

5. Haciendo que suceda

Voluntad política para la igualdad de género en la educación



Niños aprendiendo en una escuela de BRAC en Bangladesh

¿Por qué algunos países tienen éxito en promover la igualdad de género y la paridad en la educación mientras otros no? La respuesta usual es que dicho éxito depende de la presencia o ausencia de “voluntad política”. Muy frecuentemente, sin embargo, no se ofrece ninguna explicación adicional. Existen pocos esfuerzos para entender por qué los gobiernos no pueden o no quieren cambiar sus políticas y prioridades para lograr igual acceso a la educación para niñas y niños, tal como se expresa en el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Este documento aborda el concepto de voluntad política y explora el rol que este juega en mejorar la paridad y la igualdad de género en la educación.

Compromiso, liderazgo y capacidad de respuesta

En un sentido amplio, “voluntad política” es el compromiso sostenido de los políticos y funcionarios de invertir los recursos necesarios para lograr objetivos específicos. Es la *buena disposición* de estos actores para realizar reformas e implementar políticas, a pesar de la oposición. Por el contrario, la falta de voluntad política es la ausencia de dicho compromiso y buena disposición.¹

La voluntad política puede ser, asimismo, entendida en términos de tres conceptos interrelacionados: compromiso, liderazgo y capacidad de respuesta.

Compromiso

El compromiso visible y sostenido de los líderes electos y los funcionarios es crucial si se quiere lograr cambios positivos en actitudes, políticas y programas que afecten la igualdad de género en la educación, y si se quiere sostener estos cambios. El compromiso para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres por medio de un acceso igualitario a todos los niveles de la educación para el año 2015, como se expresa en el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), puede ser *legal o político*.

La mayoría de países están legalmente comprometidos para lograr la igualdad de género y el acceso universal a la educación. Este compromiso se expresa mediante la ratificación de convenios internacionales, entre los que se incluyen la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención sobre los Derechos del Niño. También se refleja en la legislación nacional que garantiza educación obligatoria y gratuita, y obliga al gobierno a cumplir metas nacionales para lograr la paridad de oportunidades para niños y niñas. La legislación contra el abuso de niñas y mujeres es una medida de compromiso legal para lograr paridad de género en las escuelas: el abuso psicológico, el castigo corporal, el acoso sexual y la violación limitan severamente la matrícula y retención de profesoras y estudiantes mujeres en la escuela.

La implementación y cumplimiento de los compromisos legales, sin embargo, es con frecuencia débil; como resultado de ello, la política bien intencionada se diluye o incluso se evapora. Bangladesh, por ejemplo, tiene el compromiso legal de proveer educación obligatoria y gratuita, y ha dado pasos significativos hacia la paridad de género. Aun así, casi la mitad de los hogares en Bangladesh tiene que hacer “donaciones” para asegurar la matrícula de sus hijos e hijas. En la práctica, el compromiso legal nunca es suficiente para asegurar el acceso de las niñas a la educación. El compromiso legal debe ser apoyado por el compromiso político: el compromiso de las

¹ Serie Educación e Igualdad de Género, Contribuciones del Programa. Oxfam GB. Diciembre de 2005

autoridades para asegurar que la legislación y los códigos de conducta sean propiamente implementados y puestos en práctica.

La brecha entre la política y la práctica en Malawi

El gobierno de Malawi cambió su política para permitir que las madres adolescentes reingresen a la escuela después de dar a luz. La implementación de esta política, sin embargo, ha sido problemática. Ha encontrado resistencias de parte del personal de las escuelas, a quien le preocupa que ello fomente la promiscuidad y que las madres adolescentes sean una mala influencia para otras niñas en la escuela.²

Asegurar un compromiso sostenido es difícil, especialmente cuando los cambios requeridos son contrarios a las normas y prácticas socioculturales. Por ello, no es sorprendente que aquellos países que han sido más exitosos en lograr rápidos avances hacia la paridad e igualdad de género han sido aquellos donde existe una ideología de inclusión social fuerte y ampliamente apoyada. Ese ha sido el caso de algunos países que emergen de revueltas sociopolíticas – como Mozambique después de la revolución y Ruanda tras el genocidio –. La experiencia de estos países sugiere que, en los lugares en que un proceso de transformación más general esté en marcha, y este proceso coincida con una campaña por la igualdad, los diseñadores de política tienen una oportunidad de acelerar el progreso hacia la igualdad de género en la educación. Bajo tales condiciones, existe la probabilidad de una mayor oportunidad para introducir cambios radicales en la política y de implementar reformas institucionales que, de otra forma, podrían ser contrarias a las prácticas tradicionales – entre las que se incluyen prácticas que reflejan actitudes negativas hacia las niñas y las mujeres –.

