo emotivo, a lo irracional, a la naturaleza, se las definió como incompatibles con las técnicas y la racionalidad desarrollista. Se nos definió también –en las raras ocasiones en las que éramos tomabas en cuenta– como seres constreñidas por la tradición, víctimas oprimidas y sin capacidad o deseo de ingresar al “desarrollo”.<sup>2</sup>

1 Shiva, Vandana. 1995. “Género, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” en *Género y Sociedad*. Vol.3, número 1, mayo-agosto.

2 Parpart, Jane. L. 1996. “¿Quién es la ‘Otra’?: Una Crítica Postmoderna a la Teoría y Práctica de Mujer y Desarrollo”. En *Debate Feminista*. Vol. 13, año 7, abril.

Diversos estudios, encabezados por Ester Boserup (1970)<sup>3</sup>, advierten a partir de los años 70 que los esquemas de desarrollo no mejoraban las vidas de las mujeres, sino que, a menudo, más bien las privaba de oportunidades económicas y de estatus. Además hicieron notar dos hechos adicionales:

- El aumento de la brecha entre las actividades consideradas como productivas y no productivas;
- La separación –en muchos casos– de las mujeres de sus funciones productivas tradicionales, sobre todo en la agricultura, debido a la intervención de proyectos de desarrollo dirigidos a hombres.

Aunque dentro de la lógica del enfoque impulsado se les dio reconocimiento, los asuntos de las mujeres y de otros grupos fueron definidos como un problema de “integración” al proceso de desarrollo. Para integrar a las mujeres, había entonces que “modernizarlas.” Esto quiere decir que estas iniciativas no se preocuparon por comprender las vidas y experiencias de las mujeres, y menos aún en reconocer el tema de las jerarquías de género.

En los años 80 se introdujeron las concepciones de género en el desarrollo. No obstante, estos enfoques género-sensitivos siguieron determinados por el discurso del poder. Es decir, definieron las realidades de las mujeres y las relaciones entre los géneros desde las agencias internacionales de cooperación.

### La tercera ola de globalización

*La tercera ola de la globalización*, según Shiva, es la del libre comercio, encarnada en las políticas coercitivas de liberalización económica, los ajustes estructurales y el régimen de la Organización Mundial del

Comercio (OIC). Tanto la fase del desarrollismo como la del libre comercio han pasado al menos por cuatro etapas: i) crecimiento económico; ii) redistribución con crecimiento; iii) satisfacción de las necesidades básicas; y iv) ajuste y libre comercio.

Los efectos de estas cuatro etapas –sin importar si se practican desde la perspectiva del crecimiento económico descarnado o con “rostro humano”– no han aliviado la pobreza, las desigualdades y la exclusión, sino que más bien las han incrementado y han dado pie a nuevas formas de opresión y explotación. De hecho, los efectos del modelo se expresan en el hecho de que menos del 20% de la población utiliza más del 80% de los recursos mundiales<sup>4</sup>.

En el caso de Centroamérica, todos estos problemas, y las inequidades que generan, se han profundizado por los efectos de los desastres naturales ocurridos en los últimos años.

En ese sentido, la situación social de América Latina es, como dice Guillermo O’Donnell (1999), un *escándalo*.<sup>5</sup> En la década de los 90, el 46% de los latinoamericanos vivía en la pobreza y cerca de la mitad de ellos eran indigentes sin recursos para satisfacer las necesidades básicas. La cantidad de pobres es hoy mucho mayor que en las décadas del 70 y el 80. El mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) ha reconocido que la pobreza no sólo está muy difundida en la región, sino que aumentó en la última década.<sup>6</sup> Y este incremento no ha sido mayor únicamente por la sobreexplotación, especialmente de las mujeres, la cual ha aumentado su carga de trabajo y estirado su tiempo para enfrentar las crecientes privaciones.

Los nuevos modelos que empobrecen aún más a la población se aplican en sociedades donde la desigualdad económica entre hombres y mujeres es una realidad. Una de las consecuencias de estas políticas ha sido justamente la profundización de dicha des-

3 Boserup, Ester. 1970. *Women’s Role in Economic Development*. New York: St. Martin’s Press.

4 Shiva, op.cit.

5 O’Donnell, Guillermo. 1999. “Pobreza y Desigualdad en América Latina: Algunas Reflexiones Políticas” en *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

6 Datos del FMI citados en O’Donnell, op.cit.

igualdad. De hecho, los costos del ajuste han caído más fuertemente sobre aquellos menos capaces de enfrentarlos y también menos responsables de provocar las crisis económicas: las mujeres, las niñas y los niños. Las mujeres se han convertido así en un *territorio colonizado* y en un recurso para la apropiación.

