

Capítulo 5

**Responsabilidad
por el progreso
de la mujer:
las mujeres
exigen acción**



Introducción

Evaluar el progreso de las mujeres contra los objetivos acordados revela los cambios que se han producido —pero también cuánto queda aún por hacer. El siguiente paso consiste en identificar las instituciones y las personas capaces de hacer que los compromisos se cumplan y encontrar las maneras en que rindan cuentas de ello. Los principales protagonistas son los gobiernos y las sociedades mercantiles, al nivel nacional, y los organismos multilaterales, las instituciones financieras internacionales y las instituciones de comercio regionales y mundiales, muy especialmente la Organización Mundial del Comercio, al nivel global. Este capítulo tratará de lo que pueden hacer las mujeres para lograr de manera más eficaz que los gobiernos rindan cuentas sobre la forma en que reúnen y gastan el dinero y de que las empresas rindan cuentas acerca de la forma en que ganan el dinero.

Como se ha tratado ya en el Capítulo 1, la manera en que la gente se gana el sustento, en todo el mundo,

está siendo modificada por la globalización, un proceso internacional de extensión y liberalización del mercado que crea nuevas oportunidades y provoca nuevas incertidumbres. Más mujeres que nunca están participando en la economía de mercado, pero lo hacen en condiciones que son a menudo precarias. La globalización es un proceso desigual, que está concentrando el poder económico en menos países y en menos empresas y restringiendo la capacidad de los gobiernos para cumplir las políticas que apoyen el desarrollo humano y promuevan la equidad de género.

Según se ha hecho notar en el Capítulo 2, los Estados se han comprometido nacional e internacionalmente a dictar políticas que promueven la condición de las mujeres. Sin embargo, con la globalización, las instituciones que no dependen del Estado afectan cada vez más la capacidad de los gobiernos para promover u obstaculizar el progreso de las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las cámaras de comercio y las empresas, así como los organismos multilaterales y las instituciones económicas internacionales, forman parte de un universo con poder de toma de decisiones que refleja el cambio que va desde el hecho de gobernar hasta el de tener la autoridad y la responsabilidad necesarias para disponer el funcionamiento de una colectividad. Lo último comprende un sistema de colaboraciones entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales, en las que el Estado no es soberano sino que se le considera como un *primus inter pares* (Jessop 1997: 575).

Se está produciendo un fuerte debate acerca de la medida en que los estados-naciones modernos hayan sido, en realidad, “vaciados” y hayan perdido su poder, y hasta qué punto el poder del Estado está

“...al aumento vertiginoso de nuevos enfoques para medir el progreso de las mujeres le acompaña un creciente interés en crear herramientas para exigir la rendición de cuentas, que sean constructivas y participativas y que promuevan que las mujeres sean las titulares del proceso y de las instituciones involucradas al nivel de la comunidad y del país”.

— International Women’s Tribune Centre
(Centro de la Tribuna Internacional de las Mujeres) (2000).



Anne Marie Goetz

Recuadro 1: Campaña por el derecho a la información en la India

El esfuerzo de una pequeña organización en la rural Rajastán que lucha por los derechos de los pobres, especialmente las mujeres, a un salario mínimo, ha desencadenado una campaña por el derecho a la información en todo el país. Desde 1994, la Mazdoor Kisa Shakti Sangathan (Asociación de Poder de Trabajadores y Agricultores) ha puesto de relieve la importancia del acceso a la información para asegurar el sustento de los pobres. En una serie de sesiones públicas, o auditorías sociales, exigen que los funcionarios de gobierno expliquen de qué manera se ha gastado el dinero en los proyectos de desarrollo social.

Las audiencias comienzan con un espectáculo de títeres que representan el desvío de los fondos para el desarrollo llevado a cabo por los jefes de las aldeas, los políticos y los funcionarios de gobierno. Centran su atención en las obras públicas, especialmente los proyectos de asistencia a las víctimas del hambre y de la sequía, que dan trabajo principalmente a mujeres. Los activistas de la MKSS, dentro de los que hay muchas mujeres, comparan los registros oficiales del trabajo realizado con lo que realmente se realizó. Investigan el destino verdadero de los fondos y quién aprobó el gasto. Estos acontecimientos atraen a cientos de aldeanos, así como abogados y periodistas, desde sitios tan lejanos como Delhi. A medida que se van presentando los documentos, los trabajadores ven sus nombres registrados junto a sumas que exceden en mucho lo que han recibido, y nombres de beneficiarios de asistencia por la sequía que en realidad habían fallecido años antes. Con frecuencia se enfrentan a los funcionarios, exigiéndoles la devolución del dinero robado de los programas para los pobres.

Estas audiencias son parte de la amplia campaña de la MKSS por el derecho de la gente a revisar los documentos oficiales y obtener copias certificadas. En 1995, presionado por una de las líderes mejor conocidas del movimiento, la Sra. Aruna Roy, el primer ministro del Estado declaró que los ciudadanos tenían derecho a recibir las cuentas de los proyectos de desarrollo locales. Los burócratas se resistieron y finalmente aceptaron que la gente inspeccionara los documentos en las oficinas locales. Esto provocó más protestas y una huelga de la MKSS, con el respaldo de una prensa que los apoyaba, de los sindicatos y de algunos funcionarios públicos prominentes.

El movimiento por el derecho a la información vincula la información a la rendición de cuentas, poniendo de relieve el mal empleo de los fondos para el desarrollo y el hecho de que las normas laborales y ambientales no se hacen cumplir. La lucha se ha extendido a un movimiento nacional por el derecho al acceso a la información oficial, relacionada no sólo con el gasto referido a los proyectos de desarrollo, sino a todas las decisiones oficiales.

Fuente: Bhatia y Dreze 1998; Jenkins y Goetz 1999; Roy 1997.

siendo, sencillamente, reorientado hacia nuevas formas de facilitar el funcionamiento de los mercados y las inversiones internacionales (Jessop 1997: 573). Cualquiera sea la realidad imperante, lo que está claro es que el cambio hacia estructuras de gobernabilidad más amplias significa que ningún agente, por sí solo y dentro de este conglomerado, puede garantizar mediante su propia actuación el progreso de las mujeres. En el hecho de rendir cuentas hay muchas dimensiones, y exigirlas es un proceso que comprende muchos aspectos. No obstante, los gobiernos siguen siendo un centro de atención vital en este proceso, ya que con frecuencia son los encargados de hacer cumplir con autoridad y responsabilidad las políticas que se derivan de las estructuras globales.

El cambio de gobierno a gobernabilidad presenta tanto problemas como oportunidades para el progreso de las mujeres. Por ejemplo, la concentración creciente de las decisiones económicas de los gobiernos en los ministerios de hacienda y en los bancos centrales subordina las políticas sociales a indicadores y criterios que se basan en la economía de mercado. Pero un nuevo énfasis en las “colaboraciones” y la descentralización abre nuevas vías para la exigencia de las mujeres por la rendición de cuentas, a menudo al nivel local (véase Recuadro 1).

¿Cómo pueden exigir las mujeres que se les rindan cuentas?

Rendir cuentas puede significar distintas cosas para distintas mujeres, y este derecho se puede ejercer de muchas formas diferentes. Los múltiples roles desempeñados por las mujeres como ciudadanas, productoras y responsables de la atención familiar y comunitaria, presentan distintas situaciones desde las que pueden exigir que se rindan cuentas con respecto al progreso en la potenciación de las mujeres:

- como ciudadanas y votantes las mujeres pueden hacer que los políticos y los funcionarios se responsabilicen, en las urnas y a través de la opinión pública;
- como representantes electas, las mujeres pueden hacer que los gobiernos rindan cuentas mediante las revisiones parlamentarias de leyes y políticas existentes, y como defensoras de una mayor presencia de las mujeres en los cargos políticos;
- como funcionarias de gobierno y personal en los departamentos u oficinas nacionales de mujeres, las mujeres pueden pedir que otros departamentos gubernamentales rindan cuentas. Por ejemplo, en Turquía, la Dirección General sobre la Condición y los Problemas de las Mujeres ha trabajado exitosamente con las ONG y la infraestructura internacional de los derechos humanos para hacer que el gobierno rinda cuentas de su política sobre los derechos humanos. El diálogo, que se ha extendido hasta otros grupos de mujeres, impulsó la exigencia al gobierno para que rindiese más cuentas, en términos de la apertura de un proceso consultivo para el Sexto Plan Quinquenal de Turquía (Kardam y Erturk 1999);
- como miembros de ONG que actúan como “perros guardianes”, las mujeres pueden hacer que los gobiernos y las empresas rindan cuentas mediante la publicación de informes y la organización de



Reuters/Gleb Goronich/Archive Photos

audiencias y manifestaciones. Por ejemplo, como parte del proceso de revisión de Beijing+5, una ONG con base en los Estados Unidos, *Equality Now* (Igualdad Ahora), trabajó junto a grupos internacionales de mujeres para producir un informe que identifica leyes específicas, en 45 países, contradictorias del espíritu y letra de la Plataforma de Acción, así como de otras convenciones de la ONU. Como resultado de este informe, un número importante de países se ha embarcado en el proceso de revisión o cambio de estas leyes (*Equality Now* (Igualdad Ahora) 1999).

Una condición previa para lograr que se rindan más cuentas es la capacidad de las mujeres para ser sujeto político en lugar de ser objeto de las políticas públicas. Más allá de eso, lograr que se rindan eficazmente las cuentas requiere autonomía, transparencia, una significativa participación y un control eficiente. Los prerequisites incluyen:

- la existencia de asociaciones libres e independientes, que no formen parte del Estado. Esto exige un Estado firmemente comprometido con la igualdad de las mujeres y que en la sociedad en general exista una atmósfera de transparencia en los temas relacionados con la mujer. Puede necesitarse también apoyo del Estado y acceso garantizado a los medios de comunicación para los grupos que, de otro modo, se verían marginados del poder;
- el derecho de los ciudadanos a la información y a la participación, junto con una tolerancia oficial de la crítica al Estado y espacio para las soluciones negociadas entre los colaboradores sociales, así como la capacidad de involucrarse en la “acción pública”, la acción combinada de los Estados, los grupos de presión y los activistas políticos en la esfera pública;
- los recursos que permitan a las mujeres controlar a los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y las empresas internacionales, para verificar la información sobre su funcionamiento y procedimientos. Tales recursos necesitan estar disponibles en forma tal que no comprometan la autonomía de los grupos de mujeres.

Hacer que los gobiernos rindan cuentas sobre los compromisos adquiridos en las conferencias

Las conferencias de la ONU de la década de los 90 han jugado un papel crucial a la hora de colocar el tema de inequidad de género en la agenda global. Para alcanzar un impacto significativo en el orden nacional, sin embargo, es indispensable que haya implementación y seguimiento. Todas las conferencias de la ONU de la década de los 90 incluyen un proceso de revisión y evaluación quinquenal, por el que se pide a los gobiernos que informen sobre el proceso de implementación, incluyendo los logros

Recuadro 2: Beijing+5: ¿Están los gobiernos haciendo coincidir los compromisos con las asignaciones presupuestarias?

La comparación de los compromisos de la Plataforma con el gasto real puede utilizarse como parámetro para exigir cuentas al gobierno. Sin embargo, es muy difícil evaluar la asignación de recursos para implementar la Plataforma, dadas las enormes diferencias en riqueza y recursos entre los países y las grandes variaciones en la manera en que los gobiernos interpretan el gasto en la implementación de los compromisos. Los cálculos de asignación de recursos se encuentran en el documento de Revisión y Evaluación para Beijing+5 (ONU 2000b), que analiza los informes de los gobiernos sobre la implementación de la Plataforma, y en una revisión de los planes nacionales hecha por la Women's Environment and Development Organization (Organización de las Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo) (WEDO 1998).

El documento de Revisión y Evaluación identifica tres tendencias en términos de estrategias de asignación de recursos:

- países que no han rendido cuentas sobre las asignaciones específicas de recursos presupuestarios para cumplir con las metas de la Plataforma;
- países que han rendido cuentas de la asignación de recursos destinados a programas específicos para la mejora de la condición de las mujeres;
- países que han rendido cuenta de la incorporación de una perspectiva de género en todo el proceso presupuestario, incorporándola en todas las áreas del presupuesto.

El documento hace notar la ausencia de cualquier referencia al impacto comparativo entre mujeres y hombres de las partidas del presupuesto no destinadas a mujeres, alrededor de un 95 por ciento del total del gasto en la mayoría de los países. También señala que la mayoría de los países en vías de desarrollo confiaron en recursos provenientes de organismos de la ONU y de otros organismos internacionales de desarrollo para implementar la Plataforma, haciendo que fueron significativos los recortes en la financiación de programas específicos de género por parte de estos países donantes.

WEDO estimó en 1998 que el 31 por ciento de los países informantes indicaron un aumento, a partir de la Conferencia de Beijing, en el presupuesto para programas destinados a las mujeres. Un número casi igual indica que su presupuesto ha permanecido igual y 9 por ciento nota un descenso. En general, el presupuesto de los programas destinados a las mujeres es un pequeño porcentaje del presupuesto nacional. WEDO señala que lo que aumenta la tendencia a conferir una prioridad relativa a los "temas de mujeres" son las medidas de austeridad fiscal llevadas a cabo como parte de los programas de reestructuración impuestos por el FMI y el Banco Mundial. Una serie de gobiernos da cuenta de la incorporación de una perspectiva de género en los departamentos y ministerios, pero esto es algo que resulta especialmente difícil de evaluar. Parece que muchos gobiernos han destinado fondos a la Categoría 1 (véanse diagramas en el Recuadro 6, p. 116), pero pocos han ampliado sus planes para cubrir las Categorías 2 y 3.