Políticas que hacen la diferencia para las niñas en Uganda

En Uganda, la decisión del Ministerio de Educación de abordar el abuso de las niñas en las escuelas ha llevado al despido y la detención de algunos profesores y estudiantes varones que han tenido sexo con niñas menores de edad. Cuando las comunidades son concientes de casos legales exitosos, y los medios ponen atención a estos temas, otras niñas son estimuladas para hacer denuncias. Ello a su vez tiene el potencial de reducir la violencia y la mala conducta sexual en las escuelas.³

Liderazgo

El liderazgo de los individuos puede crear y sostener el compromiso con el empoderamiento de las mujeres y las niñas, aunque el concepto de ‘liderazgo’ sea difícil de definir. Este concepto incluye, por ejemplo, inteligencia y visión, cualidades personales atractivas, habilidades retóricas y organizacionales, apertura a la innovación y buena disposición para correr riesgos, hacer elecciones difíciles y establecer prioridades. Se requiere liderazgo de un rango de actores en los niveles centrales y locales. En lo alto, presidentes y primeros ministros, miembros del gabinete, miembros del parlamento y funcionarios de los ministerios deben ejercer un liderazgo para

establecer y mantener la igualdad de género como una prioridad nacional, para asegurar que los programas y políticas tengan seguimiento y para contrarrestar la oposición y la inercia. El liderazgo al interior de la sociedad civil a nivel nacional es también esencial si se quiere sostener la demanda por cambios. En el nivel de las organizaciones de base, el liderazgo de los funcionarios locales, directores de escuela, representantes comunales y autoridades tradicionales puede conducir al progreso hacia la igualdad de género.

El liderazgo central es crucial. Los jefes de Estado tienen una autoridad inigualable para inspirar a diversos grupos sociales y políticos para organizarse y trabajar por la igualdad de género. Los jefes de Estado en China, Marruecos, Omán, Sri Lanka y Uganda se han pronunciado en apoyo de la educación de las niñas y han hecho de la misma una prioridad política visible. En Uganda, el apoyo del Estado para una educación primaria gratuita, y su compromiso con la educación de las niñas en particular, han contribuido al crecimiento de la matrícula tanto de niños como de niñas en la escuela primaria.

Las mujeres en posiciones de autoridad pueden ejercer una influencia particularmente importante en los esfuerzos para promover la educación de las niñas. Ellas no solo actúan como un modelo de conducta: su posición les da el poder de cambiar las prioridades y las prácticas del gobierno.⁴ El *Forum for African Women Educationalists* – FAWE (Foro de Mujeres Educadoras del África) demuestra que las líderes mujeres pueden ser sólidas defensoras de la igualdad de género.

El *Forum for African Women Educationalists* (FAWE) es una red organizacional “que captura la sinergia de ideas, la influencia y el poder de las mujeres líderes que trabajan para promover los mejores intereses de la educación de las niñas”. Establecido en 1992, el FAWE trabaja tanto a lo largo del continente africano como a través de capítulos nacionales. Sus programas incluyen la defensa, la influencia en políticas y la construcción de capacidades. La membresía completa de FAWE incluye a 32 mujeres ministras y vice-ministras de educación, secretarías permanentes en ministerios de educación, directoras de educación y otras mujeres educadoras prominentes. Existen también miembros mujeres asociadas — que incluyen a los ex miembros completos— y miembros varones asociados, que son ministros de educación comprometidos con el mandato del FAWE. El éxito general de FAWE puede ser medido por las demandas de los líderes varones que solicitan asociarse a la institución.⁵

El liderazgo femenino, sin embargo, se dificulta por el hecho de que existen pocas mujeres en posiciones de autoridad. Las mujeres, por ejemplo, tienen menos del 10% de los puestos parlamentarios en casi todos los países que están luchando para lograr el ODM 3. Más aún, con la excepción del FAWE, las mujeres frecuentemente no están organizadas como para representar grupos de presión poderosos dentro de los gobiernos.