Muchas de las llamadas “intervenciones de desarrollo” agrandaron las brechas existentes entre mujeres y hombres, ya que al traer nuevos recursos a escenarios sociales donde ya existen las inequidades, esos recursos se distribuyen también de forma desigual. El mismo Banco Mundial (BM) reconoció desde 1992 que las altas tasas de crecimiento no son condición suficiente para alcanzar la igualdad y equidad entre los géneros. Más bien, la inequidad de género tiende a incrementarse bajo ciertos patrones de desarrollo.

### 1.3 Ni gotas del efecto “derrame”: el caso de Costa Rica en el último período

El Sexto Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>, reporta que el Producto Interno Bruto (PIB) creció en Costa Rica un 8% en 1999. Sin embargo, la exclusión de las mujeres se muestra de manera cada vez más patente. En 1999 el desempleo abierto femenino alcanzó un 8.2%, el más alto de la década, frente a un 4.9% de desempleo masculino. El subempleo también mostró cifras más altas para las mujeres: 57,200 mujeres trabajan turnos menores de los deseados (un 6.6% frente a 3.9% en los hombres).

Por otra parte, en 1999, el ingreso promedio de los hombres que trabajan fue un 29% más alto que el de las mujeres. Esto evidentemente hace referencia al trabajo remunerado. Pero si sumamos las horas que las mujeres trabajan en empleos pagados y las tareas de hogar, según cálculos conservadores, las mujeres pueden acumular hasta 30 horas más de trabajo a la semana que los hombres.

Debido a la disminución en el gasto social y al deterioro de los servicios públicos, las mujeres también han tenido que hacer elástico su tiempo y compensar todos los servicios no prestados o enfrentar la mala calidad de éstos de manera directa, con más trabajo, tiempo invertido en filas y esfuerzo. En ese sentido, una parte importante del llamado *crecimiento económico* es el resultado de la explotación invisible del trabajo no pagado de las mujeres.

Los últimos datos también sugieren el proceso de empobrecimiento de las mujeres o de *feminización de la pobreza*. La jefatura femenina es significativamente mayor en los hogares del quintil más pobre. Asimismo, la mayor responsabilidad de las mujeres como jefas de hogar también ha aumentado y representa más del 23% de los hogares costarricenses.

En otras áreas, la irresponsabilidad paterna y la desigualdad de las relaciones de género al interior de la familia se mantienen por medio de la violencia intrafamiliar. Esto no sólo constituye una tremenda barrera para la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo en condiciones equitativas sino que se configura en una pérdida de oportunidades para las futuras generaciones. Es decir, estas niñas que crecen en medios familiares violentos, con altos grados de exclusión social, con oportunidades desiguales, se convertirán en madres con hijas e hijos menos saludables, menos educadas(os) y con oportunidades todavía más disminuidas, por lo que el ciclo de la inequidad se volverá a repetir y se profundizará generacionalmente.

La irresponsabilidad paterna es así mismo un signo de las relaciones desiguales entre los géneros. Cerca de un 40% de los nacimientos en Costa Rica son de padres que no han querido reconocer a esos hijos e hijas. Por otra parte, en la década de los 90, los nacimientos en madres adolescentes crecieron casi un 25%. En las menores de 15 años, el crecimiento fue

<sup>7</sup> Todos los datos presentados en este apartado están tomados del *Sexto Informe del Estado De la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Del Proyecto “Estado de la Nación”, publicado en el 2000.

de 65%. Estas niñas y adolescentes, la mayoría de ellas madres solas, víctimas del abuso o la explotación sexual comercial, verán desde ya sus oportunidades de vida reducidas, lo que contribuirá a perpetuar la inequidad y la desigualdad entre los géneros.

La exclusión de las mujeres de los espacios de toma de decisiones políticas es tan evidente, que no me voy a detener mucho en ello. Sólo vale la pena mencionar que, a pesar de la implementación de políticas de acción afirmativa, como las cuotas, las mujeres costarricenses no ocupamos más del 15% de los puestos legislativos, y sólo alrededor del 20% de los puestos ministeriales y viceministeriales. En el Poder Judicial, sólo el 9% de los cargos de Magistrados está en manos de mujeres.

