



# Astucia económica

Mayra Buvinic y Elizabeth M. King

CON apenas ocho años para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la comunidad mundial tiene la mira puesta en las medidas para reducir a la mitad, para 2015, los niveles de pobreza de 1990 y obtener otras mejoras en el campo de la salud y la educación (véase el recuadro 1). No obstante, es poca la atención prestada a los objetivos (ODM3), que reclama mayor igualdad de género y autonomía para la mujer.

Es crucial prestar más atención al ODM3 porque —si bien de por sí es un objetivo de desarrollo importante— también es clave para alcanzar otros, como la enseñanza primaria universal (ODM2), la reducción de la mortalidad infantil (ODM4), la mejora de la salud materna (ODM5) y la menor probabilidad de contraer el VIH/SIDA (ODM6).

Además, una mayor equidad de género (véase el recuadro 2, página 11) puede ayudar a reducir la pobreza (ODM1) y fomentar el crecimiento: *directamente*, a través de una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral y un aumento de la productividad y el ingreso; *indirectamente*, por los efectos favorables de la autonomía de la mujer sobre el capital humano y el bienestar de la niñez (véase el gráfico 1). Los datos empíricos lo demuestran. El trabajo de la mujer, ya sea independiente o asalariado, ayuda a sacar a su familia de la pobreza. Las mujeres tienen más probabilidades de encontrar obstáculos para obtener crédito que los varones, pero,

cuando ellas son las usuarias directas del crédito, el impacto sobre varios indicadores del bienestar de los hogares es mayor. Una mayor escolaridad de las mujeres no solo las beneficia a ellas, sino también a la siguiente generación; y cuando ellas ejercen mayor control sobre los recursos de la familia, aumenta la probabilidad de que sean asignados a la alimentación y la salud, y a la educación de los niños, como se observa en países tan disímiles como Bangladesh, Brasil, Côte d'Ivoire, Ghana, Indonesia y Sudáfrica. En efecto, los estudios indican que un mayor acceso de la

**Hay que hacer más para fomentar el poder económico de la mujer**

Recuadro 1

## ¿Qué son los ODM?

En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas acordó un conjunto de objetivos y metas medibles y a plazo fijo para la lucha contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación ambiental y la discriminación contra la mujer: los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que forman parte esencial del programa mundial.

Los ocho objetivos para 2015 son:

1. Reducir a la mitad la pobreza y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir en dos tercios la mortalidad de niños menores de cinco años.
5. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Detener y contrarrestar la propagación del VIH/SIDA y el paludismo.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda.

mujer a la educación, a los mercados (trabajo, tierras, crédito) y a nuevas tecnologías, y más control sobre los recursos del hogar suelen traducirse en mayor bienestar para sí y sus familias. Para la mujer, su familia y su comunidad; esto es astucia económica.

En este artículo se examinan los avances hacia el logro del ODM3 y la función que podrían desempeñar las medidas de política. Se examina la equidad de género en cuanto a derechos, recursos y voz, en tres dominios: el hogar, la economía y los mercados, y la sociedad (véase el gráfico 2). Aún falta mucho para alcanzar el ODM3. Un primer paso importante es mejorar los indicadores oficiales y los datos con que se miden los avances.

### Avances en el ODM3

¿Cómo se mide el avance hacia este ODM? Para empezar, hay una meta oficial: “eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015”. Además, existen cuatro indicadores oficiales de las tasas de matrícula, alfabetización, empleo y voz (véase el cuadro 1). Juntos presentan un cuadro importante, aunque incompleto, del avance hacia la equidad de género.

**Matriculas.** Gracias a los esfuerzos globales por alcanzar la educación primaria universal (ODM2), la tasa de matrícula de niñas ha aumentado mucho a todos los niveles. En 2005, 83 países en desarrollo (de 106 sobre los que obran datos) habían cumplido la meta intermedia del ODM3 de paridad en las tasas de matrícula en la escuela primaria y secundaria (cuadro 2). En total, 22 países han descarrilado en el cumplimiento del ODM3 para 2015: 16 de ellos pertenecen a África subsahariana y 9 son estados frágiles (de 14 estados frágiles de los que se tiene información). La matrícula a nivel terciario es un asunto más complejo. Las tasas de matrícula de mujeres son inferiores a las de varones en 63 países (de 130

Cuadro 1

### Imagen sesgada

Los indicadores utilizados actualmente para medir los avances en el ODM3 ofrecen un cuadro incompleto de los logros.

Hogar	Economía y mercados	Sociedad
Proporción mujeres/varones en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria	Proporción de mujeres en el empleo asalariado en el sector no agrícola	Porcentaje de cargos ocupados por mujeres en el parlamento nacional
Razón de mujeres alfabetizadas/varones de 15-24 años de edad		

Fuente: Naciones Unidas.

de los que se tiene información), pero son superiores en 65. En los casos en que las niñas alcanzan altas tasas de matrícula en la escuela primaria y secundaria, las niñas tienen más probabilidades que los niños de continuar su educación, como ocurre en Asia oriental y América Latina y el Caribe. En estos países, generalmente no hay barreras sociales importantes para la educación de la mujer, pero al terminar la secundaria los jóvenes tienen muchas más oportunidades de trabajo remunerado que las jóvenes y deben elegir entre educación y trabajo remunerado.

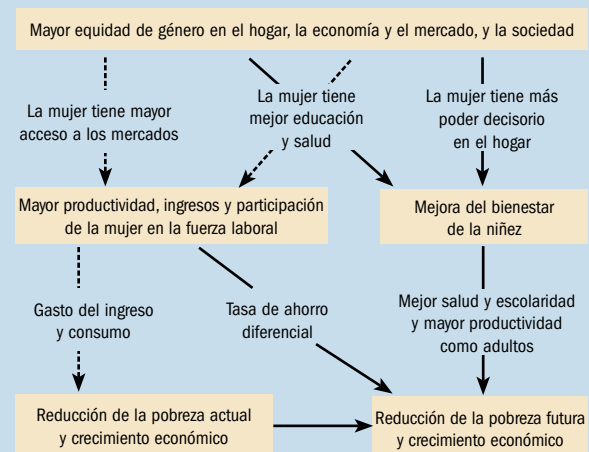
**Alfabetización.** Se observa un aumento de las tasas de alfabetización y de equidad de género entre los jóvenes (de 15 a 24 años), pero subsisten brechas: la UNESCO estima que, de los casi 137 millones de jóvenes analfabetos en el mundo, 63% son mujeres. La relación de alfabetización mujer/varón es menor en África subsahariana, Oriente Medio y Norte de África, y Asia meridional, donde la mujer también registra menores tasas de matrícula primaria y secundaria.

**Empleos.** La participación de la mujer en el empleo asalariado no agrícola aumentó en todas las regiones en 1990-2005

Gráfico 1

### Efectos compuestos

La equidad de género puede ayudar a reducir la pobreza y fomentar el crecimiento de diversas formas.

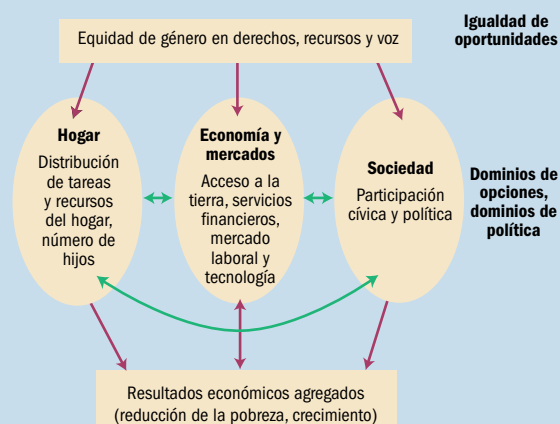


Fuente: Personal técnico del Banco Mundial.

Gráfico 2

### Esferas de mejora

Además de mejorar la vida de los individuos, una mayor igualdad de los sexos puede estimular los resultados económicos agregados.