Individuos bien ubicados con un compromiso por la igualdad de género en la educación pueden actuar como defensores de la

educación de las niñas. En Etiopía, el puesto de Ministro de Educación ha sido ocupado por una mujer desde 1992. Ella ha llamado consistentemente la atención de políticos y diseñadores de políticas sobre la educación de las niñas. Sin embargo, depender del liderazgo de unos cuantos políticos o funcionarios puede no ser una forma confiable de promover la paridad y la igualdad de género. Los funcionarios clave son frecuentemente transferidos de un puesto a otro y los líderes electos pueden ser removidos de sus cargos. En Guinea, por ejemplo, los problemas encontrados en sostener una atención sólida en la perspectiva de género en el Ministerio de Educación pueden ser parcialmente atribuidos al hecho de que la Ministra (ex miembro del Comité Ejecutivo del FAWE) fue cambiada de su puesto.

Los líderes religiosos y tradicionales pueden jugar un rol importante en promover la educación de las niñas, tanto a nivel nacional como local. En muchos contextos, marginar a estos líderes de los esfuerzos por promover igualdad de género puede obstruir el avance o crear una fuerte reacción negativa. Sin embargo, donde ellos están involucrados en el proceso, son con frecuencia defensores cruciales de la reforma. En Guinea y Mauritania, los líderes religiosos fueron llamados para ayudar a crear conciencia pública sobre la importancia de educar a las niñas. El éxito de esta estrategia mostró que ganar la confianza y el apoyo de miembros prominentes de la comunidad debe ser el punto de partida de cualquier iniciativa para cambiar actitudes negativas hacia la escolaridad de las niñas.⁶

Capacidad de respuesta

Una tercera faceta de la voluntad política es la capacidad de respuesta. Para lograr igualdad de género, los tomadores de decisiones y proveedores de la educación deben responder a las necesidades, derechos y ambiciones de las mujeres y las niñas; a las organizaciones e individuos que actúan como sus defensores; y a la evidencia que demuestra el valor y los beneficios de la igualdad de género.

En última instancia, la capacidad de respuesta política implica relaciones de **rendición de cuentas** entre los ciudadanos — especialmente las mujeres y las niñas —, sus gobiernos y los proveedores de la educación. En algunos casos, como se ha resaltado líneas arriba, los líderes ya dan respuesta y actúan como defensores de la educación de las niñas. En muchos casos, sin embargo, tales desarrollos positivos no tendrán lugar a menos que la demanda por avances sea tanto suficientemente sólida como articulada como para requerir una respuesta de los diseñadores de política y los proveedores del servicio. Los defensores de la paridad y la igualdad de género deben entonces encontrar una forma de influir y pedir cuentas a los políticos y otros líderes, funcionarios y educadores.

La prominencia reciente de los costos escolares como un tema electoral en Malawi, Uganda, Tanzania y Kenia muestra que la educación puede ganar votos. Esto constituye un desarrollo promisorio. Sin embargo, la probabilidad de que las elecciones sean ganadas o perdidas sobre la base de la paridad y la igualdad de género permanece remota.

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales pueden usar otro mecanismo, menos directo, para amplificar las demandas por cambios y pedir cuentas a los funcionarios y proveedores del servicio. Donde la sociedad civil es una defensora sólida y vociferante por la igualdad de género, es más probable que el empoderamiento de las mujeres permanezca entre las prioridades de la agenda política. Mucho del progreso obtenido en el incremento de la matrícula femenina en Bangladesh y partes de la India y Sri Lanka en la década de 1990 puede ser atribuido a la combinación de un gobierno nacional receptivo y las campañas e incidencia efectivas llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil. Estos componentes del cambio son frecuentemente encabezados por elites urbanas educadas que tienen un fuerte compromiso con la educación para las masas por razones instrumentales — por ejemplo, para transformar comportamientos y actitudes de los pobres en formas que tienen la probabilidad de tener beneficios más amplios —. Estas organizaciones, por lo tanto, pueden o no dar “voz” a las mujeres pobres en las áreas rurales.

Frecuentemente se sugiere que la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta pueden ser estimuladas a través de la **descentralización** y la **participación comunitaria**. Los comités de gestión de la escuela (CGE) y las asociaciones de padres y maestros (APM) en particular han sido promovidos como mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas a nivel local, aunque asegurar la representación de las mujeres en estas organizaciones sea con frecuencia un proceso lleno de dificultades. La extensión en la cual los CGE y las APM son activas y operan en interés de la educación de las niñas varía. La evidencia sugiere que los padres mismos frecuentemente favorecen la educación de los niños por encima de la de las niñas si se debe hacer una elección, porque los retornos económicos se perciben como mayores para el caso de los niños. En tales casos, no hay razón para creer que los padres, los CGE, las APM o las comunidades en general priorizarán la educación de las niñas sin sólidos defensores dentro de la comunidad.