## 1.4 Pobreza y exclusión social de las mujeres

Los anteriores datos nos muestran una realidad muy conocida:

- Los mayores niveles de exclusión y empobrecimiento de las mujeres y, en particular de los hogares jefeados por mujeres, llevan a plantear un elemento que casi siempre se elude cuando se trata del tema de la pobreza bajo los modelos neoliberales de desarrollo: **la génesis o causas de la misma.** Es decir, los esfuerzos se concentran en medir la pobreza, en definir la pobreza y proponer soluciones para disminuir la pobreza. En otras palabras, se trata a la pobreza como un fenómeno independiente, como la causa de otros problemas sociales y de la inequidad.

Sin embargo, la pobreza no es más que el resultado de la desigualdad social y económica; es la cara visible y medible de la injusticia social y de la distribución inequitativa de los recursos de la sociedad. Ha-

blar de la pobreza en estos términos es volver a lo básico: a las raíces materiales de la exclusión y la subordinación.

A pesar de la importancia de este tema, el movimiento de mujeres no lo ha atendido suficiente. Nos hemos concentrado más en los derechos políticos, civiles, del reconocimiento y las raíces culturales de la opresión, lo que nos ha alejado de los temas de clase, economía política y redistribución. No obstante, el tema de la redistribución es fundamental para transformar las relaciones de género y la subordinación de las mujeres, porque el pleno acceso a los derechos socioeconómicos es una condición *sine qua non* para el proceso de empoderamiento de las mujeres.

No es que los aspectos relativos a los derechos políticos y a la cultura no sean importantes, pero en la agenda de transformación hay que contemplar también las desigualdades económicas, materiales, de bienes y la distribución de cargas y beneficios, ya que ambos referentes forman parte de la justicia social y política. Como afirma Iris Marion Young (1996), la consecución de la igualdad política depende del incremento de la igualdad social y económica, tanto como el logro de la igualdad económica depende del incremento de la igualdad política.<sup>8</sup>

Desde esa perspectiva, los nuevos planteamientos del feminismo llaman a abordar el tema de la pobreza como el resultado de la desigualdad y la injusticia, y como un asunto de negación de derechos. Esto nos aleja del foco economicista y econométrico, bastante engañoso en sus resultados y sus supuestos, y nos hace movernos hacia una visión mucho más dinámica, que se centra en las verdaderas causas de la exclusión social.

Y ¿cómo se articula esa desigualdad y exclusión social, que tiene como uno de sus resultados a la pobreza?

8 Marion Young, Iris. 1996. "Vida Política y Diferencia de Grupo: Una Crítica del Ideal de la Ciudadanía Universal." En *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. Barcelona. Paidós.

Según Iris Young, un grupo está excluido y oprimido cuando una o más de las siguientes condiciones es aplicable a la totalidad o a una gran parte de sus miembros<sup>9</sup>:

- Los beneficios derivados del trabajo o energía van a otras personas sin que éstas le compensen recíprocamente por ellos (explotación);
- Están excluidos de la participación en los principales procesos sociales y económicos, como acceso a la propiedad, a un trabajo digno, a crédito, a servicios sociales, etc. (marginación);
- Viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas (falta de poder);
- Como grupo están estereotipados y, a la vez, su experiencia y situación resulta invisible en el conjunto de la sociedad, por lo que carecen de voz en los procesos sociales y políticos;
- Los miembros del grupo sufren diferentes formas de violencia y hostigamiento.

De una forma más directa, pero resaltando los mismos elementos, en la Plataforma de Acción de Beijing se plantea:

- *“La pobreza de la mujer está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y autonomía económica, la falta de acceso a la educación, los servicios de apoyo y los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra, el derecho a la herencia y su mínima participación en el proceso de adopción de decisiones...”*<sup>10</sup>

## 1.5 Pobreza, justicia y construcción de la ciudadanía

La pobreza, entendida como el resultado más visible de la desigualdad social y económica, nos remite directamente al tema de la justicia. La justicia es una virtud pública estrechamente vinculada con la ciudadanía. Es decir, con la distribución social de los derechos y deberes, de las cargas y los beneficios. Hablamos de la necesidad de ampliar no sólo la ciudadanía política, sino también la social, definida esta como el derecho a gozar de seguridad social, económica y de una mejor distribución del bienestar. Aquí no hablamos de prácticas de una supuesta justicia social focalizada, cuyo objetivo es proteger a los débiles y vulnerables, sino de una justicia que garantice el derecho real a la redistribución, al acceso a los recursos de la sociedad y que promueva condiciones para que los llamados “sectores vulnerables” dejen de serlo.

También entendemos que hay sectores que no pueden darse el lujo de esperar hasta que estas transformaciones de mediano y largo plazo produzcan los efectos esperados. Desde esta perspectiva, con un espíritu de solidaridad social, los Estados también deben ejecutar políticas que ayuden a paliar los efectos inmediatos y más apremiantes de la desigualdad social.