Fuente: ONU 2000b; WEDO 1998.

Shoka Ishikawa



obtenidos y los obstáculos que se hayan presentado. La revisión es coordinada por el organismo pertinente de la ONU y, en la mayoría de los casos, culmina en una sesión de la Asamblea General de la ONU. En junio del 2000, la Asamblea General ha celebrado tales sesiones tanto para la conferencia de Beijing como para la de Copenhague: Beijing+5 y Copenhague+5.

Beijing+5: Mujeres 2000.

En 1995, diez años después de la finalización de la Década para las Mujeres de la ONU, en una revisión de las Estrategias de Mirada hacia el Futuro de Nairobi al Año 2000 se encontró que su ritmo de implementación era tan lento que corría el riesgo de desbaratar toda la política (IWTC 2000a). Como resultado, la Plataforma de Acción de Beijing prestó particular atención a la implementación y al seguimiento de esta política. Recomendó que los gobiernos prepararan planes de acción nacionales para 1996, trazando estrategias de implementación en consulta con las principales instituciones y organizaciones de la sociedad civil. El Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) solicitó, a comienzos de marzo de 1997, que los gobiernos presentaran planes de acción nacionales a la División de la ONU para el Adelanto de la Mujer, para ser revisados por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de las Mujeres. UNIFEM ha estado apoyando a departamentos u oficinas de la mujer dentro de los gobiernos (conocidos como mecanismos nacionales) para la preparación e implementación de estos planes.

En enero del 2000 un total de 116 Estados miembros y observadores habían presentado los planes de acción nacionales. Muchos de éstos habían sido preparados en colaboración con ONG y miembros importantes de la sociedad civil, cuyas contribuciones fueron importantes a la hora de motivar a los gobiernos a elaborar políticas específicas que hiciesen progresar la condición de las mujeres en una o más áreas críticas. La mayoría de tales planes se centraba en cuatro áreas decisivas: educación y formación, las mujeres en el poder y su capacidad decisoria, las mujeres y la salud, y la violencia contra las mujeres (ONU 2000b; ONU 1999f). Sin embargo, sólo unos pocos planes establecían metas e indicadores exhaustivos y asociados a fechas para controlar tal progreso. Y la mayoría no hacía ninguna referencia a las fuentes de financiación para las acciones que se habían acordado (ONU 2000b: 161).

Después de la elaboración de los planes nacionales, se invitó a los gobiernos a evaluar los logros en la Plataforma y los obstáculos para su implementación, respondiendo a un detallado cuestionario preparado por el Secretario General de la ONU. En diciembre de 1999, 113 Estados miembros y observadores habían respondido. La mayoría presentó informes positivos en, al menos, algunas de las áreas decisivas. Pero, nuevamente, la mayoría declaraba que un obstáculo de gran importancia para el progreso en todas las áreas era la escasez de recursos, citando limitaciones que iban desde los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el impacto de la globalización, hasta las devastaciones causadas por desastres naturales y los conflictos armados (véase Recuadro 2). Si bien no se incluía en los informes gubernamentales, quedaba claro que un cambio global en las prioridades del gasto, desde el sector público al privado, era también un tema de peso.



En realidad, en todas las regiones del mundo, excepto el Asia Meridional, la tendencia a que el gasto público aumentara como proporción del ingreso nacional, llegó a su fin a mediados de los ochenta. (Banco Mundial 1997).

En sus informes al Secretario General, se había pedido a los gobiernos que incluyeran una relación de las actividades

de las ONG en cada una de las áreas críticas. En muchos casos, las ONG participaron de manera importante en la recopilación de la información y la preparación de los informes. Además, se invitó también a las ONG a entregar “informes a la sombra” que en la mayoría de los casos ofrecían una perspectiva distinta, tanto respecto a los logros como a los motivos que los limitaban.

Como parte del proceso Beijing+5, se celebró una serie de reuniones preparatorias en cada una de las regiones, que culminaron en una reunión preparatoria final en la 44ª Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en marzo del 2000. UNIFEM tuvo un papel activo al apoyar la participación de las ONG en estas reuniones, donde estas últimas presionaron para reforzar los compromisos de los gobiernos en el documento que se acordaría en junio. Junto con el Servicio de Enlace de la ONU con las Organizaciones No Gubernamentales, UNIFEM produjo una guía detallada para la participación de las ONG: “*Gender on the Agenda - A Guide to Participating in Beijing+5*” (“El género en la Agenda: Una guía para la participación en Beijing+5”).

Copenhague+5

Como parte del proceso de revisión quinquenal de la Cumbre Social, el Secretario General publicó un informe sobre la implementación del Programa de Acción, basado en informes de 74 países así como en información proveniente de otras fuentes de la ONU. Esto recaló la necesidad de hacer coincidir la política social con la económica, poniendo particular énfasis en los altos costos sociales y económicos de las crecientes disparidades en los ingresos. Se destacó el fracaso de los países para aumentar los fondos destinados al desarrollo social y se concluyó que si bien se había alcanzado algún progreso en términos de programas y marcos institucionales sensibles al género, éstos en la mayoría de los casos estaban financiados de manera inadecuada.

A pesar de la importancia de las diferencias de género dentro de cada uno de los compromisos del Programa de Acción de Copenhague, el género es un tema central sólo en el Compromiso 5: promover más iniciativas para aumentar la igualdad y la equidad entre las mujeres y los hombres. Durante el proceso Copenhague+5, sin embargo, los grupos de mujeres lograron materializar un acuerdo sobre la incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles de la planificación y elaboración de la política y un compromiso renovado para asegurar que el género se considere fundamental dentro de todas las iniciativas a tomarse en relación con cada uno de los diez compromisos.

En general, el proceso de revisión se ha centrado menos en las metas e indicadores, que tienden a fijar la atención en las carencias observadas en los países

de recursos pobres, que en la medida en la que los gobiernos de los países desarrollados han reunido recaudos para implementar los compromisos destinados a poner más recursos a disposición de los países pobres. Se hizo ver que en 1998, por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) fue solamente 0,23 por ciento del PNB de los países donantes, muy por debajo del 0,7 por ciento del parámetro de la OCDE (véase Capítulo 2).

Además, los países en vías de desarrollo han hecho un esfuerzo para que los países donantes acepten alguna responsabilidad en las políticas que perpetúan la escasez de recursos: a saber, los elevados costos del reembolso de la deuda, los programas de ajuste estructural, los acuerdos de comercio internacionales perjudiciales y las reducciones en la asistencia para el desarrollo. Recomendaron que las naciones acreedoras considerasen al 2000 como un hito, como el año en que se comprometen a cancelar la deuda de los países en desarrollo en un plazo aproximado de cinco años.

El Consejo Internacional del Bienestar Social (CIBS), una coalición global de organizaciones civiles de más de 80 países, organizó foros regionales y globales para revisar la implementación de los compromisos de la Cumbre e identificar las áreas prioritarias de acción. Las prioridades para los países donantes incluyen:

- acuerdo sobre una agenda para alcanzar la meta de 0,7 por ciento para la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para el 2010;
- acuerdo que para 2005 la mitad de su AOD, por lo menos, se dirigirá a los países con los que han celebrado acuerdos 20-20 respecto a la proporción de la AOD y a los presupuestos de los países receptores que se vayan a dedicar a gastos en servicios sociales básicos;
- acuerdo sobre un “código de responsabilidad limitada” estableciendo límites sobre la responsabilidad por deudas incurridas después de su introducción.

Hacer que los gobiernos rindan cuentas de los presupuestos

Dada la tendencia a que los compromisos contraídos con las mujeres se tambaleen por falta de recursos, las ONG han buscado maneras de centrar la atención sobre el tema de los recursos y las prioridades políticas y económicas que deciden su distribución. Una de estas estrategias consiste en analizar los presupuestos nacionales desde las perspectivas de las mujeres, permitiéndoles a éstas hacer un seguimiento de los fondos para comprobar si la retórica gubernamental coincide con la práctica. La implementación de los compromisos adquiridos en las conferencias internacionales, las declaraciones de política nacional y las obligaciones que constan en los tratados de derechos humanos firmados pueden relacionarse con las decisiones gubernamentales sobre el gasto y la obtención de fondos.

“ Si quiere ver hacia dónde se dirige un país, mire su presupuesto y cómo distribuye los recursos para las mujeres y los niños”.

— Pregs Govender, parlamentaria sudafricana

Dado que la Plataforma de Acción de Beijing pide específicamente presupuestos sensibles al género (véase Recuadro 3), el análisis del presupuesto sensible al género puede utilizarse para verificar si se han presupuestado recursos adecuados para implementar el plan de acción de un país y de qué manera las políticas fiscales están afectando a las mujeres en comparación con los hombres. Un problema en la implementación es que existe a menudo una brecha entre el proceso de desarrollo de la política y el de asignaciones presupuestarias. Un análisis del presupuesto sensible al género puede acercar los dos procesos, ayudando al gobierno a implementar la política de manera eficaz. Viene al caso la asignación de recursos a la Comisión sobre la Equidad de Género en Sudáfrica. El presupuesto de la Comisión entra dentro del presupuesto del Departamento de Justicia. Sin embargo, el análisis realizado por la *Women's Budget Initiative* (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres) reveló que la partida asignada a la Comisión del Presupuesto 1997/98, en su primer año de funcionamiento, no fue siquiera suficiente para cubrir la remuneración de los comisionados y no contempló tampoco fondos para pagar al personal ejecutivo ni los costos de la oficina. Fue también mucho menos que lo asignado a la Comisión de Derechos Humanos y a la Comisión de la Juventud. El Comité Conjunto Parlamentario sobre la Mejora de la Calidad de Vida y la Condición de las Mujeres hizo hincapié en este hecho y el gobierno aumentó posteriormente y de forma considerable la asignación presupuestaria a la Comisión.

De manera más general, el análisis del presupuesto sensible al género es un mecanismo para abordar tres objetivos clave:

- aumentar la toma de conciencia de los gobiernos sobre el impacto de los presupuestos (y las políticas y programas que apoyan) en las mujeres;
- informar a las mujeres acerca de las implicaciones de



Dorene Jacobson

- género en los gastos y recaudaciones del gobierno;
- aumentar la eficacia de la distribución de los recursos estatales para promover la equidad de género y el desarrollo humano.

Los presupuestos de los gobiernos no son neutrales respecto al género

Los presupuestos nacionales pueden parecer instrumentos de políticas neutrales al género. Se refieren a conglomerados financieros, gastos y recaudaciones, excedentes o déficits, en lugar de referirse a la gente. Sin embargo, quienes dictan la política no deberían suponer que los gastos y recaudaciones del gobierno impactarán de igual manera a hombres y mujeres. En cambio, dado que los hombres y las mujeres generalmente ocupan distintos puestos sociales y económicos, los presupuestos, típicamente, les afectan de manera muy distinta. Ignorar el impacto asociado al género provocado por la política no es neutralidad hacia el género sino *indiferencia hacia el género*.

Los roles, responsabilidades y capacidades de los hombres y de las mujeres, determinados socialmente, se estructuran normalmente de modo que las mujeres estén en una situación desigual, con menos poder económico, social y político, lo que frecuentemente da como resultado un acceso desigual a los recursos. Las diferencias y desigualdades de género significan que un presupuesto indiferente al género tendrá diferentes impactos sobre los hombres y las mujeres, los niños y las niñas. Por ejemplo, los presupuestos sobre educación de la mayoría de los países tienen un diseño neutro respecto al género, pero debido a que en muchos países más niños que niñas asisten realmente a la escuela, los niños obtienen más beneficio del gasto en educación que las niñas (véase Recuadro 4).

Uno de los obstáculos que existen a la hora de lograr que los presupuestos tengan más en cuenta a las mujeres es el hecho de que las estadísticas y los marcos conceptuales utilizados para preparar los presupuestos nacionales son en sí mismos indiferentes al género. Por ejemplo:

- la contribución de las mujeres a la economía de mercado se subestima debido a que las estadísticas que se refieren al empleo remunerado de las mujeres son incompletas;
- la economía del cuidado no remunerado, en la que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de mantenimiento de la fuerza laboral y del marco social de la comunidad, no se cuenta en absoluto;
- la interacción entre la economía remunerada y la no remunerada no se toma en cuenta.

Los presupuestos sensibles al género aumentan el desarrollo humano

Hay cada vez mayor conciencia de que la inequidad de género es costosa no sólo para las mujeres sino también

Recuadro 3: La Plataforma de Acción y los presupuestos sensibles al género

La Plataforma de Acción se refiere a la necesidad de la existencia de presupuestos sensibles al género bajo el título Acuerdos Financieros:

345. Esto requerirá la integración de una perspectiva de género en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas, así como la financiación adecuada de programas específicos para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres.

Ámbito nacional

346. Los gobiernos deberían hacer esfuerzos para revisar sistemáticamente la forma en que las mujeres son beneficiadas por los gastos del sector público, ajustar los presupuestos para asegurar la igualdad del acceso a los gastos del sector público.

Nivel Internacional

358. Para facilitar la implementación de la Plataforma de Acción, los países colaboradores interesados, desarrollados y en vías de desarrollo, que aceptan como compromiso mutuo asignar un promedio del 20 por ciento de la asistencia oficial al desarrollo y un 20 por ciento del presupuesto nacional a programas sociales básicos, deberían tomar en cuenta una perspectiva de género.

Recuadro 4: Incidencia del beneficio del gasto público en salud y educación en Ghana

Se puede apreciar la distribución por sexo del gasto público comparando los cálculos del costo de un servicio público con la utilización que hacen de él hombres, mujeres, niños y niñas. En Ghana, en 1992, debido a que la matriculación de niñas en las escuelas secundarias fue inferior a la de niños, las niñas recibieron sólo el 40 por ciento del presupuesto total destinado a la educación secundaria. Y de ello resultó que, per cápita, a cada niña en edad de educación secundaria le correspondieron 3.561 cedis mientras que a cada niño en edad de educación secundaria le correspondieron 5.702 cedis.

La brecha de género en gasto sanitario se manifestó en dirección opuesta. Las mujeres y las niñas recibieron un 56 por ciento del gasto público total en salud. Sobre una base per cápita, esto significó 3.576 cedis por hombre y 3.959 cedis por mujer.

Fuente: Demery et al. 1995.



para los niños y para muchos hombres. Provoca costos por una menor productividad, menor desarrollo de las capacidades de las personas, menos ocio y niveles menores de bienestar. La inequidad de género en el mercado laboral puede promover un crecimiento rápido pero desigual basado en la persistente brecha de género en los ingresos. Sin embargo, si a las mujeres se las formara y preparara mejor, los países podrían perder alguna ventaja relativa en términos de mano de obra barata, pero obtendrían una ventaja en productividad. Esto llevaría a una combinación de más producción, mayor desarrollo de las capacidades de las personas, más ocio y mayores niveles de bienestar, basados en estrategias de desarrollo genéricamente equitativas:

- la investigación sobre la productividad agrícola en África demuestra que reducir la inequidad de género podría aumentar los rendimientos agrícolas. Por ejemplo, si se diera a las agricultoras de Kenya el mismo nivel de asignaciones a la agricultura y la educación que a los granjeros, podría aumentar los rendimientos obtenidos por las agricultoras de un más del 20 por ciento (Saito y Spruling 1992);
- la investigación sobre el crecimiento económico y la educación demuestra que la falta de inversión en la educación de las niñas reduce el producto nacional bruto (PNB). A igualdad de parámetros, en los países en que la proporción femenina/masculina de la matriculación en la educación primaria o secundaria



es inferior al 0,75, pueden esperarse niveles de PNB que son alrededor del 25 por ciento menores que en los países en que hay menos disparidad de género en la educación (Hill y King 1995);

- la investigación sobre la inequidad de género en el mercado laboral muestra que si se eliminase la discriminación de género en los puestos de trabajo y en las remuneraciones, podría aumentar no sólo los ingresos de las mujeres sino también el ingreso nacional. Por ejemplo, si se eliminara la inequidad de género en el mercado laboral en América Latina, no sólo podrían aumentar los salarios de las mujeres en un 50 por ciento aproximadamente, sino que la producción nacional también podría aumentar en un 5 por ciento (Tzannatos 1991).

Iniciativas presupuestarias sensibles al género

En un número creciente de países están ocurriendo iniciativas presupuestarias sensibles al género. Qué es lo que se cubre, quién participa y la manera en que se informa de los resultados, varía en distintos países. Unas pocas de tales iniciativas cubren solamente gastos dirigidos específicamente hacia las mujeres, aunque la mayoría cubre categorías de gastos no relacionados con metas determinadas. Algunas iniciativas son locales, otras nacionales. Algunas se sitúan dentro del gobierno, otras son abanderadas por grupos ajenos a la maquinaria gubernamental oficial. Los representantes electos pueden ser protagonistas en ambos casos. Además, el Commonwealth ha desarrollado una iniciativa sensible al género en colaboración con los ministerios responsables de los asuntos de las mujeres y los ministerios de hacienda de varios países miembros. UNIFEM ha apoyado de manera activa las iniciativas presupuestarias sensibles al género, auspiciando una serie de talleres y ofreciendo apoyo técnico para la formación en los ámbitos nacionales y locales (véase Recuadro 5).

A principios del 2000, había en marcha iniciativas presupuestarias sensibles al género en 18 países de cuatro regiones. Éstos eran: Australia, Barbados, Botswana, Estados Unidos, Fiji, Kenya, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Filipinas, el Reino Unido, Sudafrica, Sri Lanka, Saint Kitts y Nevis, Suiza, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

“La estrategia consiste en trabajar junto a los que forman parte de la maquinaria gubernamental, al tiempo que mantenemos una cierta distancia para que no se apropien de nuestros planes y de las medidas que tomamos”.

— Gemma Akilimali, Tanzania Gender Networking Programme (Programa de Red de Género de Tanzania) (SIDA 1998).



Recuadro 5: El apoyo de UNIFEM a las iniciativas presupuestarias sensibles al género

Después de una presentación realizada por la parlamentaria Pregs Govender sobre la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres en Sudáfrica, en el Coloquio del 20° Aniversario de UNIFEM en 1996, a UNIFEM se le pidió que ayudara a fortalecer las capacidades de la región de la Comunidad de Desarrollo Sudafricana (SADC). En el

primer taller, "Tomando en cuenta el género en los presupuestos: la experiencia sudafricana", que se celebró en noviembre de 1998 en Harare, Zimbabwe, participantes de Sudáfrica, Zimbabwe, Zambia, Mozambique, Malawi y Tanzania presentaron experiencias e iniciativas para la formulación de presupuestos que tomaran en cuenta el género. También participaron ONG, parlamentarios, funcionarios gubernamentales de hacienda y planificación e investigadores académicos de los cinco países.

En noviembre de 1999 tuvo lugar en Harare un taller de seguimiento destinado a tratar sobre los avances en la implementación de los planes de acción desarrollados durante el primer taller, a compartir experiencias sobre la consideración del género en los presupuestos, a aportar herramientas para el análisis de los presupuestos de género, y a desarrollar planes de acción nacionales que tomaran en cuenta el género en los presupuestos. Los participantes examinaron las ventajas y limitaciones de los presupuestos de género realizados dentro del gobierno comparándolos con aquéllos realizados fuera del gobierno, ensubrayando los problemas del acceso por parte de los más involucrados, en el primer caso, y los problemas de implementación, en el último. Varios participantes declararon que, fuera de los sectores sociales, hay muy pocas mujeres en los ministerios gubernamentales y ninguna participa en los niveles más altos del proceso presupuestario. Los parlamentarios dijeron que necesitan apoyo desde el gobierno para seguir adelante con las iniciativas presupuestarias sensibles al género, especialmente apoyo de los funcionarios de hacienda y planificación.

"El dinero habla. Los hombres escuchan lo que dice el dinero. Estas verdades son la causa medular del entusiasmo con el que la idea del presupuesto para las mujeres ha sido abrazada por las activistas de género. Cuando hablamos de presupuesto, finalmente sentimos que hemos llegado al meollo del asunto... y que los hombres se sentarán y escucharán". Colleen Lowe-Momo, ex Presidente, Commission on Gender Equality (Comisión sobre la Equidad de Género), Sudáfrica.

En colaboración con los estados islas del Océano Índico, UNIFEM auspició un taller similar en marzo del 2000, el cual fue seguido en abril por una conferencia destinada a realizar un balance sobre las iniciativas presupuestarias sensibles al género, organizada por UNIFEM, el Secretariado del Commonwealth y el International Development Research Centre (Centro Internacional de Investigación del Desarrollo, IDCR, Canadá). Y como parte del apoyo para el análisis de género de los presupuestos nacionales, UNIFEM presentó a la CEPAL, en noviembre de 1999, un documento sobre su posición, que fue llevada al Consejo de Ministros de la CEPAL en febrero del 2000.

Aunar las perspectivas de la equidad de género, de la pobreza y del medio ambiente en el presupuesto constituye un desafío para el futuro. En junio de 1999, un taller sobre Presupuestos a Favor de los Pobres, Sensible al Género y al Medio Ambiente, organizado por PNUD y UNIFEM, reunió a un grupo internacional de profesionales y expertos de gobiernos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de desarrollo, donantes y académicos, a fin de comparar iniciativas presupuestarias participativas tanto dentro como fuera del gobierno y de revisar sus aspectos técnicos y políticos. Se diseñó una página web como asiento de una red internacional de conocimiento.

Fuente: Budlender 1999; UNIFEM 1999a.

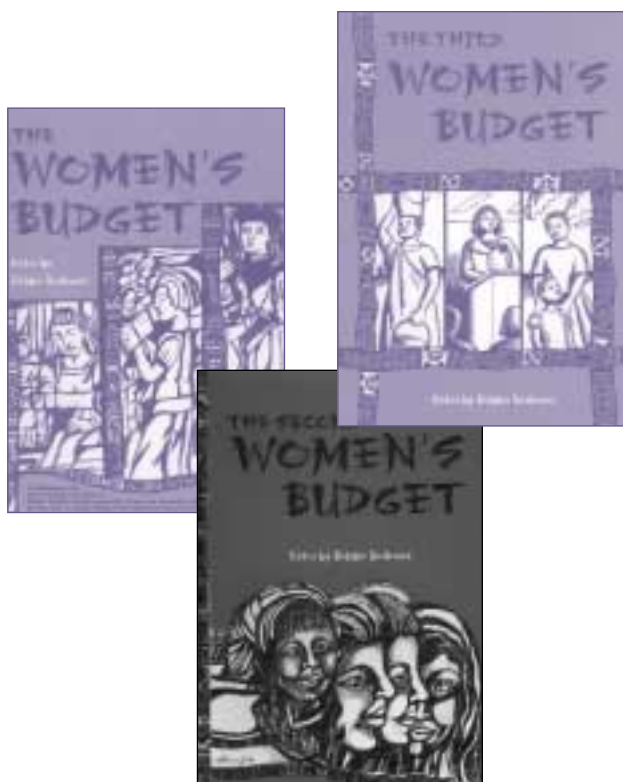
El pionero: enunciado de presupuesto de las mujeres en Australia

El primer enfoque de los presupuestos sensible al género se lanzó en Australia en 1984, cuando el gobierno federal ofreció una evaluación del impacto del presupuesto sobre las mujeres. Durante las décadas de los 80 y los 90, ciertos gobiernos estatales y territoriales produjeron evaluaciones similares en diversos momentos y el gobierno federal ofreció una evaluación anual hasta 1996.

Los enunciados presupuestarios de las mujeres fueron más allá de las partidas a ellas asignadas, evaluando las consecuencias genéricas de todo el gasto estatal. Los enunciados presupuestarios de las mujeres hicieron tomar conciencia a la burocracia del impacto del presupuesto sobre las mujeres y generaron una abundante información sobre la forma en que los departamentos del gobierno gastaban el dinero. Las unidades de mujeres que formaban parte del gobierno pudieron utilizar esta información en intervenciones políticas y para abogar por su causa. La evaluación exhaustiva de todo el gasto del gobierno hizo también que las mujeres participaran de una nueva forma en los debates económicos del día a día. Las mujeres

podieron intervenir en los debates políticos fuera de los sectores sociales convencionales, ya que las evaluaciones del impacto del presupuesto revelaron que una amplia gama de políticas fiscales (por ejemplo, la política de impuestos y salarios) podía tener efectos muy distintos en las mujeres que en los hombres.

En 1996, tras un cambio de gobierno, la iniciativa se abandonó en el ámbito federal, aunque los gobiernos del estado de Tasmania y el Territorio Septentrional continúan llevando a cabo análisis presupuestarios sensibles al género. Rhonda Sharp, que ha estado íntimamente involucrada en las iniciativas presupuestarias de las mujeres en Australia, sugiere que una mayor atención a la colaboración con las organizaciones de mujeres hubiera reforzado la posición institucional de la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres. Sugiere igualmente que la reestructuración económica también jugó un papel importante en el debilitamiento del apoyo a un presupuesto de alcance nacional para las mujeres en Australia. Cuando la presión para la reducción del gasto público comenzó a dominar cada vez más la agenda política, las defensoras de la equidad de género perdieron su importancia política (Sharp y Broomhill 1998).



La Women's Budget Initiative (WBI) (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres) de Sudáfrica

Los enunciados presupuestarios de las mujeres australianas inspiraron a las mujeres de Sudáfrica a analizar el presupuesto de su propio gobierno. En 1996, un grupo de ONG junto con el Comité Conjunto Parlamentario de las Finanzas lanzó la *Women's Budget Initiative (WBI)* Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres, que analizó cada año diversos sectores del gasto y recaudación del gobierno. Para finales de 1999, se habían producido cuatro volúmenes, cubriendo todas las áreas del gasto gubernamental, así como el régimen tributario y la política macroeconómica. La Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres también trata de que su trabajo sea más accesible a las mujeres en el ámbito comunitario (véase Recuadro 7, p. 120).

A medida que la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres en Sudáfrica progresaba, los contribuyentes adquirirían una mayor comprensión de las ventajas y desventajas de una iniciativa presupuestaria sensible al género hecha fuera del gobierno, y no en su interior, como en el caso australiano. El Volumen 3 de su análisis de gastos, terminado en 1998, explicaba que una de las aspiraciones primordiales de la iniciativa es potenciar a los miembros del parlamento para que planteen temas de género en relación con los presupuestos. Pero, concomitantemente con deficiencias en el análisis de género y en la información, los parlamentarios se enfrentan a un problema más estructural: no pueden enmendar los presupuestos.

Este punto pone de relieve una limitación de las iniciativas presupuestarias sensibles al género que no se emprendan dentro del ministerio o departamento de gobierno responsable de redactar las propuestas presupuestarias anuales, típicamente el Ministerio de Hacienda.

“El presupuesto se presenta en su día y el parlamento lo debe aceptar tal como se presenta o rechazarlo por completo. El rechazo del presupuesto no es realmente una opción factible porque en el momento en que los presupuestos se presentan, los departamentos gubernamentales deben comenzar a gastar casi de inmediato. En la práctica los parlamentarios, en su mayoría, dicen muy poco acerca del presupuesto en los debates”.

— Debbie Budlender, *Women's Budget Initiative* (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres) 1998

La Iniciativa presupuestaria sensible al género abanderada por el Commonwealth

La *Commonwealth Gender Budget Initiative* (Iniciativa presupuestaria sensible al género del Commonwealth), acordada en una reunión de los Ministros del Commonwealth responsables de los asuntos de las mujeres, se diseñó precisamente para ser trabajada con los ministerios de hacienda. Sudáfrica fue el primer país en unirse a esta iniciativa, gracias a lo que habían abogado anteriormente los parlamentarios involucrados en la WBI.



Otros países participantes en el plan del Commonwealth son Sri Lanka, Barbados, St. Kitts y Nevis y Fiji. Sri Lanka y Sudáfrica completaron con éxito la etapa piloto durante el periodo enero-noviembre 1998. En Sri Lanka, donde el proyecto fue dirigido por la División de Programación Nacional del Ministerio de Hacienda, se pusieron en marcha análisis sectoriales sensibles al género en varias áreas, incluyendo agricultura, industria, salud, educación, servicios sociales y el empleo en el sector público. El resultado ha sido la identificación de las áreas donde existen ineficacias y desigualdades basadas en el género, así como esfuerzos para mejorar la capacidad de recopilación de datos discriminados por género. Barbados ha iniciado estudios sobre los gastos específicamente vinculados al género, el gasto en empleados del gobierno (específicamente la formación) y los gastos en asuntos principales. La formación de personal y funcionariado también está teniendo lugar en Fiji y St. Kitts y Nevis, como una primera etapa de las iniciativas presupuestarias sensibles al género en esos países.

La meta de la iniciativa presupuestaria sensible al género del Commonwealth consiste en asegurar que el análisis sensible al género sea parte de la formulación y la evaluación presupuestaria general, y lleve a trabajar conjuntamente a miembros del gobierno que de otra manera no lo harían. Puede superar una de las limitaciones estructurales de la experiencia australiana, concretamente el aislamiento relativo de los defensores y las iniciativas de la equidad de género de los ministerios y funcionarios económicos claves.

Recuadro 6: Análisis sensible al género de los presupuestos nacionales: Herramientas para promover la responsabilidad

El análisis de un presupuesto desde el punto de vista del género no puede reducirse a un "arreglo" técnico que simplemente reformule los sistemas de clasificación y de codificación de los presupuestos. Es necesario que funcionarios y ministros se planteen las actividades gubernamentales de una nueva forma. Es necesario el diálogo tanto como el análisis estadístico. Los investigadores y activistas asociados a iniciativas en Australia, Sudáfrica y la Commonwealth Budget Initiative (Iniciativa Presupuestaria del Commonwealth) han desarrollado una serie de herramientas para realizar análisis de presupuestos desde el punto de vista del género (véase Commonwealth Secretariat 1999; Budlender y Sharp 1998).

Un buen punto de partida es dividir el gasto de cada ministerio del gobierno en tres categorías: gasto orientado específicamente hacia hombres o mujeres; iniciativas para la igualdad de oportunidades en el sector público; e impacto, desde el punto de vista del género, en las principales tendencias de gasto de los presupuestos (véase Diagrama A). La última categoría representa la gran mayoría de cualquier presupuesto nacional, y puede analizarse utilizando las herramientas 1, 3 y 5. Igualmente, los ingresos del gobierno pueden dividirse en tres categorías (véase Diagrama B). La herramienta 4 es de utilidad para el análisis de los ingresos, mientras que las herramientas 6 y 7 contemplan los presupuestos como un todo.

Herramienta 1: Evaluación de la política, con conciencia de género. Realizar una evaluación de la política con conciencia de género significa contemplar las políticas y programas financiados con los presupuestos desde una perspectiva de género, preguntándose: "¿De qué formas estas políticas y la asignación de sus recursos aparejados pueden reducir o incrementar las inequidades de género?".

Ejemplo: El programa de reforma de la tierra, llevado a cabo por el gobierno sudafricano, está avanzando a pasos cada vez mayores, con los correspondientes aumentos de gastos en todo, desde la compensación a los propietarios hasta los programas de microfinanciación. Aún así, el acceso de las mujeres a la tierra sigue obstaculizado por la existencia de restricciones legales a que ellas sean propietarias de la tierra y a su derecho a cerrar contratos. Las mujeres que tienen acceso a la tierra tienden a tenerlo sólo a parcelas más pequeñas con un riego deficiente, y los grupos familiares encabezados por mujeres suelen carecer de un salario o de alguien que gane un sueldo. Como resultado de todo esto, las mujeres tienen muchas menos posibilidades de beneficiarse del proceso de reforma y de todos los desembolsos relacionados con éste. Cuando el Department of Land Affairs (Departamento de Asuntos de la Tierra) recibió esta evaluación con conciencia de género sobre la reforma de la tierra, empezó a integrar las consideraciones de género en su sistema de control y evaluación, y ha comenzado a proporcionar capacitación sobre el género a su personal (véase Budlender y Sharp 1998: 39)

Herramienta 2: Valoración del beneficiario. La valoración por parte del beneficiario es un medio gracias al cual se puede oír la voz de los ciudadanos. En estos ejercicios, se interroga a los beneficiarios potenciales o efectivos de los servicios públicos para evaluar hasta qué punto el gasto público cubre sus necesidades según ellos

Diagrama A: Categorías del gasto público

Categoría 1

Gastos de los departamentos del gobierno y las autoridades destinados específicamente a las mujeres y hombres de la comunidad dirigidos a satisfacer sus necesidades particulares.

Por ejemplo, los programas de salud de la mujer, terapia para hombres sobre la violencia doméstica, y programas para mujeres con hijos pequeños.

+

Categoría 2

Inversiones para lograr la igualdad de oportunidades de empleo para los empleados de los organismos del gobierno.

Por ejemplo, la capacitación de funcionarios de bajo nivel (donde podrían predominar las mujeres), licencia por paternidad remunerada, guarderías para los hijos de los empleados.

+

Categoría 3

Gastos presupuestarios generales o mayoritarios de los organismos del gobierno que ponen a disposición de la comunidad bienes o servicios, pero que son evaluados por su impacto de género.

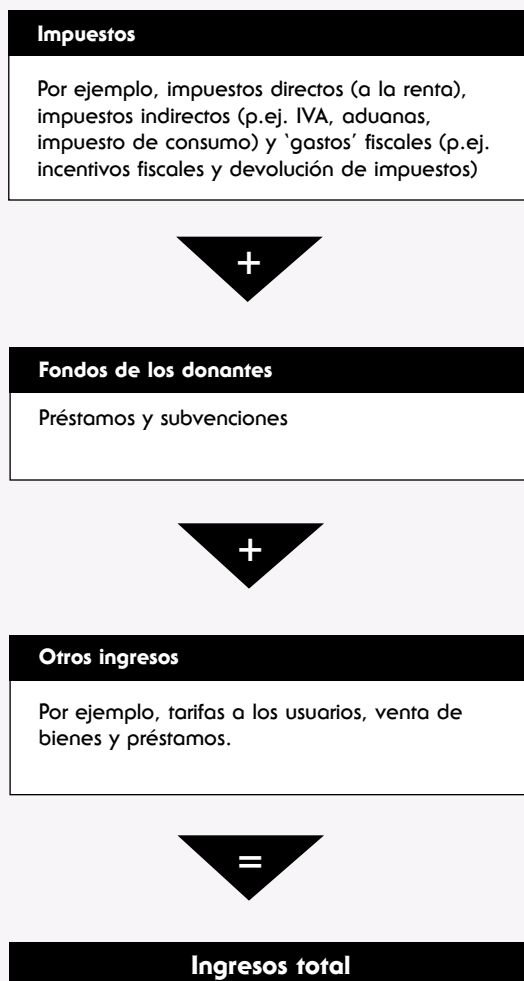
Por ejemplo: ¿quiénes son los usuarios de la atención sanitaria primaria? ¿Quiénes son principalmente los estudiantes de los cursos de alfabetización del gobierno? ¿Quién recibe servicios de ayudas a la agricultura?

=

Gasto Total

Fuente : Sharp 1995.

Diagrama B: Categorías de los ingresos públicos



Fuente: Budlender y Sharp 1998.

lo entienden. Esto puede llevarse a cabo mediante sondeos de opinión, encuestas de actitud, discusiones en grupos o entrevistas. Las preguntas pueden centrarse en las prioridades generales del gasto público o en los detalles del funcionamiento de los servicios públicos.

Ejemplo: En los Estados Unidos, la alarma sobre la "crisis" de la deuda pública alcanzó su cima a mediados de los 90, presionando al gobierno a recortar los gastos de manera que se redujese el déficit. En 1996, la Women's International League for Peace and Freedom (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) inició un Women's Budget Project (Proyecto de Presupuesto de las Mujeres) en el que se pedía a las mujeres que contestasen una serie de preguntas sobre cómo distribuirían los recursos del presupuesto estatal. Teniendo en cuenta que pocas mujeres se benefician de los programas de gasto militar porque están escasamente representadas tanto en las fuerzas armadas como en los trabajos de las industrias militares, el proyecto calculó los costos de diversos programas relacionados con la defensa y los comparó con unos gastos potenciales en bienestar social. A continuación se pregun-

taba: ¿Qué escogería? ¿Financiar el programa del caza F-22 para este año (2.100 millones de dólares) O BIEN pagar los gastos anuales de atención médica de 1,3 millones de mujeres americanas? ¿Financiar los submarinos de combate Seawolf durante este año (1.700 millones de dólares) O BIEN proporcionar ayudas para el suministro eléctrico a 5,6 millones de familias con pocos ingresos? El proyecto calculó el ahorro de los recortes propuestos en gasto militar y esbozó las formas en que este ahorro podría invertirse en beneficios para las mujeres, entre los que se incluirían programas de empleo y formación, campañas contra la violencia de género y servicios para las personas mayores, la mayoría de las cuales son mujeres.

Herramienta 3: Análisis de la incidencia del gasto público. El análisis de la incidencia del gasto público es una herramienta útil a la hora de evaluar la distribución del gasto público por género. Puede ofrecer una medida del nivel de integración de género que actualmente poseen estos gastos comparando la distribución de los beneficios del gasto público entre mujeres y hombres, niñas y niños (véase el Recuadro 2). Igualmente, puede sugerir el impacto de género de los recortes de presupuesto supuestamente neutrales al género.

Ejemplo: El programa de raciones y cupones de comida de Sri Lanka puede ser un ejemplo. Los cambios en el programa de raciones y subsidios de comida durante la década de los 80 reveló que, a pesar del rápido crecimiento económico, el valor real de los cupones disminuyó en la primera mitad de la década, produciendo una reducción en los ingresos reales de los pobres. Un análisis diferencial de los géneros concluyó que en las unidades familiares pobres, las mujeres y niñas fueron las más afectadas por el creciente déficit de comida, resaltando que se daban mayores niveles de malnutrición entre niñas escolares y preescolares y que el peso de los recién nacidos había disminuido entre las madres con pocos ingresos (véase Budlender y Sharp 1998: 47).

Herramienta 4: Análisis de la incidencia de los ingresos. La forma en que los gobiernos recaudan los ingresos, así como el nivel de ingresos recaudados en relación con la necesidad y exigencia de los gastos públicos, puede tener efectos diferentes en hombres y mujeres. El análisis de la incidencia de los ingresos puede usarse para calcular cuánto pagan los distintos tipos de personas o familias por concepto de impuestos o tarifas al usuario. Todos los ingresos presupuestados pueden dividirse en tres categorías: impuestos directos e indirectos, préstamos y subvenciones, y otros ingresos tales como tarifas al usuario por servicios gubernamentales o transferencias de ingresos intergubernamentales (véase el Diagrama B). Uno de los problemas al realizar este análisis es que muchas veces se supone que dentro de la unidad familiar los ingresos se reparten por partes iguales.

Ejemplo: En Canadá, la National Association of Women and the Law (Asociación Nacional de Mujeres y la Ley), (NAWL), en una propuesta enviada al Comité Permanente de Hacienda de la Cámara de los Comunes, resaltaba que el sistema actual de beneficios fiscales para los planes privados de pensiones tenía que ser reformado para eliminar o reducir la tendencia existente a la inequidad de género. La subvención de impuestos de los ahorros de jubilación tiene tendencias de

género porque las mujeres tienen menos oportunidades de conseguir trabajos a tiempo completo con beneficios de pensiones, experimentan con mayor frecuencia interrupciones en su aportación a la fuerza laboral debido a las responsabilidades de cuidados familiares, y ganan, en promedio, menos que los hombres. Como resultado de todo esto, las mujeres acumulan menos beneficios en los planes de jubilación patrocinados por el gobierno, y es menos probable que participen en planes privados de pensión (NAWL 1998).

Herramienta 5: Análisis del impacto del presupuesto en el uso del tiempo considerando por separado los sexos.

Los cambios en la asignación de recursos del gobierno repercuten en la forma en la que las unidades familiares emplean el tiempo. En particular, es probable que los recortes de ciertas formas de gasto público incrementen la cantidad de tiempo que las mujeres tienen que dedicar al trabajo de cuidado no remunerado para sus familias y comunidades para que puedan compensar por los servicios públicos perdidos. De este modo, cada vez que se propongan recortes, la cuestión debería ser: ¿Supondrá esto que hombres y mujeres tengan que emplear más tiempo en el trabajo de cuidado no remunerado?

Ejemplo: Entre 1983 y 1985, el gasto real per cápita en salubridad disminuyó en un 16% en Zambia. La gente tenía que recorrer distancias mayores y esperar más tiempo para conseguir tratamiento y medicinas. Las mujeres zambianas entrevistadas para un estudio hecho por Alison Evans y Kate Young afirmaron que habían tenido que pasar más tiempo cuidando de sus familiares enfermos, incluyendo el tiempo empleado con ellos en los hospitales, llevándoles comida y ayudando a cuidarlos (Evans y Young, 1988).

Herramienta 6: Marco de política económica a mediano plazo con conciencia de género.

El objetivo último del análisis, desde el punto de vista del género, de los presupuestos nacionales es incorporar variables de género a los modelos en los que se basan los planes de gasto público a mediano plazo, lo que podría llevarse a cabo separando las variables relativas al sexo (p.ej. el suministro de trabajo) o incluyendo nuevas variables que representen la economía de cuidado no remunerado (véase Çagatay et al. 1995).

Ejemplo: Ningún país ha adoptado todavía un marco de política económica con conciencia de género a mediano plazo; pero en Sudáfrica, el gobierno invitó a miembros de la Women's Budget Initiative (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres) a dirigir un taller para el desarrollo de un Marco de Gastos a Mediano Plazo en 1996. La idea era planear el gasto sobre una base de tres años permanentemente actualizados en lugar del actual sistema anual. La Women's Budget Initiative comentó que, aunque esto no significaba que el Marco de Gastos a Mediano Plazo fuese consciente del género, era una señal de la voluntad del Ministerio de Economía de afrontar los problemas de equidad de género. De hecho, el Informe Nacional sobre el Gasto, producido por el Ministerio de Economía en 1999, incorporó un mayor análisis de género.

Herramienta 7: Enunciado presupuestario con conciencia de género. Todos los países pueden publicar un enunciado presupuestario con conciencia de género utilizando una o más de las herramientas anteriores para analizar sus programas y presupuestos y resumir

sus implicaciones con un cierto número de indicadores clave. Para ello es necesario un alto grado de coordinación en el sector público y constituye, fundamentalmente, un informe sobre la responsabilidad que tiene el gobierno en lo que respecta a su compromiso con la equidad de género.

Ejemplo: El Tercer Presupuesto de las Mujeres producido por la Women's Budget Initiative sudafricana parte de las sugerencias realizadas por Diane Elson para la Commonwealth Budget Initiative (Iniciativa Presupuestaria del Commonwealth) con el fin de identificar qué indicadores podrían usarse en el contexto sudafricano para preparar un enunciado presupuestario con conciencia de género. Como punto de partida se sugieren una serie de indicadores para un proceso continuado de control de las asignaciones de recursos y la vinculación de éstos a los compromisos y políticas del gobierno. Entre ellos se incluyen:

- la proporción del gasto destinado a la equidad de género, equivalente a la Categoría 1 en el Diagrama A, por ejemplo, el Programa Insignia del Ministerio de Bienestar;
- equilibrio de género (y, en este caso, equilibrio racial) en el empleo en el sector público, lo que presta atención al número de mujeres y hombres en distintos niveles y empleos;
- la parte del gasto dedicada a los servicios públicos de prioridad femenina, que, en Sudáfrica, podría incluir servicios tales como el suministro de agua;
- la parte del gasto dedicada a la Oficina de la Condición de la Mujer, las unidades de género dentro de cada organismo y la Comisión para la Equidad de Género;
- la parte del gasto dedicada a las transferencias de ingresos de prioridad femenina, que podría incluir las subvenciones por hijos realizadas por Ministerio de Bienestar, que otorga estipendios mensuales a los cuidadores de niños pequeños en familias pobres;
- equilibrio de género en las ayudas a la empresa privada, tales como las subvenciones proporcionadas por el Departamento de Comercio e Industria y el Departamento de Agricultura;
- equilibrio de género en los contratos del sector público, incluyendo los contratos para construir casas para aquéllos que obtienen subsidios del Departamento de la Vivienda, o para obras públicas;
- equilibrio de género en el número de miembros de comités y otros cuerpos y foros encargados de la toma de decisiones, por ejemplo en los comités del agua y otros a nivel local, especificando también, si fuere posible, si mujeres y hombres son remunerados por su contribución;
- equilibrio de género en la capacitación, por ejemplo



Doranne Jacobson

en obras públicas y otros programas para los desempleados.

Iniciativas externas al gobierno: una voz crítica en los debates sobre política

Las mujeres de diversos países, tanto del norte como del sur, han lanzado iniciativas presupuestarias sensibles al género desde fuera del gobierno. Tales iniciativas, puestas en marcha por fuerzas de la sociedad civil –algunas veces en colaboración con los parlamentarios– tienen como objetivo hacer que la política

“La elaboración de los presupuestos de gobierno se considera generalmente un trabajo de expertos, lejos del alcance de los canadienses de a pie. Los gobiernos de todas las ideologías han encontrado políticamente conveniente perpetuar este mito: cuanto menos conozca la gente, menos se puede desafiar la ortodoxia política dominante de lo que se exprese en los presupuestos...”

— John Loxley, coordinador *Alternative Federal Budget* (Presupuesto Federal Alternativo) (“Choices” 1998)

ca fiscal aporte más respuestas a las necesidades de las mujeres atrayendo la atención pública hacia el proceso presupuestario y su impacto.

En el Reino Unido, el *Women’s Budget Group* (WBG) (Grupo Presupuestario de Mujeres) ha estado activo desde 1989, publicando comunicados de prensa sobre cada presupuesto y trabajando para incluir cuestiones sobre género y presupuestos en la agenda política. Centrándose en los cambios en el sistema fiscal y en el sistema de la seguridad social, que han amenazado con transferir dinero de las manos de las mujeres a las de los hombres, el WBG hizo hincapié en la evidencia que demuestra lo beneficioso que es para los niños el hecho de mantener el dinero en manos de las madres, así como para las mujeres mismas. Desde la elección del gobierno laborista en 1997, el WBG ha sido consultado de manera activa por el gobierno.

En Suiza, las iniciativas presupuestarias sensibles al género son organizadas por los sindicatos y las ONG. Una serie de estudios comenzados en 1994 examinaron el efecto de las medidas de austeridad sobre el empleo de las mujeres y de los hombres, el trabajo no remunerado de las mujeres y la incidencia de las prestaciones. Más recientemente, un análisis de los gastos que tienen impacto sobre el trabajo de cuidado no remunerado estimó que en el cantón de Berna alrededor del 20 por ciento del gasto sostiene el trabajo de cuidado no remunerado. Sin embargo, este rubro ha disminuido en relación con otros gastos presupuestarios, indicando una disminución de los recursos destinados a sostener dicho trabajo no remunerado.

Uganda también tiene un acuerdo extragubernamental, resultado de una colaboración entre el *Parliamentary Women’s Caucus* (Grupo de Mujeres Parlamentarias) y el *Forum for Women in Democracy* (Foro para Mujeres en

Democracia), una ONG. EL Grupo de Mujeres Parlamentarias es el grupo de presión más organizado dentro del parlamento y ha conseguido cambios legislativos importantes, tales como reservar el 30 por ciento de los escaños en los consejos locales para las mujeres. En 1997, el Grupo de Mujeres se embarcó en una iniciativa presupuestaria sensible al género por tres años, para examinar el impacto de los recientes paquetes de ajustes estructurales. En Tanzania, el *Tanzania Gender Networking Programme* (Programa de Red de Género de Tanzania), es responsable de coordinar la iniciativa presupuestaria sensible al género (véase Recuadro 7).



George Nyamukubwa

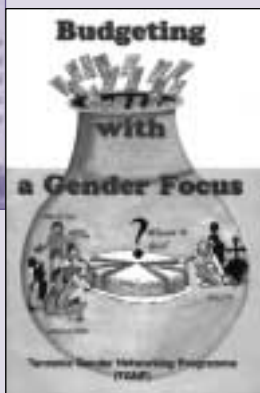
Otras iniciativas en marcha en África incluyen a Namibia, Mozambique y Zimbabwe.

Iniciativas presupuestarias de género: puntos fuertes y débiles y desafíos futuros

Los presupuestos sensibles al género son una forma en que las mujeres pueden hacer que los gobiernos se responsabilicen del cumplimiento de sus compromisos internacionales y nacionales para el adelanto de las mujeres, vinculando tales compromisos a las asignaciones presupuestarias. Las activistas y los investigadores han subrayado el hecho de que quienes dictan la política no pueden suponer que los gastos y las medidas fiscales afectan de igual manera a hombres y mujeres, dadas las distintas situaciones sociales y económicas generalmente existentes entre ellos. Así pues, toda buena formulación de política exige un análisis sensible al género de las políticas fiscales.

La *Commonwealth Gender Budget Initiative* (Iniciativa presupuestaria sensible al género del Commonwealth) ofrece varias lecciones útiles para emprender iniciativas presupuestarias sensibles al género dentro del gobierno:

- para atraer a los gobiernos al proceso es importante demostrar la naturaleza específica y práctica de un presupuesto sensible al género;
- todo análisis presupuestario sensible al género está mejor asentado en el ministerio de hacienda porque es el custodio gubernamental del dinero; sin embargo, estos ministerios ofrecen la mayor resistencia a dichas iniciativas, dado el número relativamente escaso de mujeres que trabajan en ellos y la confianza que tienen en los análisis económicos convencionales, indiferentes al género.
- a menudo en todos los ministerios y departamentos de gobierno se carece del conocimiento técnico para realizar un análisis sensible al género;
- asegurarse un apoyo político en la cima crea un ambiente habilitante importante;
- colaborar con organizaciones de la sociedad civil es vital para ejercer control y hacer que se rindan



Recuadro 7: Hacer de los impuestos un asunto de todos: tres iniciativas populares de educación

Sudáfrica

Actualmente los esfuerzos se centran en poner a disposición de los ciudadanos que no tienen acceso al análisis el material en cuatro volúmenes de la

Women's

Budget Initiative (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres). En 1998 se editó *Money Matters: Women and the Government Budget* (El Dinero importa: Las mujeres y el Presupuesto del Gobierno). Destinado a los hablantes de inglés como segunda lengua con diez años de educación, el libro también tiene el propósito de servir como herramienta de presión, concentrándose en las políticas e inversiones gubernamentales que pueden dar a la mujer mayor independencia económica y ser un catalizador para un cambio verdadero. En él se contemplan las políticas y asignaciones presupuestarias de ocho departamentos del gobierno: trabajo, obras públicas, comercio e industria, asuntos de la tierra y agricultura, educación, salubridad, bienestar, seguridad y prevención, y muestra cómo las políticas e impuestos sensibles al género pueden mejorar las vidas y oportunidades de los más desfavorecidos —las mujeres negras pobres.

La parlamentaria Pregs Govender, presidente del Parliamentary Committee on the Quality of Life and

Status of Women (Comité Parlamentario para la Calidad de Vida y la Condición de la Mujer), afirma en su introducción: "Las mujeres respondemos a menudo a las palabras 'economía', 'macroeconomía', 'presupuestos', y todo eso con sentimientos de miedo e incompetencia. Las asociamos con 'expertos' que no son como nosotras. Ellos no tienen que compaginar el cuidado de los niños, los ancianos o los enfermos, con las tareas domésticas y el trabajo en los campos, las fábricas o las oficinas. Pero se espera de la mujer que saque tiempo para compensar las secuelas de las decisiones de los economistas; por ejemplo, las soluciones macroeconómicas que se

adoptan y que dan lugar a recortes en la salubridad, el bienestar y todo lo demás".

Canadá

Un amplio esfuerzo similar, orientado a proporcionar a la gente normal el conocimiento y la capacidad de exigir al gobierno explicaciones y una economía más justa, fue lanzado en Canadá en 1998. *Show us the Money! The Politics and Process of Alternative Budgets* ("¡Muéstrénnos el dinero! La política y el proceso de los presupuestos alternativos") es un manual de procedimientos que desmenuza los presupuestos del gobierno y sugiere un proceso y un resultado alternativos y participativos. El manual, construido a partir de la iniciativa llamada *Alternative Federal Budget* (Presupuesto Federal Alternativo) (AFB) que fue lanzada en 1995 por una coalición de sindicatos, activistas de movimientos sociales e investigadores, ofrece información complementaria sobre los presupuestos así como puntos de vista alternativos sobre la economía. En palabras de John Loxley, uno de los fundadores del AFB: "El mensaje central de este libro es que los presupuestos son, ante todo, documentos políticos y que la gente no debería temerles. Democratizar el proceso de los presupuestos es importante si pretendemos resistir con eficacia la plataforma de los neoconservadores y reemplazarla con una política pública más acorde con las necesidades de los canadienses de a pie".

Tanzania

"Un presupuesto sensible al género es el que demuestra sensibilidad a las distintas necesidades y privilegios, derechos y deberes que hombres y mujeres tienen en la sociedad ... El primer prerequisite, por tanto, para la elaboración del presupuesto es un análisis de género de la población".

El Tanzania Gender Networking Programme (Programa de Red de Género de Tanzania) (TGNP), una ONG comprometida con la potenciación de la mujer, empleó casi tres años estudiando el proceso de planificación nacional y la asignación de recursos, registrando la forma en que afecta a mujeres y hombres, jóvenes y ancianos. Como parte de su Iniciativa Presupuestaria Sensible al Género, en 1999 el TGNP editó un folleto, *Budgeting with a Gender Focus* ("Realizar los presupuestos con un enfoque de género") que publica sus hallazgos en cuatro sectores: los ministerios de hacienda, educación y salubridad, además de la Comisión de Planificación. El folleto muestra el poder que todos esos sectores ostentan gracias a la distribución de los recursos del país y llama la atención sobre las importantes brechas de género existentes, especialmente en sanidad y educación.



Recuadro 8: Elaboración de presupuestos sensibles al género en el sistema de la ONU

Después de la Conferencia sobre la Mujer de Beijing, la Asamblea General de la ONU pidió que se hicieran esfuerzos dentro del sistema de la ONU para asegurar que los planes y presupuestos de programas a mediano plazo incorporen visiblemente una perspectiva de género. Como parte del proceso Beijing+5, la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género creó, en 1999, un equipo encargado de las cuestiones de género en los presupuestos, a fin de desarrollar herramientas específicas para los departamentos, organismos y comisiones de la ONU y evaluar sus presupuestos desde una perspectiva sensible al género. El equipo revisó los esfuerzos destinados a orientar los presupuestos hacia la equidad de género en el sistema de la ONU, y en otras instituciones, incluyendo algunas grandes ONG y organizaciones del sector privado, y encontró que:

- no hay un consenso claro acerca de lo que significa orientar los presupuestos hacia una perspectiva de género;
- con frecuencia no existe un método claro para seguirle la pista a los recursos asignados y vincular las asignaciones a los resultados;
- la lógica encaminada a incorporar la orientación de género en los presupuestos de manera evidente necesita ser clara.

Dentro de las organizaciones de la ONU, el equipo encontró que incluso cuando la equidad de género figura en los objetivos centrales y en los documentos de planificación del organismo, a menudo es marginada de los presupuestos, que se ven como puramente técnicos. Parte de la tarea de revisión del equipo consiste en hacer que se clasifique y codifique el trabajo que se está haciendo para lograr la orientación de género, de modo que se le pueda seguir la pista y evaluar. Como señaló un funcionario de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA): "Lo que se cuenta, se realiza".

En base a esos hallazgos, el equipo laboró con cinco organismos de la ONU para desarrollar estrategias y metodologías concretas para incorporar una orientación de género en el proceso presupuestario de los programas: FNUAP en Nueva York; el Departamento de Asuntos Políticos en el Secretariado en Nueva York; la OMS en Ginebra, la Comisión Regional de ESCAP en Bangkok; y la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos en Ginebra. Los resultados, programados para la Sesión Beijing+5 en junio del 2000, tienen el propósito de brindar modelos que se puedan aplicar a distintos tipos de organismos dentro del sistema de la ONU.

cuentas.

Sudáfrica cuenta actualmente con una iniciativa ajena al gobierno, la *Women's Budget Initiative* (Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres), y otra en el mismo gobierno, el proyecto piloto de la iniciativa presupuestaria sensible al género del Commonwealth. El cambio más evidente, resultado de esta combinación de iniciativas externa e interna, es la incorporación de una perspectiva de género en las revisiones sectoriales del gobierno. En términos de política, se ha mejorado el establecimiento de metas de gastos dentro de cada sector. Por ejemplo, en 1997 el Programa de Obras Públicas Nacionales realizó una evaluación de su Programa de Obras Públicas Basado en la Comunidad, que ha un presupuesto de alrededor de R 250 millones de un total de R 350 millones asignados a obras públicas nacionales. De los empleados en los proyectos, 41 por ciento eran mujeres y 12 por ciento, jóvenes. Si bien este porcentaje de mujeres es inferior a la proporción de mujeres en la población de las zonas rurales, en las que estos proyectos funcionan, es casi seguramente mayor de lo que hubiera sido de no haberse implementado objetivos explícitos. Lamentablemente la evaluación demostró que a las mujeres a menudo se les asignaban los trabajos de más baja categoría, que sus salarios promedio eran inferiores, que se las empleaba por periodos más cortos que a los hombres, y que era menos probable que recibieran formación (37 por ciento de los hombres recibían formación en comparación con el 32 por ciento de las mujeres). Los resultados de la evaluación han constituido la base de los planes actuales encaminados a ajustar el programa y a mejorar además las asignaciones presupuestarias correspondientes a las metas específicas (Budlender y Sharp 1998: 67).

Debbie Budlender, la encargada de la redacción de los cuatro volúmenes de análisis producidos por el *Women's Budget Initiative* de Sudáfrica, advierte contra

la expectativa de resultados rápidos. Subraya la importancia de lo que llama "sostenerse sobre dos piernas" –una dentro y otra fuera del gobierno. No se puede esperar que los gobiernos hagan fuertes autocríticas, y quienes abogan por el análisis desde el punto de vista del género a menudo no tienen el acceso a los funcionarios específicos o a la información clave que pudieran tener quienes están dentro del gobierno. También hace hincapié en que el análisis presupuestario de género se aprende mediante el trabajo práctico, comenzando y después adaptando continuamente de las herramientas al entorno local.

Responsabilizar a las empresas

Una de las presiones ejercidas para reducir el gasto público es consecuencia de la capacidad de las empresas multinacionales para instar a la reducción de impuestos. Además, la globalización ha dado como resultado un enorme aumento del poder de las empresas multinacionales, que han arrebatado mayor libertad con respecto a las reglamentaciones estatales mediante la liberalización del comercio y las políticas de privatización del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Como resultado, la responsabilidad de la dirección de la empresa se ha ido deslizando constantemente hacia los accionistas y alejándose de los interesados directos (incluyendo a los trabajadores, la comunidad y, hasta cierto punto, los gobiernos). Este cambio es más pronunciado en los países anglosajones como los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, así como Australia y Nueva Zelanda. En comparación, los accionistas en Europa y en Japón no son tan preeminentes.

En la década de los 90, estos cambios han generado crecientes llamados a la responsabilidad social y al rendimiento de cuentas por parte de las

Las empresas multinacionales tuvieron en 1997 ventas que se estiman en 9,5 billones de dólares. Su valor agregado fue el 7% del PIB mundial en 1997, en comparación con el 5% a mediados de los 80. Las empresas multinacionales actualmente superan con mucho a algunos gobiernos en cuanto a poder económico”.

— Informe sobre Desarrollo Humano, 1999

grandes empresas, no solamente a sus propios accionistas sino también a un público más amplio. En los 70 se hicieron intentos, a través de un organismo internacional tal como la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD), para instituir códigos de conducta internacionales obligatorios que regulasen las condiciones sociales y ambientales bajo las que se produjeran y comercializaran los productos. No se tuvo éxito y la implementación de códigos de conducta se ha dejado en mano de las mismas empresas —aguijoneadas por los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Las mujeres han estado activas —como consumidoras, como trabajadoras y afiliadas a los sindicatos, así como accionistas— en campañas destinadas a responsabilizar a las empresas, propugnando por códigos de conducta que fijen condiciones de trabajo mínimas, información social que especifique las condiciones sociales bajo las que se fabricó un producto e iniciativas dirigidas al consumo e inversión éticos.

Hasta la fecha, todos los códigos de conducta empresariales siguen siendo voluntarios. Sin embargo, las empresas multinacionales se encuentran cada vez más bajo escrutinio, especialmente en lo que respecta a las prácticas laborales. Su independencia con respecto a las reglamentaciones estatales ha provocado una movilización de representantes de la sociedad civil en todo el mundo, hábiles en el uso de Internet para hacer públicos los abusos de las empresas en todo el planeta. A casi todos los rincones del globo ha llegado de manera eficaz un movimiento contra los talleres de trabajo clandestinos y en condiciones inhumanas, presionando a las multinacionales a reducir el empleo de mano de obra infantil, limitar el número de horas de trabajo exigidas, y restringir la utilización de los productos químicos peligrosos. El mensaje a las empresas es claro en el sentido de que deben funcionar de forma que promuevan el cumplimiento de los derechos humanos.

Códigos de conducta: iniciativas de las ONG

Las mujeres han ayudado a organizar protestas estudiantiles en escuelas y universidades, han marchado frente a tiendas y han participado en campañas de redacción de cartas. También han participado en:

- movimientos que abogan por códigos de conducta empresariales y estrategias para su eficaz implementación;
- campañas de distintivo social, en pro de productos fabricados bajo condiciones de “trabajo justo”;

National Labor Committee/Charles Kernaghan



- la promoción de iniciativas intergubernamentales y gubernamentales para crear normas de conducta;
- la exigencia de responsabilidad y auditoría sociales para el control interno de las empresas.

Un ejemplo de una iniciativa promovida por trabajadores realizada por mujeres es el código de ética para los empleadores que operan en las zonas de libre comercio en Nicaragua, llamado “Empleo Sí, Pero Con Dignidad”. Los trabajadores en la zona, fundamentalmente mujeres, estaban encerrados detrás de una valla metálica todo el día, obligados a comprar sus alimentos a través de ella a los vendedores que se alineaban por fuera de la misma. Respaldados por una amplia cobertura de los medios de comunicación, los trabajadores recogieron unas 30.000 firmas en una petición con la que presionaron, con éxito, al parlamento

“Por supuesto que sabemos que el Código no resolverá nuestros problemas, es sólo un mecanismo de ayuda. Los problemas subyacentes de pobreza y desempleo son los que ocasionan que los trabajadores acepten malas condiciones y salarios míseros”.

— Sandra Ramos, María Elena Cuadra
Movimiento de las Mujeres, 1998

nacional para que se dictaran reglamentaciones para las empresas que operaban en la zona.

El Código de Ética, que será controlado por trabajadoras conjuntamente con la Red Centroamericana en Solidaridad con las Trabajadoras en las Maquilas, exige a las empresas que:

- eliminen la discriminación basada en sexo, raza, religión, edad, incapacidad u orientación política;
- garanticen la seguridad en el trabajo y protejan del despido a las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz;
- no cometan abusos físicos, psicológicos o verbales;
- aseguren que en los lugares de trabajo se garanticen la salud, la higiene y el bienestar, incluyendo revisiones sanitarias regulares y formación de los trabajadores para evitar accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo;
- paguen el salario legal y las contribuciones a la seguridad social;
- respeten las horas de trabajo y el pago de las horas extra de acuerdo con la legislación;
- permitan a los trabajadores organizarse y nego-



Fair Wear

ciar acuerdos colectivos;

- no empleen trabajadores menores de 14 años.

En otros sitios, las ONG de mujeres han estado trabajando en colaboración con los sindicatos para evaluar y proponer normas empresariales sobre las condiciones de trabajo. En 1997-98, por ejemplo, *Women Working Worldwide* (Mujeres Trabajando en Todo el Mundo) (WWW), organización de la sociedad civil con sede en el Reino Unido, preparó una serie de consultas con grupos de mujeres en el Asia Meridional y Filipinas, con el propósito de conocer lo que pensaban las organizaciones de trabajadoras y las trabajadoras mismas del valor de los códigos de conducta de las empresas. Varias organizaciones regionales colaboraron con WWW en la realización de la investigación y facilitando las conversaciones con las trabajadoras. Descubrieron que las trabajadoras creían que los códigos podrían reforzar su capacidad de negociación siempre que fueran solamente una estrategia entre varias otras y que nunca sustituyeran el derecho a organizarse y a negociar colectivamente.

En algunos casos, las ONG y los sindicatos se han unido a las empresas para elaborar códigos de conducta. Un ejemplo es la *Ethical Trade Initiative* (Iniciativa de Comercio Ético) (ETI) en el Reino Unido, puesta en marcha con apoyo del gobierno en 1998, para negociar lo que se conoce como un “código modelo de mesa redonda” en las industrias alimenticia y textil al por menor. Las primeras empresas participantes han sido las minoristas que están en primera línea frente a las quejas de los consumidores y desean evitar la mala publicidad. En 1998, la ETI negoció un Código Básico que incorpora la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT y otras normas internacionales, así como la noción de un “salario digno”, de acuerdo con los niveles de vida locales. La ETI está ahora dirigiendo su atención a la forma de controlar y verificar el Código Básico, desarrollando parámetros, criterios para juzgar la competencia de quienes ejercen el control y modos de promover el diálogo entre los directamente interesados, así como la consolidación de la capacidad en el sur. Hay en marcha tres proyectos piloto de control, incluyendo la producción vitivinícola en Sudáfrica, la horticultura en Zimbabwe y la producción de prendas de vestir en

China.

Códigos de conducta: iniciativas empresariales

En otros lugares, las empresas han instituido sus propios códigos de conducta voluntarios. Los códigos integrales de conducta generalmente se aplican a la sede central de la empresa y las subsidiarias, así como a otras compañías en la cadena de suministros (subcontratistas). Por ejemplo, la fabricación de prendas de vestir para un gran minorista puede distribuirse por todo el mundo, haciéndose el diseño en la sede central de la empresa en el norte, y realizándose el corte, la costura y el armado en fábricas y hogares en el sur. Los códigos van típicamente más allá de la anticorrupción y las relaciones de los accionistas, incluyendo una amplia gama de reglamentaciones como las que regulan el trabajo obligatorio, el trabajo infantil, las normas de salud y seguridad y las normas ambientales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene actualmente una lista de más de 215 multinacionales que cuentan con alguna forma de código de conducta voluntario, incluyendo a Levi Strauss (vaqueros), Dow Chemical, Walt Disney, Ford Motor Company, General Electric, Johnson & Johnson (productos farmacéuticos), los gigantes de las prendas deportivas Reebok y Nike y las cadenas de negocios minoristas Wal-Mart y Sears Roebuck (véase Recuadro 9, p. 124).

Debido a que son voluntarios, estos códigos pueden ser tan amplios o tan imprecisos como la empresa lo desee y no hay forma legal de hacerlos cumplir. Los defensores de los consumidores y de los derechos humanos señalan varios problemas adicionales, incluyendo:

- la falta de referencia a las normas de la OIT respecto al trabajo infantil, la discriminación o a los derechos de los trabajadores a crear sus propios sindicatos y negociar colectivamente;
- definiciones altamente variables de los salarios dignos o de las normas de salud y seguridad;
- falta de especificación de los métodos de implementación.

Todo esto era verdad en el caso del código de conducta introducido por la industria de costura de balones de fútbol en Pakistán, lo que lo hacía básicamente inútil. Entonces un grupo de mujeres, preocupadas por la explotación de niños pequeños en particular, reunió al gobierno y a las ONG a fin de encontrar una manera de terminar con el trabajo infantil en la costura de balones de fútbol en Sialkot, Pakistán. El Acuerdo entre Socios, a tres bandas, incluyó a la OIT, la UNICEF, el Fondo *Save the Children* (Salven a los Niños) y al Departamento de Educación de Punjab, junto a varias asociaciones de la industria futbolística y a la *World Federation of Sporting Goods Industries* (Federación Mundial de las Industrias de Artículos Deportivos).

Un problema que se presenta con los códigos de conducta empresariales es que raramente están sujetos a control independiente, especialmente en las miles de fábricas subcontratistas donde se realiza la

Recuadro 9: Iniciativas de derechos humanos de Reebok

Reebok es una compañía de calzado y prendas deportivas que fabrica artículos en muchas partes del mundo, incluyendo el continente americano, Asia, Europa, y en una cantidad limitada en el Medio Oriente y Sudáfrica. En 1992, Reebok sistematizó sus prácticas de control de fábricas adoptando un código de conducta formal y mundial respecto al tratamiento de los trabajadores. En virtud de las Reebok Human Rights Production Standards (Normas de Producción Reebok de acuerdo con los Derechos Humanos), las fábricas que producen artículos Reebok deben:

- implementar horas de trabajo y horas extras razonables;
- brindar una compensación justa;
- respetar el derecho a la libertad de asociación;
- ofrecer un ambiente de trabajo seguro y saludable.

El código ordena que:

- NO exista discriminación contra los trabajadores;
- NO exista trabajo forzoso u obligatorio;
- NO exista trabajo infantil.

El código contempla además que cada fábrica publicará y hará cumplir una política que permita a sus trabajadores hablar con el personal de Reebok sin temor a represalias por parte de la dirección de la fábrica.

En octubre de 1999, Reebok publicó un informe sobre dos fábricas indonesias que producían calzado Reebok, basándose en un estudio llevado a cabo por Insan Hitawasana Sejahtera (IHS), una firma de investigación y asesoría independiente, con sede en Yakarta, Indonesia. El informe, titulado Peduli Hak ("Teniendo en cuenta los Derechos") describe las condiciones de trabajo en las dos fábricas más grandes, PT Dong Joe Indonesia (DJI) y PT Tong Yang Indonesia (TYI), resaltando los problemas y las medidas tomadas para corregirlos. El informe encontró problemas en la comunicación de la dirección de la fábrica con los trabajadores, en la equidad de género y en los procedimientos de salud y seguridad.

Reebok es la primera compañía en la industria que hace pública una crítica en profundidad, realizada por un tercero, de las condiciones de trabajo en fábricas que producen su calzado. Reebok también es cofundadora de Business for Social Responsibility (Empresas en pro de la Responsabilidad Social), y junto con el Lawyers' Committee for Human Rights (Comité de Abogados por los Derechos Humanos), con sede en los EE.UU., estableció Witness (Testigo), un programa que equipa a los activistas de derechos humanos de primera línea con cámaras de video portátiles para documentar los abusos a los derechos humanos. La compañía auspicia un Premio Reebok a los Derechos Humanos anual, y otorga subvenciones a ONG que abogan por los derechos humanos en todo el mundo.

Fuente: www.reebok.com/humanrights.



Richard Rollins

mayor parte del trabajo. Por ejemplo, The Gap, un minorista de prendas informales de los EE.UU., adoptó un completo código de conducta a comienzos de los 90. Pero aunque se suponía que se aplicaba también a las fábricas de sus proveedores, en éstas las condiciones seguían siendo atroces. En 1996, después de una exposición ampliamente publicitada de las prácticas de trabajo en uno de estos proveedores, la fábrica Mandarin de El Salvador, The Gap acordó aceptar un control independiente realizado por grupos de derechos humanos locales. Sin embargo, The Gap tiene 1.000 contratistas en 50 países y la fábrica Mandarin de El Salvador es la única que ha aceptado

"Esta fue la primera vez que los trabajadores de ambos grupos habían oído hablar de códigos de conducta. También dijeron que sus gerentes y supervisores no sabían nada de códigos. Ninguna cláusula del código se implementaba. No había sindicato, ni salario digno, ni horas de trabajo mínimas. Había también trabajo infantil, especialmente en las fábricas de prendas deportivas de Sialkot".

— Simy Gulzar, Working Women Organization (Organización de Mujeres Trabajadoras), Lahore

un control independiente.

Hacer que las empresas asuman su responsabilidad

La forma de hacer cumplir los códigos de conducta es el meollo del asunto sobre la responsabilidad social corporativa, lo que ha inspirado campañas para obligar a las sociedades matrices a responsabilizarse por las condiciones dondequiera que se fabriquen sus productos. Por ejemplo, la atención pública se centró en las condiciones existentes en una fábrica hondureña que producía prendas para Wal-Mart porque una línea deportiva llevaba el nombre de una prominente personalidad televisiva estadounidense, Kathie Lee Gifford. Al principio Gifford se negó a hablar en contra de las condiciones infrahumanas que se decía existían en la fábrica. Sin embargo, la indignación pública generada por esta causa y por otros incidentes la alentó a unirse a la *White House Apparel Industry Partnership*

(Sociedad de la Casa Blanca para la Industria de la Ropa Indumentaria), que comprende a compañías tales como Nike, Reebok y Liz Clairborne, junto con sindicatos, grupos de derechos humanos, organizaciones religiosas y defensores de los consumidores. Iniciada con bombos y platillos en 1996, a esta Sociedad se le encargó la creación de un código de conducta y un sistema de control para toda la industria. Sin embargo, fracasó al no ponerse de acuerdo sobre los términos del control independiente, el derecho a crear un sindicato y la negativa de las compañías a incluir una previsión para un salario digno. La mayoría de los representantes sindicales y de las ONG se retiraron, y las compañías y las restantes ONG formaron la Asociación de Trabajo Justo (FLA, por sus siglas en inglés —Fair Labor Association) en 1998. En un esfuerzo por mejorar su credibilidad, la FLA obtuvo la participación de más de 100 universidades que otorgan licencias a las compañías que fabrican indumentaria. De manera concomitante, grupos sindicales y de derechos humanos se unieron a las organizaciones estudiantiles para formar un grupo de vigilancia y control más riguroso, el *Workers Rights Consortium* (Consortio de los derechos de los trabajadores) al que, hasta la fecha, se han unido unas 50 universidades.

En el ámbito internacional, varios códigos de conducta específicos han logrado algún éxito al inducir a las compañías a comportarse con más responsabilidad social. Una de las más conocidas es la campaña internacional de mujeres, de larga data, referida a la comercialización de la leche para bebés o fórmula infantil (véase Recuadro 10). Los gobiernos pueden combinar los códigos tanto nacionales como internacionales en las reglamentaciones que regulan la producción y comercialización de ciertos productos. En la India, por ejemplo, el gobierno aprobó una legislación sobre la comercialización de leche para bebés, en línea con el código de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que especifica el modo en que se deben redactar las etiquetas y los anuncios para evitar así el uso incorrecto. La legislación permite que se procese a las compañías y a sus ejecutivos que violen estas directrices, condenándoles a prisión de hasta tres años.

Otra estrategia para exigir responsabilidad empresarial consiste en demandar legalmente. Sin embargo, es muy difícil para los trabajadores en un país emprender acciones legales contra una empresa multinacional que tiene su sede central en otro país. Las empresas multinacionales argumentan que están sujetas solamente a las leyes en cada país y los jueces generalmente apoyan esta afirmación. Recientemente, los sindicatos y los grupos de derechos humanos han ganado algunos fallos judiciales importantes en los cuales los tribunales del país donde tiene su sede central una compañía han aceptado que ésta es legalmente responsable por las condiciones de empleo en sus operaciones en el extranjero. En 1997, por ejemplo, un juez en el Reino Unido otorgó a un grupo de trabajadores en Sudáfrica aproximadamente un millón y medio de dólares como compensación por daños sufridos por envenenamiento con mercurio en una planta propiedad de Thor Chemical Holdings, con sede en el Reino Unido (ICEM 1997). Más recientemente, se presentaron tres demandas colectivas



Sam Milford

Recuadro 10: La campaña de la leche en polvo para bebés

"Bienvenidos a Nigeria donde los bebés son sanos y felices", se podía leer en una valla cercana al aeropuerto de Lagos, patrocinada por un productor de leche en polvo para bebés. Sin embargo, de acuerdo al informe de 1995 de la UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia*: "En 1990 murieron más de un millón de bebés, que no habrían muerto si hubieran sido alimentados exclusivamente con leche materna durante los primeros seis meses de vida". Un informe anterior de la UNICEF había señalado que los bebés alimentados con biberón "tienen una probabilidad 25 veces mayor de fallecer en la infancia que los bebés que son alimentados exclusivamente con leche materna durante los primeros seis meses de vida". La promoción de sustitutos de la leche materna dirigida a las madres afecta, por lo tanto, las vidas de algunos de los seres más vulnerables del mundo.



UNICEF/Carolyn Watson

La compañía Nestlé, con sede en Suiza, es el segundo productor mundial de alimentos y el mayor productor de fórmula para bebés. En los 80, las iglesias y las ONG en los Estados Unidos iniciaron un boicot de consumidores de los productos Nestlé, que pronto se extendió a Canadá, Europa y Nueva Zelanda. La Organización Mundial de la Salud y el UNICEF publicaron un código de conducta para la comercialización de los sustitutos de la leche materna, que fue aprobado por los gobiernos, en la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 1981, por una votación de 118 a uno, siendo los Estados Unidos el único país que votó en contra. En mayo de 1994, en un intento por eliminar las lagunas del código, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó por unanimidad una resolución para impulsar la alimentación con leche materna en todo el mundo.

Las empresas multinacionales parecen estar interpretando el código de manera que no interfiera en gran medida con sus estrategias de promoción. En abril de 1998, el *Interagency Group on Breastfeeding Monitoring* (Grupo Interorganismo sobre Control de Alimentación con Leche Materna) (parte del IBFAN), que para entonces estaba formado por más de 150 grupos en más de 90 países, publicó un nuevo informe, *Breaking the Rules* ("Rompiendo las Reglas"). Basándose en el control de prácticas empresariales en 39 países, afirmaba que los fabricantes aún regalan muestras a las madres y rompen e interpretan las reglas a su favor de manera exagerada. Como resultado, grupos de abogados de los Estados Unidos, el Reino Unido, la India, Bangladesh, Filipinas, Noruega y Suecia crearon un grupo para investigar la posibilidad de emprender acciones judiciales contra las compañías fabricantes de leche en polvo para bebés. El grupo planea trabajar con las autoridades de los países en vías de desarrollo para coordinar posibles iniciativas de acción judicial.

Alrededor de 69 países en vías de desarrollo reúnen ahora datos de manera regular sobre la alimentación con leche materna, duplicando la cifra de 1993. Un total de 16 países han logrado cumplir plenamente con el código y otros 111 países han tomado medidas legales para hacerlo cumplir en algunos aspectos. Esto significa que más de la mitad de la población mundial vive ahora en países que han implementado, en líneas generales, el código como ley.

Fuentes: Madeley 1999; Burns et al. 1999.



Recuadro 11: La campaña de Labour Behind the Label (El Trabajo Detrás de la Etiqueta)

La red de Labour Behind the Label (El Trabajo Detrás de la Etiqueta) está constituida por organizaciones de cooperación económica, grupos de apoyo locales, sindicatos y minoristas éticos que trabajan para mejorar las condiciones de trabajo en la industria

internacional de la confección. Utilizando la presión de los consumidores sobre los minoristas, la campaña de "El Trabajo Detrás de la Etiqueta" alienta a los minoristas a:

- adoptar códigos de conducta que respeten a los convenios primordiales de la OIT y garanticen buenas condiciones de trabajo, un salario digno y el derecho a afiliarse a sindicatos independientes;
- aceptar verificación independiente en cuanto al modo de poner en práctica los códigos;
- poner la información a disposición de los consumidores para así facilitarles una elección con mayor información.

Un miembro de esta red, la Clean Clothes Campaign (Campaña en pro de la Ropa Limpia), una ONG con sede en Holanda y ramificaciones en otros cinco países, se estableció en 1989 para apoyar a las trabajadoras en plantas que fabrican productos de confección en los países en vías de desarrollo y en Europa. La Campaña estableció Estatutos de Comercio Justo, que es un código de conducta para minoristas que venden prendas de vestir en los Países Bajos. Las compañías que firman los Estatutos garantizan que las prendas que venden se han fabricado de acuerdo a las normas de la OIT y no se ha empleado mano de obra infantil. Después de una campaña en los medios de comunicación realizada por Oxfam, la cadena minorista holandesa C&A anunció en 1996 que cambiaría su sistema de compras para poner fin al trabajo en talleres inhumanos realizado por algunos de sus proveedores.

Fuente: Women Working Worldwide; Madeley 1999.

contra minoristas estadounidenses por maltrato a trabajadores en fábricas dirigidas por proveedores no estadounidenses que operaban en suelo estadounidense, específicamente en la isla Saipán, en el Pacífico. Presentadas por el Sindicato de Trabajadores de la Costura, Textiles e Industrias Afines (UNITE) y tres ONG *Sweatshop Watch* (Vigilancia de Talleres Clandestinos), *Global Exchange* (Intercambio Global) y *Asian Law Caucus* (Grupo Legal Asiático), las demandas afirmaban que las compañías habían contratado a sabiendas con fábricas que violan las leyes laborales estadounidenses (IUR 1999). A finales de 1999, nueve minoristas aceptaron un acuerdo de 3 millones de dólares que no sólo garantizaba salarios regulares y condiciones de trabajo básicos, sino que también suministraba los fondos para un cuerpo de control independiente que hiciera cumplir las normas (Block 2000).

Sin embargo, como lo dejan en claro todas estas reñidas campañas emprendidas por trabajadores y grupos de consumidores, la legislación y los acuerdos sobre los códigos de conducta seguirán siendo fragmentarios y poco sistemáticos, a menos que puedan estimular una acción más concertada por parte de los gobiernos y las organizaciones internacionales de desarrollo. Una serie de grupos que se encuentran trabajando sobre la responsabilidad de las empresas, incluyendo a *Labour Behind the Label*

(Trabajo Detrás de la Etiqueta), *Women Working Worldwide* (Mujeres Trabajando en Todo el Mundo) y la Confederación Internacional de Sindicatos Libres, han aceptado utilizar la Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, como base para un código de conducta empresarial. Estos principios especifican que los códigos de conducta deben ser sencillos y fáciles de utilizar, y que deben:

- incluir todas las normas laborales básicas principales de la OIT y poner de manifiesto la responsabilidad de la empresa en los acuerdos con contratistas, subcontratistas y proveedores;
- establecer un contrato de trabajo;
- asegurar un control independiente de alta calidad;
- involucrar a los trabajadores y a los sindicatos en la implementación y el control;
- hacer responsable a la compañía por el costo del control;
- incluir protección a los derechos de la maternidad y cláusulas sobre el acoso sexual.

"Las empresas multinacionales son demasiado importantes y demasiado predominantes en tanto parte de la economía mundial, como para que baste con códigos voluntarios".

— Informe sobre Desarrollo Humano 1999

Acciones de los consumidores: organizaciones de comercio alternativo

Otro enfoque de la responsabilidad empresarial depende no ya de las reglamentaciones del Estado sino del mercado mismo. En la década de los 70 comenzaron a aparecer varias organizaciones de comercio alternativo en Europa y América del Norte, basadas en precedentes anteriores tales como el movimiento cooperativo en la Europa del siglo XIX y en una diversidad de movimientos localizados ubicados en el norte y fundamentados en la solidaridad con las personas en las sociedades revolucionarias. Durante los 80 y los 90, ciertas organizaciones de comercio justo o alternativo se concentraron en reforzar la posición de pequeños productores de mercancías tales como el café, el cacao y la miel en el sur, apelando al así llamado mercado consumidor ético en el norte (véase Recuadro 12). Pero a diferencia del movimiento de comercio solidario, el movimiento de comercio justo trata de influir al comercio más corriente, aprovechando el impacto de la elección del consumidor en lugar de la intervención del Estado (Murria 1998).

Los 90 fueron testigo del crecimiento de las organizaciones de marcas de comercio justo, que extienden "Marcas de Comercio Justo" que fijan normas éticas para los suministros de productos provenientes del exterior. Al igual que la identificación sindical, de larga data, otorgada por los sindicatos en distintos países para distinguir los artículos producidos por las empresas sindicalizadas,

las Marcas de Comercio Justo son parte de un movimiento más amplio conocido como “distintivo social”, o sea la promoción de productos basada en el hecho de ser éstos ambiental o socialmente responsables.

Los distintivos sociales son lo contrario de las etiquetas de advertencia; por ejemplo, mensajes en los productos que indican que son “verdes” –o sea, respetuosos del medio ambiente– o que se fabrican bajo “condiciones laborales justas”. Al igual que los códigos de conducta, las etiquetas constituyen respuestas voluntarias a las exigencias del mercado; pero, a diferencia de aquéllos, sólo tienen relevancia en los mercados de consumidores altamente desarrollados del norte, donde la gente tiene productos similares entre los cuales escoger. Como tales, tienen poco o ningún impacto sobre las normas ambientales y laborales de los productores cuyos productos no son muy conocidos en el norte.

Las campañas del distintivo social están diseñadas para inducir a las compañías que venden juguetes, prendas de vestir y alimentos a adoptar códigos de conducta atinentes a prácticas laborales y normas ambientales. El caso de Rugmark se cita con frecuencia como ejemplo de la forma en que se puede utilizar el poder del consumidor para ayudar a tomar conciencia de la manera en que se fabrican las mercancías y alentar cambios en toda la cadena de producción. Rugmark es un distintivo otorgado a los fabricantes nacionales de alfombras en la India que no explotan el trabajo infantil. Es una iniciativa bastante poco común ya que no se dirige a empresas de ámbito global sino a fabricantes del subcontinente indio, suscitando reac-

“Hoy compré una cámara Kodak. Me enteré de que Kodak ha emprendido una iniciativa de US\$13 millones para implementar la equidad salarial en su fuerza laboral. Creo que hay que apoyar a las compañías que se comportan éticamente con sus trabajadores”.

— Judy Mann, *Washington Post*, 20 del octubre del 2000

ciones de los consumidores en los países importadores.

Responsabilidad social y auditoría social

Hacer que las empresas asuman su responsabilidad exige el establecimiento e implementación de normas, lo que incluye control y verificación independientes. Esto último ha dado lugar a “contadores sociales” y “auditores sociales” que son contratados por las compañías para llevar a cabo inspecciones e informar y formar al personal en prácticas socialmente responsables.

La contabilidad social consiste que una compañía lleve a cabo un control, evaluación e información internos sobre sus operaciones, enmarcados dentro de una serie de parámetros. Combina las normas internacionales con nuevas formas de contabilidad respecto a factores sociales, éticos y ambientales, junto con los factores económicos estándar. La auditoría social

consiste en que una compañía contrata a una empresa independiente para verificar si sus cuentas sociales son completas y precisas. Una de las más conocidas es Ernst & Young, que asesora a Nike, entre otras firmas.

En relación con ambas prácticas existe la preocupación de ante qué estamento deben responder los auditores sociales y qué normas aplicar (por ej., normas de la OIT o parámetros privados). Tratando de ir más allá, el *Council for Economic Priorities* (Consejo para las Prioridades Económicas) en los Estados Unidos lanzó la norma SA 8000 o *Social Accountability 8000* (Responsabilidad Social 8000), destinada a ser “una norma completa, global y verificable para auditar y certificar el cumplimiento de la responsabilidad empresarial”. Basada en los convenios básicos de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU y la Declaración de la ONU sobre los Derechos del Niño, la norma tiene la intención de ser aplicable tanto a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo.

El consejo asesor de SA 8000 está formado por representantes de Reebok, Toys ‘R’ Us, Sainsbury’s, el Body Shop y Otto Versand. Una compañía privada, acreditada por la agencia de acreditación del *Council for Economic Priorities*, realiza una auditoría, para comprobar si una compañía cumple con la norma SA 8000. Luego se

Recuadro 12: Twin Trading y Café Direct

Twin Trading es una organización de comercio alternativo con sede en Londres, establecida en 1985, que actualmente compra café de 14 organizaciones de pequeños agricultores en siete países. El café es procesado y comercializado como Café Direct, una marca a la venta en la mayoría de los supermercados en el Reino Unido, en presentaciones de café recién molido y café instantáneo liofilizado. La marca se lanzó en 1991 y las ventas aumentaron rápidamente. En 1997 contaba ya con 3 a 4 por ciento del mercado del Reino Unido para el café recién molido.

Twin Trading brinda un precio garantizado mínimo a los cultivadores de café y una prima por encima del precio mundial, cuando éste sube por encima del precio mínimo. Les ofrece también pago adelantado a los cultivadores y desarrolla con ellos una relación de trabajo estrecha y prolongada, para permitirles mejorar la calidad y confiabilidad de sus entregas. Los cultivadores pueden aprovecharse de su mayor conocimiento y experiencia para vender a una gama más amplia de comerciantes. – Twin Trading les ofrece información actualizada sobre el mercado y les permite visitar Londres para ver cómo se comercializa y consume su cosecha.

“Hace algunos años, antes de iniciativas como Café Direct ... parecía que los cultivadores sólo servían para caminar largas distancias llevando el café sobre sus espaldas ... Creo que los comerciantes no podían siquiera imaginarse nunca que un día estaríamos trabajando directamente con la gente del exterior ... Realmente nunca pensaron que nosotros mismos haríamos la comercialización”.

— Eleanor Arbilda, Perú noroccidental

Fuente: Hide 1987.

otorga un certificado que demuestra la buena práctica, ante los consumidores y ante quienes dictan la política. Algunos de los puntos flojos, en la actualidad, radican en el hecho de que ninguna de las evidencias que respaldan la auditoría se hacen públicas y que el certificado sólo se refiere a un sitio en lugar de referirse a todos los subcontratistas en la cadena de producción.

Inversión ética y actividad de los accionistas

Las iniciativas de inversión ética implican la investigación de las carteras de inversión de las organizaciones, en un marco de consideraciones sociales y éticas. Las mujeres en las organizaciones eclesíásticas, sindicatos, y ONG, y organismos del sector público, han apoyado campañas y, a veces, las han iniciado para desanimar la inversión en compañías que discriminan por motivos raciales, de género o religiosos, así como para promover la inversión en compañías socialmente responsables (véase el Recuadro 13).

Las mujeres también han estado activas en campañas de accionistas, comprando acciones, asistiendo a juntas de accionistas y cuestionando a sus directivos sobre su trayectoria ambiental y social. En los Estados Unidos, el *Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees* (Sindicato de Trabajadores de la Confección, Empleados Industriales y Textiles) (UNITE) ha realizado campañas de accionistas contra compañías tales como The Gap, Nike y Disney, combinadas con manifestaciones públicas y apariciones en los medios de comunicación.

Conclusión

La responsabilidad del gobierno y de las instituciones empresariales ante todos los ciudadanos es una piedra angular de la sociedad democrática. La responsabilidad efectiva ante las mujeres exige:

- un compromiso político hacia la igualdad de las mujeres y una atmósfera de franqueza con respecto a los temas de las mujeres en la sociedad en general;
- asociaciones de mujeres libres e independientes para hacer contrapeso a la influencia de las fuerzas de la “corriente masculina” con fácil acceso a las estructuras decisorias y a los medios de comunicación;
- mayor participación de las mujeres dentro de los parlamentos nacionales y los ministerios de hacienda, así como en las juntas directivas de las empresas multinacionales;
- acceso a los medios de comunicación a organizaciones que trabajen contra las políticas de globalización y reestructuración indiferentes al género;
- recursos para controlar a los protagonistas en el Estado y fuera de él, así como para formar y desarrollar las capacidades de investigación de las mujeres a fin de facilitar las evaluaciones independientes.

En primer lugar, *los gobiernos* deberían tomar medidas que vinculasen los compromisos asumidos en Beijing con las asignaciones presupuestarias nacionales. Éstas necesitan ir más allá de las asignaciones a los programas de mujeres, para incluir una evaluación del impacto que

Recuadro 13: Fondo en títulos éticos respetuosos con las mujeres

El Comité Nacional de UNIFEM en Singapur ha creado un fondo en títulos éticos, el primero en el Sudeste asiático, que invertirá en compañías que cotizan en bolsa y que apoyan los objetivos de UNIFEM. Los ahorros individuales se canalizarán hacia compañías respetuosas con las mujeres, al paso que los dividendos y rentas del fondo se utilizarán, a su vez, para beneficiar al trabajo de UNIFEM en el Sudeste asiático. Además de un potencial de inversión demostrado, las compañías que cotizan en bolsa deben demostrar un compromiso con la potenciación de las mujeres, el cual se define como:

- una representación femenina significativa en la junta directiva;
- programas de contratación y promoción que beneficien a las mujeres;
- beneficios pro-maternidad y adopción;
- paga equiparable para trabajo equiparable;
- programas de atención a niños en el sitio de trabajo, o subsidiados;
- programas de capacitación y formación dentro de la empresa para el personal femenino;
- fabricación o comercialización de productos y servicios para beneficio de las mujeres.

Las compañías que sistemáticamente socaven la potenciación de las mujeres utilizando, por ejemplo, trabajadoras con un salario inferior al mínimo o subcontratando con economías que abusan del trabajo femenino e infantil, podrían verse excluidas del fondo propuesto. Un Comité Asesor, compuesto por representantes de UNIFEM y profesionales femeninas en el campo de la inversión, se encargaría, cada seis meses, de auditar los criterios de inversión y las opciones escogidas.

Fuente: Comité Nacional de UNIFEM en Singapur, 1998.

tienen todas las partidas del presupuesto en lo que se refiere al género.

Segundo, *las empresas multinacionales* deben someterse a códigos de conducta más estrictos, sujetos a control independiente. Los códigos deberían incluir: la aplicación de todas las normas primordiales de trabajo de la OIT; programas de acción para combatir el acoso sexual; y cláusulas de protección a los derechos de la maternidad. El derecho a poseer y operar una empresa tiene que definirse y utilizarse de manera que promueva, en lugar de violar, los derechos humanos de los empleados, de los clientes y de las comunidades locales.

Finalmente, el progreso para las mujeres del mundo exige que las mujeres se conviertan en agentes activos del proceso de formulación de la política. No contentándose ya con ser objetos de la política, las mujeres de todo el mundo están exigiendo un papel igualitario en la formulación de las políticas que determinarán su futuro, según se tratará en el Capítulo 6.