Los proveedores no estatales (entre los que se incluyen el sector privado, las ONG y las organizaciones religiosas) comparten con frecuencia la responsabilidad de lograr las metas de paridad e igualdad de género establecidas por los gobiernos nacionales. Estos proveedores pueden o no estar comprometidos con la agenda del gobierno. Usualmente se sugiere que la rendición de cuentas es más fuerte donde los proveedores no estatales se hacen cargo de la

educación, debido a que ellos deben dar respuesta a sus clientes. Sin embargo, esta no es la única ruta, o la más apropiada, de asegurar la rendición de cuentas. Impulsar la participación comunal dentro del gobierno de las escuelas es otra ruta posible. Aun donde la provisión no estatal mejora la rendición de cuentas, ello puede no resultar un soporte para la igualdad de género en aquellos lugares donde los clientes mismos tienen preferencias por educar a sus hijos varones.

Existen algunos ejemplos de colaboración exitosa entre los proveedores no estatales y las comunidades para asegurar mejoras en la educación de las niñas. Un buen ejemplo es el *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC). El BRAC ha sido pionero en el desarrollo de escuelas comunales que son gestionadas por los padres y los maestros, quienes son reclutados de la comunidad local. Estas escuelas ofrecen un currículo y un horario que son relevantes a las necesidades locales, y una educación que califica a los niños y niñas para entrar al sistema formal al graduarse.

Réplica del modelo BRAC en Malawi

La experiencia de los intentos de réplica del modelo BRAC en Malawi, donde una ONG internacional (Save the Children-US) estableció el programa, ha mostrado que una vez que la ONG empezó su retiro, el apoyo comunitario no se sostuvo. Ello se debió en parte a las demandas puestas sobre comunidades pobres, pero también porque la ONG internacional no impulsó el desarrollo de una ONG local para hacerse cargo del programa, como se tenía previsto. Como resultado, el estímulo de la participación comunal como un medio para asegurar la demanda local y la rendición de cuentas no se mantuvo. Adicionalmente, el programa no puso suficiente atención en la construcción de un compromiso nacional hacia su trabajo, creando la figura de un defensor dentro del Ministerio de Educación, por ejemplo. Así, el Ministerio de Educación no asumió responsabilidad sobre el programa como el plan lo había pensado. Estos hechos resaltan la importancia de prestar atención a los contextos locales y nacionales al diseñar dichos programas.⁷

Los proveedores privados que operan por lucro van desde aquellos que ofrecen servicios de mejor calidad a aquellos que pueden pagarlo, hasta aquellos que ofrecen oportunidades de "último minuto" allí donde los cupos escolares disponibles son insuficientes. Las implicancias para la igualdad de género varían de acuerdo con el contexto. En Nepal, los padres en su gran mayoría prefieren enviar a sus hijos varones a las escuelas privadas de mejor calidad, mientras que las niñas son enviadas con parientes para asistir a las escuelas públicas. Si las políticas y las prácticas de los proveedores no estatales son insensibles a las necesidades de las niñas, el gobierno podría hacer que se tomen en cuenta a través de la regulación. Sin embargo, la provisión no estatal de educación es más evidente en países en desarrollo donde el gobierno mismo falla en la cobertura. En tales casos, la capacidad del gobierno es demasiado débil para regular el sector no estatal, aun si la regulación fuera a incluir preocupaciones específicas de género.

Socios para el desarrollo

En muchos países, los defensores más fuertes de la igualdad de género han sido los donantes internacionales, más que los grupos locales afectados. Esta presión externa por el compromiso con la igualdad de género ha ayudado a poner la educación de las niñas en la agenda política y ha llevado a cambios crecientes en la política y la legislación existentes. Sin embargo, no ha promovido la apropiación y el compromiso con esta agenda entre los políticos y funcionarios nacionales.

Recomendaciones

Generar y sostener la voluntad política es crucial para lograr la igualdad de género en la educación, y ello requiere compromiso sostenido, liderazgo y capacidad de respuesta de parte de quienes toman decisiones. La voluntad política y la capacidad del Estado deben ir de la mano: aquellos países en los que la voluntad política ha ido acompañada de la capacidad de oferta han logrado los más grandes avances hacia la igualdad de género en la educación. Pero, sin la capacidad de un gobierno de diseñar e implementar políticas, los compromisos políticos mejor intencionados permanecerán irrealizados. Más aún, sin una presión constante de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, los avances en la igualdad de género difícilmente serán sostenibles.