Sin embargo, las políticas sociales no pueden limitarse a los programas focalizados. Más bien deberían empezar a crear las condiciones para una mejor redistribución de los recursos de la sociedad. También se debe cambiar la mentalidad que ve a las personas pobres como “necesitadas de ayuda”, por una concepción que ve a estas personas como actores sociales con derechos.

La promoción de esas condiciones, para que los llamados “sectores vulnerables” dejen de serlo, nos remite directamente al tema de la ciudadanía social.

<sup>9</sup> Marion Young, op. cit.

<sup>10</sup> Naciones Unidas. 1996. *Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer*.

Dicho de otro modo, a la ampliación de los derechos para que las personas aumenten sus capacidades sociales y económicas. Amartya Sen (1992) nos ofrece una definición interesante de lo que son estas capacidades sociales. Para él son los atributos, destrezas, instrumentos o potencialidades que promueven el acceso a distintas formas de bienestar, incluido el acceso a bienes, servicios, salario, etc.<sup>11</sup>

Por esa razón, los derechos a una educación de calidad, a la salud, a la participación, a la herencia, a vivir libres de violencia, al control del cuerpo y la sexualidad, deben ser entendidos como elementos potenciadores y dinamizadores de esas capacidades.

Desde la anterior perspectiva, la pobreza no sería un asunto de bajos salarios o ingresos, sino de negación de derechos que impide a las personas desarrollar todas sus capacidades sociales, lo que crea un profundo problema de exclusión social, que no puede resolverse con acciones focalizadas, pues éstas únicamente sirven para paliar indirectamente el problema de los bajos ingresos. Este tipo de políticas no aumentan derechos y, consecuentemente, no promueven el proceso de creación de capacidades sociales. Más que subsidios para comida o ayudas económicas puntuales, las y los ciudadanos tienen derecho a las políticas sociales efectivas que promuevan la redistribución y el desarrollo de esas capacidades.

Necesitamos volver a una concepción amplia de justicia social que nos refiere a una sociedad que contiene y sustenta las condiciones sociales, políticas y económicas necesarias para que todos sus miembros, según su condición particular, desarrollen y ejerciten sus capacidades, expresen sus experiencias y participen en la determinación de sus condiciones de vida.

La injusticia nos remite directamente a la opresión y la dominación, que implican la desigualdad distributiva y la privación, así como la exclusión cultural y la discriminación por razones de género, raza, nacionalidad, preferencia sexual, etc. No hacemos referencia en-

tonces a un concepto de justicia universalizante, sino a uno que tome en cuenta las particularidades y diferencias que las jerarquías sociales y sexuales producen en los individuos, y que determinan su acceso diferenciado a los recursos materiales y simbólicos de la sociedad.

Como se indicó al principio, todas estas situaciones afectan fundamentalmente a las mujeres, pues desde hace años se manifiesta una tendencia a su mayor empobrecimiento. Las mujeres somos también las más afectadas por la negación del derecho a la participación, a vivir libres de violencia, a la salud sexual y reproductiva. En otras palabras: la desigualdad social y económica se refuerza con la desigualdad de género, producto de tradiciones fuertemente arraigadas en la familia, las comunidades, el Estado y el mercado. Estas múltiples discriminaciones que viven las mujeres las dejan con poca capacidad negociadora y les niega su derecho a la ciudadanía plena.

Factores como la división sexual del trabajo tienen un impacto grave y directo en las oportunidades de las jóvenes y las mujeres. Las oportunidades de las mujeres se ven también afectadas por la organización de la vida familiar en la que ellas se ocupan de la atención y el trabajo emocional, lo que repercute enormemente en su disponibilidad de tiempo y en su salud.

Otros factores, como la irresponsabilidad paterna, que deja a muchas jóvenes con las obligaciones familiares y le permite a hombres librarse de ellas, también inciden directamente en las oportunidades de las mujeres. La violencia en todas sus manifestaciones las coloca en una posición de mayor vulnerabilidad y les niega derechos básicos y posibilidades de desarrollar todas sus capacidades y potencialidades. Así, la desigualdad y opresión de género se articula con la desigualdad social y económica para crear las condiciones de la exclusión de las mujeres.

---

11 Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.

## 1.6 Empoderamiento y ciudadanía

El empoderamiento y la construcción de una ciudadanía activa para las mujeres y todos los grupos excluidos son procesos íntimamente interconectados. El empoderamiento se relaciona, antes que nada, con el cambio en las relaciones de poder a favor de aquellos que tienen poco control sobre sus condiciones de vida. La ciudadanía, a su vez, podemos definirla como el derecho creciente a tener derechos universales y particulares.

El proceso de empoderamiento implicaría entonces el derecho a tener control sobre los recursos (económicos, físicos, intelectuales, etc.) y sobre el propio ser, y el derecho a tener control y participación en los procesos ideológicos (producción del conocimiento, valores, actitudes).

Los recursos materiales y económicos son fundamentales en este proceso, ya que el control sobre el mundo externo de los recursos aumenta la capacidad de verse a sí misma como ciudadana, como persona con derechos. Además, para ejercer un control efectivo sobre las posesiones materiales y las capacidades, es preciso conocer los derechos. Es decir, el control sobre los recursos materiales pasa por el reconocimiento e interiorización de la condición de ciudadana. El verdadero empoderamiento incluye ambos elementos y raramente se sostiene sin alguno de ellos.

Sin embargo, cuando se trata de hablar de los destinos de las sociedades, a pesar de la claridad de los datos, ni siquiera se plantean las preguntas pertinentes. Por ejemplo:

- ¿Por qué se encuentran las mujeres entre los más pobres?;
- ¿Por qué ocurre la feminización de la pobreza?;
- ¿Por qué se da y cómo se organiza la división sexual del trabajo?;
- ¿Por qué los hombres no se responsabilizan de los hijos que traen al mundo y por qué abandonan las familias que han establecido?;
- ¿Por qué la desigualdad de género al interior de las familias con respecto a la división del trabajo doméstico, al uso del tiempo, al control del ingreso y los gastos y a la autonomía del cuerpo, no se toma en cuenta en la planificación del desarrollo?

La existencia y persistencia histórica de estas situaciones impide visualizar la perspectiva de construir una sociedad no violenta, democrática y equitativa. No quiero, sin embargo, asumir una posición totalmente antidesarrollista, como algunas ecofeministas, al sugerir el retorno a la producción para la subsistencia. Quiero, por lo tanto, sugerir algunas propuestas en terrenos que me parecen relevantes.

- En primer lugar, tenemos que abandonar la idea de que estos procesos excluyentes son inevitables y que la dirección que ha tomado esta nueva ola de globalización es la única posible. Tenemos que fomentar, en cambio, la convicción de que lo que ha sido socialmente construido, también puede ser socialmente transformado. El concepto de desarrollo tiene que ser deconstruido y el reconocimiento de las conexiones entre la destrucción de la naturaleza, la exclusión social, la inequidad y la violación de derechos de las mujeres y otros grupos subordinados constituye una perspectiva teórica provechosa para analizar la violencia inherente al modelo de desarrollo dominante.
- En términos organizativos es necesario construir alianzas entre los diferentes grupos excluidos, y no para pensar que esas alianzas y coaliciones tienen que ser eternas o constituidas sobre la base de supuestas identidades comunes o de intereses universales, sino sobre la base de afinidades en visiones del mundo sobre problemas concretos y de una ética política de transformación.

- En términos del bienestar de los pueblos, es necesario promover la creación de estilos de vida sostenidos localmente, democracia radical, participativa e incluyente, y la recuperación del conocimiento de las mujeres y los saberes populares como elementos en la construcción de formas de vida sostenibles.

Vivimos en un mundo caracterizado por la ambigüedad, fragmentación e incertidumbre. Es difícil crear certezas en estas circunstancias. Pero está claro que un modelo de desarrollo que excluye a las grandes mayorías, que nos deja a las mujeres sin la condición de ciudadanas plenas, que se basa en una economía que no fomenta el empleo y la redistribución de

la riqueza, que construye una sociedad donde no hay lugar para todos y que se aprovecha perversamente de las condiciones previas de desigualdad y opresión de las mujeres y de otros grupos, no puede ser sostenible ni política, ni ética, ni socialmente.

El modelo excluyente de desarrollo sólo puede ser transformado colectivamente y, por lo tanto, las respuestas y certezas sólo pueden surgir colectivamente si rescatamos el potencial transformador contenido en las visiones del mundo de los y las excluidas. Ante la desesperanza que marca nuestros tiempos, nunca debemos olvidar la fuerza de las acciones colectivas y su efecto histórico en el destino de las sociedades.

## 2. Agenda de las Mujeres, Políticas Públicas e Información con Enfoque de Género

Guadalupe Espinosa

### 2.1 El impacto de la *nueva economía*

La agenda de las mujeres empieza a cobrar relevancia en los años setenta, gracias en buena medida al particular impulso que obtuvo en la Primera Conferencia Mundial de la Mujer realizada por la Organización de Naciones Unidas en la Ciudad de México, en 1975. En sus inicios, mucha de la discusión sobre el contenido de esta agenda se centró en el trabajo extra doméstico y el doméstico, así como sobre la igualdad de oportunidades y de responsabilidades entre hombres y mujeres. Con el paso del tiempo, los acontecimientos en la esfera económica y social a nivel global y nacional han adicionado nuevos aspectos a la agenda, sin que por cierto se hayan resuelto las inquietudes iniciales.

A finales de los años ochenta, descritos por muchos analistas como la “Década Perdida” para América Latina, se tuvieron grandes expectativas de cambios y de crecimiento para la región. Desafortunadamente, aunque han existido cambios drásticos en las esferas productiva y social, no se han dado en una dirección favorable a la agenda de las mujeres. Dichos cambios se han producido en el marco de la llamada globalización y siguiendo el modelo de la denominada “nueva economía”, cuya adopción implicaba una drástica apertura del mercado y la puesta en marcha de políticas específicas para mejorar la formación de capital humano con el fin de alcanzar un crecimiento sostenido.

No obstante, lo que lleva transcurrido este siglo, la realidad ha mostrado que la “nueva economía” ha comenzado una fase de recesión importante. En lo que concierne a nuestra región, se han agudizado viejos problemas sociales como el aumento de la po-

breza e iniquidad social, y la aparición de nuevas pandemias y enfermedades, particularmente en los países menos desarrollados. Problemas que aunque afectan a toda la población, tienen un peso relativamente mayor en las mujeres, porque en general en ellas recae el cuidado de los niños, los enfermos y las responsabilidades domésticas del hogar.

Las expresiones más importantes del cambio se han producido en las relaciones económicas y sociales. Estas modificaciones se caracterizan por una polarización social a nivel planetario y al interior de los países, un incremento de la desigualdad social, distorsiones sustantivas en las economías locales por el embate de la apertura externa, destrucción de ramas y sectores productivos, en una mecánica en la que lo “nuevo” destruye lo viejo, pero sin que necesariamente se genere una forma mejor de vida en la sociedad en la que irrumpe. A lo anterior hay que adicionar severos problemas de desempleo y subempleo, y deterioro acelerado del medio ambiente y la biodiversidad.

La región donde creció más la desigualdad en términos globales fue América Latina. La pobreza se hizo más extendida e intensiva. El coeficiente de Gini para la región fluctúa entre 0.42 y 0.63. El 0.42 significa que el 10% más rico tiene quince veces más recursos que el 10% más pobre y el 0.63 indica que el 10% más rico tiene 84 veces más recursos que el 10% más pobre.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para 1990 el 46 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza. En ese año habían 60 millones más de pobres que 10 años antes. De éstos, la mitad estaban en la indigencia.<sup>1</sup>

1 Londoño, Juan Luis. (1996) Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America. 1950-2025. World Bank. Latin America and Caribbean Studies. Washington, D:C

Aunque en algunos países de la región han experimentado una reactivación económica, la distribución del ingreso ha sido nula, lo cual podemos observar a partir del comportamiento del empleo y los ingresos laborales.

En el caso de la subregión norte de América Latina y el Caribe, al dividir los países por la magnitud de la pobreza que presentan, sólo dos naciones de la región, Costa Rica y Panamá, fluctúan entre el rango de 15 y 30 por ciento de pobres. En el rango de pobreza alta, que va de 31 a 50 por ciento, están El Salvador, México y República Dominicana. Y con más de 50 por ciento, en un nivel de pobreza muy elevado, están Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Adicionalmente, en estos países los progresos en la distribución del ingreso han sido nulos, a pesar de la reactivación económica experimentada en algunos de ellos. Un factor que explica esta trayectoria es la evolución y el comportamiento del empleo y los ingresos laborales.<sup>2</sup> La brecha de la desigualdad es cada vez más profunda, la informalidad en el empleo tiene un crecimiento casi exponencial y la falta de oportunidades se refleja de múltiples maneras, particularmente en un aumento de la violencia en todos los niveles.

## 2.2 El adelgazamiento del Estado

El adelgazamiento de las funciones del Estado es una característica muy particular de este proceso de ajuste de la economía. Antes jugaba un papel moderador de las inequidades creadas por el mercado, pero ahora la mayoría de estas funciones están en manos privadas, como es el caso de la seguridad social y la atención a la salud.

El Estado redujo el gasto público con el fin de lograr un mayor equilibrio fiscal y combatir la inflación. En

algunos países asumió nuevas cargas, como los costos de las quiebras de los bancos. En el caso específico de las mujeres, muchas actividades que antes contaban con un soporte de los recursos públicos, como las guarderías, el cuidado de los enfermos, el cuidado de los ancianos, sufrieron el recorte del gasto social del Estado, por lo que estas cargas de trabajo recayeron sobre ellas.

Al reducir el gasto público o destinarlo a otros fines, se transfiere una parte fundamental de la responsabilidad de los servicios sociales al sector "reproductivo", en donde el trabajo femenino no es valorado en términos de mercado.

La privatización de los servicios sociales, y en ocasiones su total desaparición y la focalización en las llamadas "poblaciones vulnerables", no sólo conduce a la desaparición de muchos servicios generalizados a la población pobre sino también afecta su calidad, ya que muchas veces se convierte en un "servicio pobre para los pobres".<sup>3</sup>

Con este enfoque, se tiende sólo a enfatizar ciertas acciones específicas dirigidas a regular la fecundidad, la sexualidad y la moralidad de las mujeres, que tienen escasa relación con la equidad, el empoderamiento y el ejercicio de los derechos ciudadanos.<sup>4</sup>

Hay una tendencia a considerar que estos recortes pueden ser sustituidos por trabajo voluntario o comunal, que en su mayoría también recae sobre las mujeres, quienes por otra parte son excluidas del proceso de descentralización de las decisiones y los recursos, ya que éste se hace por lo general con base en el clientelismo político y no en la real participación comunitaria.

2 Cardero María Elena (2000). Macroeconomía, Políticas Públicas y Género. FLACSO Guatemala.

3 Cardero María Elena. Ibidem

4 Cardero María Elena. Ibidem

## 2.3 Diseño de políticas públicas con enfoque de género

En el contexto de crecimiento de la economía, cabe ahora formular una pregunta:

- ¿Cómo deberían ser diseñadas las políticas orientadas a disminuir las inequidades y las disparidades que se han generado?

En primer lugar, hay que tener mucha claridad en términos de cuál es la población a quien se dirigen, y cuáles son los impactos diferenciados de acuerdo a las características de los grupos involucrados, donde el ser hombre o mujer, viejo o joven, rural o urbano, etc. tiene un significado específico, ya que las decisiones con respecto al destino del gasto público y la asignación de recursos no son neutros con respecto a estas características.

Lo anterior significa que si el Estado parte del principio de que los hombres son responsables del ámbito extra-doméstico y las mujeres del ámbito doméstico, seguramente destinará recursos de manera sesgada a las políticas sociales de bienestar y seguridad social, con las cuales se promoverá la continuación de las inequidades que marginan a las mujeres al ámbito doméstico, sin que los hombres compartan el peso de estas responsabilidades.

De manera tal que por su impacto en las condiciones de vida y por el papel que juegan hombres y mujeres, se debe dar prioridad al diseño e instrumentación de políticas que reduzcan las brechas de género. Al respecto hay áreas prioritarias en las que debe poner la atención: tal es el caso de las políticas de salud, educación y capacitación, trabajo, seguridad social, infraestructura, etc., así como todas aquellas políticas que promuevan cambios en los patrones culturales que se han mantenido inalterables durante siglos y que de manera particular inhiben la participación de las mujeres en el ámbito de la toma de decisiones.

## 2.4 Papel de la información en el diseño de políticas con enfoque de género

La voluntad política para dar una orientación de género a las políticas públicas apenas empieza a manifestarse. Pero, entre otras, una de las dificultades para su instrumentación, es la falta de información desagregada por sexo en los distintos instrumentos para construir los indicadores de los que se vale el diseño de dichas políticas.

Además, aunque ha habido avances en la producción y publicación de la información para hombres y mujeres, todavía hay muchos retos por superar, no solamente en los aspectos técnicos de la producción de datos, sino en el compromiso tanto de los productores, como de los tomadores de decisiones que asignan recursos y determinan la orientación de la política general del Estado.

En este sentido, es importante hacer un recuento de los avances que se han dado, especialmente en América Latina, en la producción de los indicadores de género, particularmente a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, en cuya Plataforma de Acción se hizo el compromiso para promover la producción de información desagregada por sexo destinada al diseño y evaluación de las políticas para mejorar la calidad de vida de las mujeres.

- Tanto los grupos de mujeres, como las oficinas gubernamentales de la mujer de algunos países y la academia, han mantenido una promoción permanente orientada a la desagregación de la información por sexo. Gracias a ello, también ha habido importantes avances en relación al conocimiento del enfoque de género y los análisis de género de la academia, así como del movimiento feminista, cuyos estudios se reproducen permanentemente.
- En diversos ministerios, oficinas gubernamentales y oficinas nacionales de estadística, se han creado bancos de datos con información de mujeres y hombres.

- En algunos países se han construido indicadores de género y se han conformado sistemas de indicadores de género que permiten el seguimiento de las acciones a favor del avance de la mujer.
- Se han identificado lagunas con respecto a información sobre temas claves para el avance de la mujer, como es el caso de los indicadores de pobreza y de violencia de género.
- En algunos casos, gracias a la apertura de las oficinas de estadística frente a esta demanda, se ha logrado incidir en la producción estadística y ya se cuestionan algunos marcos conceptuales y otras herramientas de la producción. También se ha dado una muy activa interacción entre productores y usuarios de la información.
- En algunos países se han hecho intentos para vincular indicadores de género a los instrumentos de diseño de política macroeconómica. ( Por ejemplo, Cuenta Satélite de los Hogares).

Podemos decir que en los países donde se han consolidado estas acciones, se ha observado una articulación de las oficinas nacionales de estadística y otros ministerios, con las oficinas gubernamentales de la mujer. Estos avances han permitido identificar importantes brechas de género, lo cual facilitará la orientación de las políticas para superarlas.

## 2.5 Retos institucionales

Sin embargo, a pesar de estos avances, el quehacer relacionado con la construcción de los indicadores de género para el diseño de políticas públicas, todavía tiene un largo trecho que recorrer. Uno de los obstáculos más importantes es la falta de voluntad política que demuestran algunos tomadores de decisiones para reconocer las inequidades de género. Esta actitud bloquea las iniciativas encaminadas a demostrar la existencia de dichas brechas y a la asignación

de recursos para la producción y el análisis de información destinada al diseño de políticas de equidad.

Por otra parte, son pocas las oficinas nacionales de estadística que han sido receptivas a estas iniciativas. Por lo general, han visto el enfoque de género de la información como una acción "impuesta" por una "moda", y cuando mucho han accedido a desagregar por sexo la información que producen y publican. Son muy pocos los casos en que se ha considerado una revisión crítica de los marcos dentro de los cuales trabajan los conceptos, las clasificaciones y en general los instrumentos que se utilizan para la producción.

La anterior conducta institucional está influida por el hecho de que las oficinas nacionales de estadística no cumplen su función de rectoras y coordinadoras de la producción de información. Por el contrario, son consideradas en muchos casos "apéndices" de ministerios y son utilizadas para generar información coyuntural. Además se les asigna muy pocos recursos y están sujetas a la rotación de personal, particularmente en los puestos de toma de decisiones. En muchos países, estas oficinas trabajan en gran medida con fondos "etiquetados" de la cooperación internacional. Esto también las constriñe a desarrollar proyectos con la orientación específica autorizada por dichos fondos.

Las oficinas nacionales de estadística no siempre produce toda la información que se utiliza para el diseño de políticas. Muchos ministerios, como educación y salud, por señalar algunos, tienen su propia producción. Por esta razón, entre los quehaceres pendientes está la promoción de la relación no solamente entre usuarios y productores, sino entre productores de la información.

Otro aspecto que es necesario mencionar, es la poca importancia que el proceso de producción de información le ha dado a los registros administrativos, los que fuera de los registros vitales, no han sido considerados para la construcción de los sistemas de indicadores de género. Una buena revisión de los

registros de vivienda y los múltiples registros de salud, empresas y otros, enriquecería enormemente el potencial de dichos sistemas.

Finalmente, cabe mencionar que en el aspecto conceptual tenemos un gran reto que superar en el futuro:

- La inequidad no se puede combatir mientras no se pueda estimar el trabajo que llevan a cabo las personas para la reproducción de la sociedad y no se considere esta información en el diseño de las políticas.

Por esta razón, hay necesidad de construir definiciones que permitan la valoración del trabajo doméstico

y comunitario para integrarlo a los agregados de cuentas nacionales. De esta forma será posible crear un instrumento que permita la inclusión de las diferencias de género en el análisis de los presupuestos y en la formulación de programas y políticas nacionales que reviertan en alguna medida los impactos negativos generados por el modelo de la "nueva economía" y nos conduzca hacia la construcción de una sociedad más equitativa.

Superar estos retos requiere de un proceso de mediano y largo plazo y el esfuerzo combinado de las oficinas gubernamentales de la mujer, los grupos de mujeres, las oficinas nacionales de estadística y los otros productores de información.