Fuente: Personal técnico del Banco Mundial.

(véase el gráfico 3). En 2005, esa participación fue mayor en Europa y Asia central (47%) y menor en Asia meridional, Oriente Medio y Norte de África (20%). No obstante, es difícil comparar las tendencias y estructuras de este indicador en cada país sin considerar el tamaño del empleo no agrícola frente al empleo total. Una calificación favorable en este indicador en un país con un sector no agrícola pequeño significaría menos para la mujer que en un país con un gran sector no agrícola.

**Voz.** Entre 1990 y 2005, todas las regiones, salvo Europa, Asia central y Asia oriental, registraron un aumento de la presencia de la mujer en el parlamento nacional, sobre todo en África subsahariana y América Latina y el Caribe. No obstante, en ninguna parte la proporción media supera el 20% (véase el gráfico 3).

### Se requieren nuevos indicadores

Estos indicadores podrán ser muy útiles, pero distan mucho de servir para medir el avance hacia el ODM3. No registran elementos clave de la equidad de género: las cifras de salud y la desigualdad de acceso a recursos productivos, como la tierra, el crédito y la tecnología. Son mucho mejores para medir la situación de la mujer frente al hombre que el empoderamiento que le permitirá a la mujer mejorar su vida; y las variaciones de los indicadores basadas en razones de paridad son difíciles de interpretar si no se conocen sus niveles absolutos. Un aumento de la proporción de mujeres podría deberse a un aumento de la cantidad de mujeres o a un disminución de los varones. Obviamente, es plausible un aumento de las tasas de matrícula o de alfabetización de las mujeres, pero no un descenso de los varones.

Además, los indicadores nacionales (ya sean razones de paridad o niveles absolutos) pueden ocultar grandes desigualdades. Por ejemplo, los datos de los países muestran que las disparidades de género en las tasas de matrícula son mucho mayores en las zonas rurales que en las urbanas. De hecho, existen otras fuentes de exclusión además del sexo que pueden acentuar las desigualdades, y viceversa.

Cuadro 3

### Imagen completa

Indicadores adicionales recomendados para el ODM3.

Hogar		Economía y mercados
Modificación de los indicadores de ODM oficiales	Indicador adicional	Indicador adicional
Tasas de conclusión de la escuela primaria de niñas y niños (ODM2) <sup>1</sup>	Porcentaje de mujeres de 15-19 años de edad que son madres o esperan su primer hijo <sup>2</sup>	Tasas de participación laboral de mujeres y varones de 20-24 y de 25-49 años de edad <sup>2</sup>
Tasas de mortalidad de niñas y niños menores de cinco años (ODM4)		
Porcentaje de mujeres en edad reproductiva, y sus parejas sexuales, que usan anticonceptivos modernos (ODM6)		

Fuente: Personal técnico del Banco Mundial.

<sup>1</sup>Recomendado por el Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la Educación Primaria y la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

<sup>2</sup>En consideración por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los ODM.

Por estos motivos, la edición de 2007 de *Global Monitoring Report* (un informe anual del FMI y el Banco Mundial que hace seguimiento de los avances en los ODM) ha propuesto la adopción inmediata de cinco indicadores suplementarios (véase el cuadro 3). Estos indicadores, que complementan los indicadores oficiales del ODM3, cumplen tres criterios, a saber: disponibilidad de datos; estrecha relación con la reducción de la pobreza y el crecimiento; y susceptibilidad a las intervenciones de política. Se suprimieron los indicadores que cumplían los tres criterios pero estaban muy correlacionados con otros. Si bien contar con unos indicadores adicionales sobre los mercados (disponibilidad de crédito, por ejemplo) y la sociedad (es decir, voz en la comunidad o la política local) ofrecerían un cuadro más completo de la equidad de género, la falta de datos comparables y puntuales en todos los países en desarrollo lo hace imposible por el momento.

La desagregación de otros ODM por sexos añade información valiosa sobre la equidad de género. A saber, las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años suele ser mayor que la de niñas en países donde las niñas no están muy discriminadas, debido a diferencias biológicas entre los sexos. En cuatro países de reconocida equidad de género (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), la razón de mujeres/varones oscila entre 0,81 y 0,88. En cambio, la mortalidad de niñas

Cuadro 2

### Buena calificación

La mayoría de los países, salvo en África, cumplirán las metas educativas para 2015.

	Cumplió la meta en 2005	En vías de lograr la meta en 2015	Descartado o con baja probabilidad de lograr la meta en 2015	No se dispone de información	Total
África subsahariana	10	1	16	21	48
Asia oriental y el Pacífico	13	0	0	11	24
Europa y Asia central	22	0	1	4	27
América Latina y el Caribe	27	0	0	4	31
Oriente Medio y Norte de África	8	0	3	3	14
Asia meridional	3	0	2	3	8
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>46</b>	<b>152</b>
De los cuales: Estados frágiles <sup>1</sup>	5	0	9	21	35

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en matrículas desde principios de los años noventa y 2004/2005.

Nota: La columna que indica falta de datos se refiere al número de países sobre los que no había datos al principio del período, al final, o ambos.

<sup>1</sup>Los Estados frágiles son países con una calificación inferior o igual a 3,2 en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN).

menores de cinco años en Asia meridional no solo asciende al doble de otras regiones en desarrollo (salvo África subsahariana), sino que la razón mujeres/varones también es mayor y es muy superior al rango observado en los países escandinavos, y la región de Asia oriental presentaba una preocupante razón mujeres/varones elevada junto con bajas tasas de mortalidad infantil (véase el gráfico 4).

Los desafíos del desarrollo para el ODM3 incluyen:

- Cerrar las brechas de bienestar (salud y educación) y de oportunidades para niñas y mujeres que estén en desventaja doble por razones de género, raza, grupo étnico, casta, discapacidad y ubicación (rural vs. urbana).

- Dar prioridad a la mejora y el seguimiento de la equidad de género y la autonomía de la mujer en África subsahariana, que se encuentra sistemáticamente atrasada en la mayoría de las áreas medidas por el ODM3.

- Prestar atención especial a la equidad de género y a la autonomía de la mujer en estados frágiles, donde el lento desarrollo económico y el conflicto frenan el avance en ese sentido.

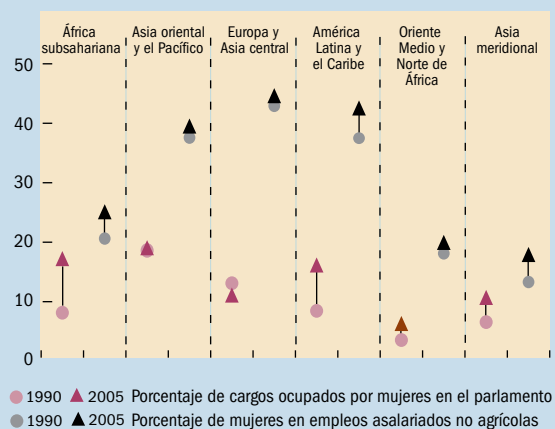
- Acrecentar en gran medida la recopilación y análisis de datos desagregados por sexos para medir mejor los avances en el logro del ODM3. Solo se dispone de datos sobre los indicadores oficiales del ODM3 en 59 de 154 países para el período 2000–05; un grupo aun menor de países tiene series temporales que permitirían observar los indicadores en el tiempo. Para la lista oficial y ampliada de indicadores que se examinan en este artículo, solo 41 países tienen datos sobre el mismo período, lo cual limita las posibilidades de seguir los avances, aprender de los éxitos, y en última instancia tomar decisiones bien fundadas en materia de inversiones y políticas.

Gráfico 3

### Ganando terreno

En muchas regiones la mujer está progresando, y ha obtenido empleos no agrícolas y cargos parlamentarios.

(Porcentaje de mujeres)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Nota: Los promedios regionales se calculan utilizando los valores más antiguos de 1990 y 1995 y el último valor entre 2000 y 2005. Los promedios se ponderan por el aumento de la población del país en 2005.

### Políticas que promueven la equidad de género

Para promover la equidad de género, las políticas deben abordar la desigualdad de derechos, recursos y voz. En muchos casos se necesita eliminar barreras específicas para uno de los sexos a fin de asegurar condiciones más igualitarias para ambos. En otros casos se necesitarán políticas dirigidas hacia un sexo que brinden incentivos adicionales para la inversión en capital humano femenino, por ejemplo, a fin de contrarrestar desigualdades previas entre varones y mujeres. Aun los países con malas calificaciones en la equidad de género están adoptando políticas para mejorar esta situación.

## Una mayor equidad de género en el acceso a las oportunidades, derechos y voz puede llevar a un funcionamiento más eficiente de la economía y a mejores instituciones.

**Promover la igualdad de derechos.** Los países que registran buenos resultados generalmente han eliminado leyes discriminatorias que permiten un trato diferenciado a varones y mujeres. En los países que registran malos resultados, las mujeres suelen ser tratadas como menores en el Derecho de Familia: no pueden transferir su nacionalidad a los hijos y sus posibilidades de empleo y de poseer activos productivos son directas o indirectamente limitadas.

Además, si bien muchos de los países que registran buenos y malos resultados han reformado la constitución o las leyes para dar un trato más igualitario a ambos sexos, los primeros

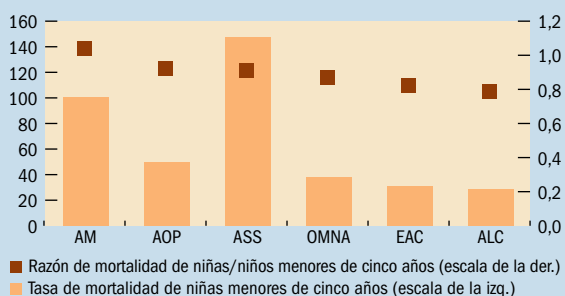
Gráfico 4

### Favoritismo para los varones

Es preocupante la elevada tasa de mortalidad de niñas menores de cinco años en Asia meridional y África subsahariana.

(Muertes por cada mil nacidos vivos)

(Razón)



Fuente: Banco Mundial, *World Population Prospects* (2004).

Nota: AM = Asia meridional, AOP = Asia oriental y el Pacífico, ASS = África subsahariana, OMNA = Oriente Medio y Norte de África, EAC = Europa y Asia central, ALC = América Latina y el Caribe.

**¿Qué entendemos por equidad de género?**

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 2006, relativo a la equidad y el desarrollo se refiere a las diferencias de género como la “trampa de la desigualdad arquetípica”. Las profundas diferencias en el acceso de hombres y mujeres a los activos y oportunidades en muchos países en desarrollo restringen la libertad básica de la mujer para elegir y repercuten negativamente en el bienestar de sus hijos, familias y comunidades. Estas diferencias arraigan la desigualdad y son injustas (Banco Mundial, 2005).

La equidad de género no significa necesariamente *resultados* iguales, sino igual acceso a las “oportunidades que permiten vivir la vida que la gente elija para sí sin sacrificios extremos en los resultados”, es decir, equidad de género en los derechos, recursos y voz (Banco Mundial, 2001, 2005). La igualdad de derechos significa igualdad ante la ley, ya sea consuetudinaria o estatutaria. Igualdad de recursos significa igualdad de oportunidades, incluido el acceso a la inversión en capital humano y otros recursos productivos y mercados. Igualdad de voz capta la capacidad de influir y contribuir en el discurso político y en el desarrollo.

tienen marcos institucionales más sólidos para hacer cumplir esas leyes. Muchas de las reformas jurídicas que garantizan la igualdad de derechos para varones y mujeres son muy recientes y demuestran que son el resultado de un cambio social. Pakistán ilustra esta estrecha relación entre cambios sociales y jurídicos. En noviembre de 2006, su asamblea nacional aprobó la Ley de Protección a la Mujer tras muchos debates y controversias. Esta ley aparta la violación de la jurisdicción de las leyes islámicas y la convierte en delito sujeto al código penal. Pese a las bajas calificaciones del país en materia de equidad de género, Pakistán mejoró considerablemente las razones de paridad de los sexos en cuanto a la educación secundaria y terciaria y elevó la participación de la mujer en el parlamento del 10% al 22% en 1990–2003. Estos avances probablemente favorecieron la aprobación del proyecto de ley.

**Permitir igual acceso a los recursos.** Las inversiones en capital humano conscientes del género son esenciales para promover la igualdad, y los países que registran malos resultados pero aplican políticas educativas activas van por buen camino. Malawi, por ejemplo, ha logrado importantes aumentos en la paridad de género en todos los niveles escolares, gracias a la educación primaria universal gratuita (1994) y a un interés especial en la educación de niñas.

Varios factores guardan relación con la creación de mayores oportunidades laborales para la mujer. En los países europeos en transición, la equidad de género es un legado de políticas estatales explícitas que destacaban el empleo como un derecho y un deber para el hombre y la mujer. Años después de la transición a economías de mercado, la mujer en Europa central y oriental parece haber mantenido su puesto en el mercado laboral, aunque se teme que las barreras de acceso a los recursos productivos y las limitaciones que imponen los

oficios domésticos le impidan aprovechar plenamente la liberalización económica.

En los países latinoamericanos con altas tasas de participación de la mujer en el empleo asalariado, el aumento de la participación en los años noventa no parece obedecer a políticas específicas ni al crecimiento económico (porque ocurrió pese al fuerte estancamiento económico que sufrió la región en ese período), sino a profundos cambios del rol de la mujer en el hogar y en el mercado laboral debidos a una mejor educación, a la postergación del matrimonio y a menores tasas de fertilidad. Pero el impacto de las transformaciones estructurales en la economía puede depender de factores culturales y sociales. Las normas culturales con respecto a la función de la mujer fuera del hogar parecen limitar sus opciones de empleo en países del Oriente Medio y el Norte de África, donde gozan de altas tasas de escolaridad.

**Dar igualdad de voz.** Los aumentos de representación de la mujer en el parlamento de varios países pueden atribuirse directamente a la discriminación positiva. Dos países con alta representación de la mujer en el parlamento son Argentina y Costa Rica, que, a principios de los años noventa, adoptaron leyes que fijaban cupos para la representación parlamentaria femenina. En Argentina, el actual porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional es el mayor de la historia: 42% en el Senado y 33% en la Cámara de Diputados. Los cupos legales, aunque tienen sus desventajas, parecen ayudar a consolidar los avances de la mujer en cuanto a la representación en el parlamento; sin ellos, estos parecerían muy inestables. Otros países, como Filipinas, India, Rwanda y Uganda, han aplicado variantes de esta política.

\* \* \* \* \*

Los beneficios a largo plazo de estas y otras políticas de promoción de la igualdad de género tienen costos a corto plazo: entre ellos, gasto presupuestario para ampliar las políticas y vigilar los avances en el logro del ODM3. Además, podrían tener costos políticos y económicos a corto plazo. A largo plazo, sin embargo, una mayor equidad de género en el acceso a las oportunidades, derechos y voz puede llevar a un funcionamiento más eficiente de la economía y a mejores instituciones, y a una dinamización de la inversión y el crecimiento. La justificación económica para invertir en el ODM3 es grande: es una cuestión de astucia económica. ■

*Mayra Buvinic es Directora Sectorial de Género y Desarrollo, PREM, Banco Mundial, y Elizabeth M. King es Directora de Investigaciones en el Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo del Banco Mundial.*

*Este artículo se basa en gran medida en el capítulo 3 de la edición de 2007 de Global Monitoring Report, cuyos autores son Mayra Buvinic, Elizabeth M. King, Andrew Morrison y Nistha Sinha.*

**Referencias:**

Banco Mundial, 2001, *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice* (Nueva York: Oxford University Press).

———, 2005, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press).