¿Qué pueden hacer los gobiernos para lograr la igualdad de género en la educación?

- Asegurar la implementación y hacer cumplir los compromisos legales por la igualdad de género
- Hacer de la igualdad de género una prioridad nacional dentro de un compromiso más amplio y sólido por la inclusión social
- Crear oportunidades dentro del gobierno para las mujeres líderes y asegurar la sostenibilidad de estos cargos
- Jugar un rol más fuerte en el monitoreo y la regulación de las actividades de proveedores alternativos

¿Qué pueden hacer los donantes?

- Continuar siendo sólidos defensores de la paridad de género y poner la educación de las niñas en la agenda
- Promover la apropiación y el compromiso con esta agenda de parte de políticos y funcionarios nacionales
- Estimular y ayudar a las ONG a crear el tipo de liderazgo central y el apoyo de base que pueda sostener una campaña efectiva

¿Qué pueden hacer las ONG?

- Maximizar el tipo de liderazgo central y el apoyo de base que puedan sostener una campaña y defensa efectiva por la igualdad de género a lo largo del tiempo
- Promover el liderazgo de las mujeres dentro de la sociedad civil para demandar cambios sostenidos
- Trabajar para ganar el apoyo de los líderes religiosos y tradicionales en promover la educación de las niñas tanto a nivel local como nacional

Notas

¹ La voluntad política y el desarrollo de capacidades van de la mano. El rol del desarrollo de capacidades se discute en el documento 6 de esta serie: “Desarrollando capacidades para lograr la igualdad de género en la educación”, Serie Educación e Igualdad de Género, Programme Insights, (Oxfam GB, 2005).

² L. Semu (2003). “Malawi Country Study”. Documento para la Campaña Mundial por la Educación.

³ K. Hyde, A. Ekatan, P. Kiage y C. Basara (2001). “The Impact of HIV/AIDS on Formal Schooling in Uganda”. Brighton: Centre for International Education, University of Sussex.

⁴ Documento 6, op. cit. Este documento discute las formas en que las instituciones, prácticas y prioridades dentro de las organizaciones pueden ser “generizadas” de una forma que es desventajosa para mujeres y niñas.

⁵ Adaptado de K. Hyde y S. Miske (2000). “Girls’ Education”. Reporte para la Conferencia Mundial de Educación para Todos en Dakar. París: UNESCO.

⁶ E. Kane (2004). *Girls’ Education in Africa: What Do We Know About Strategies that Work?* Africa Region Human Development Working Paper Series. Washington DC: World Bank.

⁷ E. Kadzamira y P. Rose (2005). “Non-State Provision of Basic Services: Education in Malawi”. Paper prepared for the Non-State Provision of Basic Services Programme, DFID.

Fotografía de la carátula: Janet Raynor, Institute of Education, University of London.

© Oxfam GB, Diciembre 2005

Este documento fue desarrollado para el Proyecto Beyond Access y fue adaptado por Pauline Rose y Taylor Brown de 'The Role of Capacity and Political Will in Achieving the Gender MDG', un documento para *Girls' Education: Towards a Better Future for All*, DFID 2005. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre el desarrollo y los temas de política humanitaria. El texto puede ser usado sin costo para propósitos de incidencia, campañas, educación e investigación, siempre y cuando la fuente sea correctamente citada. El poseedor de los derechos de autor solicita que tales usos le sean notificados con el propósito de evaluar el impacto. Para copias en cualquier otra circunstancia, para reutilizar en otra publicación o para traducción o adaptación, se debe solicitar autorización y puede requerirse un pago. E-mail: publish@oxfam.org.uk.

Para mayor información sobre el proyecto *Beyond Access*, véase:
www.ioe.ac.uk/efps/beyondaccess

Para comentarios sobre los temas desarrollados en este documento, por favor escriba a:

beyondaccess@oxfam.org.uk

Otros documentos en esta serie se pueden consultar en:
www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/education/gender_education.htm

Oxfam GB

Oxfam GB es una organización de desarrollo, ayuda humanitaria e incidencia que trabaja con otros para encontrar soluciones definitivas a la pobreza y el sufrimiento alrededor del mundo. Oxfam GB es miembro de Oxfam International.

Oxfam House
John Smith Drive
Cowley
Oxford
OX4 2JY

Tel: +44.(0)1865.473727
E-mail: enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk