



**SERIE
TESIS DOCTORALES**

**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO
EN LOS ANÁLISIS Y EN LAS
POLÍTICAS DEL BANCO
MUNDIAL: SU EVOLUCIÓN
Y SUS LÍMITES**

Idoye Zabala Errazti



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea
ARGITALPEN
ZERBITZUA
SERVICIO EDITORIAL

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS ANÁLISIS
Y EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL:
SU EVOLUCIÓN Y SUS LÍMITES

Autora:

Idoye Zabala Errazti

Director:

Koldo Unceta Satrústegui



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea
ARGITALPEN
ZERBITZUA
SERVICIO EDITORIAL

Debekatuta dago liburu hau osorik edo zatika kopiazea, bai eta berorri tratamendu informatikoa ematea edota liburua ezein modutan transmititzea, dela bide elektronikoz, mekanikoz, fotokopiaz, erregistroz edo beste edozein eratarata, baldin eta *copyrightaren* jabeek ez badute horretarako baimena aurretik eta idatziz eman.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopiado, sin permiso previo y por escrito de la entidad editora, sus autores o representantes legales.

© Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua
Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

I.S.B.N.: 84-8373-821-X

Depósito Legal/Lege Gordailua: BI-3143-05

Impresión/Inprimatzea:

Servicio Editorial/Argitalpen Zerbitzua UPV/EHU

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I

EKONOMIA APLIKATUA I SAILA

**UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA I**

**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS ANÁLISIS
Y EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL:
SU EVOLUCIÓN Y SUS LÍMITES**

Tesis Doctoral presentada por:
Idoye Zabala Errazti

Dirigida por:
Koldo Unceta Satrústegui

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS	xi
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
1. Interés del tema y estado de la cuestión	3
2. Objetivos de la investigación.....	7
3. Hipótesis	9
4. Aspectos metodológicos	10
5. Estructura de la investigación	12

PARTE PRIMERA

MARCO TEORICO

CAPÍTULO 1: MUJERES, GÉNERO Y DESARROLLO: MIRADAS, ESTRATEGIAS Y DEBATES

1. Miradas sobre las mujeres y estrategias aplicadas en el análisis y en la práctica del desarrollo	17
1.1. Años 50 y 60. El papel tradicional de las mujeres. Estrategia de bienestar	18
1.2. Visibilización del papel productivo en los años 70. Estrategias de equidad y antipobreza	33
1.3. El desarrollo necesita a las mujeres. Estrategia de eficiencia	42
1.4. Una visión alternativa. Estrategia de empoderamiento	45
2. Economía feminista del desarrollo: debates y aportaciones	53
2.1. De "Mujeres en el Desarrollo" a "Género y Desarrollo"	54
2.2. La integración de las mujeres en el proceso de desarrollo	56
2.3. La igualdad entre hombres y mujeres	57
2.4. La igualdad de las mujeres y sus intereses	59
2.5. Percepciones incorrectas o poder masculino	62
2.6. Las políticas macroeconómicas	64
2.7. Un enfoque macroeconómico alternativo	71
2.8. Nuevos modelos de desarrollo	75

PARTE SEGUNDA

LAS POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL Y SU INFLUENCIA EN LAS MUJERES Y EN LAS RELACIONES DE GÉNERO

CAPITULO 2: EL BANCO MUNDIAL COMO INSTITUCIÓN FINANCIERA: SURGIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS

1. Introducción	89
2. El contexto político y económico en el que surgen las instituciones económicas internacionales	90
3. Las negociaciones para la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo en Bretton Woods y en Savannah: el reflejo de la relación de fuerzas internacional	94
4. Los primeros años del Banco Mundial: 1946-1949	103
5. Consolidación del Banco como prestatario en los mercados internacionales de capital	106
6. Consolidación del Banco como prestamista de los países menos desarrollados: el nacimiento de la AID	114
7. La evolución de la visión del Banco sobre su papel en el desarrollo	121
7.1. Su función como agencia de desarrollo	123
7.2. Diferentes necesidades regionales	128
7.3. Los sectores a apoyar	131
7.4. La actitud ante la política	133
8. Ausencia de las mujeres durante el período	134

CAPÍTULO 3: EL BANCO MUNDIAL COMO INSTITUCIÓN FINANCIERA Y COMO AGENCIA DE DESARROLLO DURANTE LOS AÑOS 70

1. Introducción	137
2. El contexto: Nueva percepción de los problemas del desarrollo	138
3. La lucha contra la pobreza bajo la presidencia de McNamara	142
3.1. 1ª Etapa: Convencer al Banco y a la comunidad internacional	143
3.2. 2ª Etapa: Invirtiendo en los sectores rural y urbano	147
3.2.1. El discurso de Nairobi en 1973	147
3.2.2. Proyectos agrícolas y de desarrollo rural	149
3.2.3. Proyectos urbanos	153
3.2.4. Resultados de los proyectos antipobreza	154
3.3. 3ª Etapa: El abandono progresivo de la estrategia de las necesidades básicas	157
4. Las distintas estrategias antipobreza del Banco Mundial	158
4.1. Redistribución con Crecimiento	159
4.2. Balance de 25 años de desarrollo	166
4.3. Satisfacción de las Necesidades Básicas	169
4.4. Propuestas de un nuevo orden económico internacional y diálogo Norte-Sur	174
4.5. Valoración de la estrategia antipobreza del Banco Mundial	176
5. Balance del período	178
5.1.. Ampliar el peso del Banco como institución prestamista	178
5.2. Un alivio de la pobreza compatible con el crecimiento	179
5.3. Convertir al Banco en una institución de desarrollo	180
6. Las mujeres en las políticas del Banco durante los años 70	183
6.1. Necesidades básicas y análisis de género	184
6.2. Las implicaciones de las políticas antipobreza del Banco Mundial sobre las mujeres y las relaciones de género	185
6.3. Las políticas de población del Banco y las mujeres	187

CAPÍTULO 4: CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL

1. Introducción	189
2. El contexto de la crisis económica y sus repercusiones en los países en desarrollo	189

3.	Cambios en el pensamiento sobre desarrollo	194
3.1.	La crítica al modelo anterior desde el paradigma neoclásico	194
3.2.	El Consenso de Washington	196
4.	El Banco Mundial y el ajuste estructural	198
4.1.	Las instituciones financieras internacionales ante la crisis	199
4.2.	La introducción de los préstamos de ajuste del Banco	201
4.3.	Dificultades de aplicación y cambios en los programas de ajuste estructural	205
4.4.	Evaluación de las consecuencias del ajuste y la reforma económica .	209
5.	Las mujeres y el análisis de género en el ajuste estructural del Banco Mundial.....	213
5.1.	Los efectos del ajuste en las mujeres	213
5.2.	El análisis del Banco sobre las mujeres y las relaciones de género en el ajuste estructural	216

CAPÍTULO 5: LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1.	Introducción	223
2.	La pobreza vuelve a la agenda del Banco	223
2.1.	Nueva preocupación por la pobreza y su evaluación	224
2.2.	El cuestionamiento del Consenso de Washington	228
2.3.	El nuevo diseño de la reforma y la necesidad de un marco integral de desarrollo	232
2.4.	La lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad y la eficiencia del Banco	237
3.	Las estrategias antipobreza en los 2000	241
3.1.	El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza	242
3.2.	Los conceptos de empoderamiento y capital social en el Banco	246
3.2.1.	Empoderamiento	246
3.2.2.	El papel del capital social	247
3.3.	La estrategia de lucha contra la pobreza en los PPME en los años 2000	251
3.3.1.	La iniciativa para los países pobres muy endeudados	251
3.3.2.	Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza	253
3.4.	La reducción de la pobreza y el impulso al sector privado en la provisión de servicios básicos	258

4. Balance de la lucha contra la pobreza y próximas tendencias	264
4.1. Balance de la lucha contra la pobreza del Banco desde los años 90	264
4.2. Tendencias más recientes en la lucha contra la pobreza	266
5. Relaciones de género y estrategias de lucha contra la pobreza en el Banco	268
5.1. Empoderamiento y microcréditos	269
5.2. Avances del grupo de género del Banco en la medición y evolución del concepto de empoderamiento	271
5.3. Capital social y género	273
5.4. Tratamiento de los aspectos de género en los DELP	275

PARTE TERCERA

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE MED/GED DENTRO DEL BANCO MUNDIAL

La institucionalización de MED/GED dentro del Banco Mundial	283
---	-----

CAPÍTULO 6: EL LENTO PROCESO DE CONSOLIDACIÓN HASTA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GÉNERO

1. Introducción	291
2. Los primeros pasos: 1972-1985	291
2.1. Aspectos organizativos	291
2.1.1. Surgimiento de la preocupación MED	291
2.1.2. Se crea un puesto MED	293
2.2. Actividades MED/Género del Banco	295
2.2.1. Proyectos	295
2.2.2. Directivas	296
2.2.3. Formación	297
2.2.4. Publicaciones	298
2.2.5. Discursos y declaraciones de los presidentes	299
2.3. Los primeros argumentos MED del Banco	300
3. Los años pro-activos: 1986-1994	303
3.1. Aspectos organizativos	304
3.1.1. Impulso de la organización MED dentro del Banco	304
3.1.2. Reorganización del trabajo de género	305

3.2. Actividades MED/Género del Banco	308
3.2.1. Sectores sociales:	309
3.2.1.1. Población, salud y nutrición	309
3.2.1.2. Educación	311
3.2.1.3. Rasgos comunes de las inversiones sociales	317
3.2.2. Sectores productivos:	318
3.2.2.1. Agricultura	318
3.2.2.2. Crédito	321
3.2.3. Otros sectores	323
3.3. Las valoraciones del Banco sobre su trabajo de género	323
3.4. Establecimiento de una estrategia: El documento de política de género de 1994	329
3.5. Las razones para incorporar los asuntos de género al trabajo del Banco	334

CAPÍTULO 7: EL IMPULSO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GÉNERO

1. Introducción	339
2. Los compromisos del Banco en Beijing	339
3. Influencia del movimiento de mujeres en el Banco Mundial	343
3.1. Grupo Consultivo Externo de Género (EGCG)	345
3.1.1. Funciones del grupo	345
3.1.2. Propuestas para institucionalizar el género en el Banco	350
3.1.3. Valoración del trabajo del grupo	357
3.2. Consejo Consultivo de Género para Oriente Medio y Norte de África	360
3.3. La campaña "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres"	361
3.4. Otros grupos feministas de presión	366
4. Reorganización del trabajo de género en el Banco	368
4.1. Reorganización del área MED/Género en el centro	369
4.2. MED/Género en las regiones	371
5. Las actividades MED/Género del Banco	375
5.1. Proyectos	375
5.2. Trabajo analítico y estrategias de asistencia al país	380
5.2.1. Informes sectoriales	380
5.2.2. Valoraciones de pobreza	381
5.2.3. Informes de gasto público	381
5.2.4. Valoraciones de género	381
5.2.5. Estrategias de asistencia al país	382

5.3. Documentos de política sectorial	384
5.3.1. Educación	384
5.3.2. Población, salud y nutrición	385
5.3.3. Desarrollo rural	387
5.4. Seguimiento, rendición de cuentas y evaluación	389
6. Cambios en el análisis y política de género	391
6.1. Ambigüedades de la política de género	391
6.2. El marco analítico de política de género del Banco. Valoración del marco analítico	393
6.3. La nueva estrategia del Banco	399
6.3.1. Las razones	399
6.3.2. Los componentes de la estrategia	402
6.3.3. Las actividades	404
6.4. Nueva política operacional y procedimiento del Banco	406
6.5. Avances en la ejecución de la nueva estrategia	412
CONCLUSIONES GENERALES	417
BIBLIOGRAFÍA	435

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAWORD	Association of African Women for Research and Development
AID	Asociación Internacional de Desarrollo
AISP	Análisis del Impacto Social y en la Pobreza
AIWC	All India Women's Conference
APCWD	Asia and Pacific Centre for Women and Development
APG	Análisis y Políticas de Género
AWID	Association for Women's Rights in Development
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
BP	Bank Procedures
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
DAWN	Development Alternatives with Women for a New Era
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
DFID	Department for International Development
EAP	Estrategia de Asistencia al País
ECOSOC	Economic and Social Council
EE.UU.	Estados Unidos
EGCG	External Gender Consultative Group
ESW	Economic and Sector Work
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations
FENUDE	Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico
FIAHS	Fund for Innovative Approaches in Human and Social Development
FMI	Fondo Monetario Internacional

FNUAP	Fondo de Población de Naciones Unidas
GED	Género en el Desarrollo
ICRW	International Center for Research on Women
IFAD	International Fund for Agriculture Development
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
LSMS	Leaving Standards Measurement Study
MED	Mujeres en el Desarrollo
MID	Marco Integral de Desarrollo
MIT	Massachusetts Institute of Technology
NN.BB.	Necesidades Básicas
NN.UU.	Naciones Unidas
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS	Operational Manual Statement
ONG	Organización No Gubernamental
OP	Operational Policy
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PREM	Poverty Reduction and Economic Management
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SOW	Subordination of Women – Workshop at Institute of Development Studies
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
USAID	United States Agency for International Development
VGP	Valoración de Género del País
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
WB	World Bank
WEDO	Women's Environment and Development Organization
WIDE	Women in Development Europe

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. INTERÉS DEL TEMA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El análisis de una institución como el Grupo Banco Mundial ha sido realizado en numerosas ocasiones desde el punto de vista de sus ámbitos de actividad, de sus características y formas de funcionamiento, cuestionando o apoyando los resultados obtenidos por el mismo, planteando reformas necesarias en su propia estructura o en su funcionamiento e, incluso, cuestionando la necesidad de su existencia. Existen, por tanto, incontables artículos y monografías publicados que abordan estas cuestiones desde múltiples puntos de vista diferentes. Su publicación se produce muy especialmente en las últimas décadas ya que durante buena parte de la existencia del Grupo Banco Mundial se aplicó una rigurosa política de confidencialidad respecto a sus actividades, de forma que hasta 1973 no se publicó el primer análisis pormenorizado de las mismas por parte de Edward S. Mason y Robert E. Asher que tuvieron, para hacerlo, libre acceso a los documentos de la institución.

La mayor parte de las publicaciones sobre el Banco o, al menos, una parte muy importante de las mismas tiene lugar a partir de la década de los años 90. Esto obedece a varios motivos que trataremos de analizar.

En primer lugar, los negativos efectos sociales de las políticas de ajuste aplicadas desde los años 80 llamaron la atención de un público más amplio sobre las instituciones financieras internacionales que las habían impuesto a los países en desarrollo.

En segundo lugar, la conmemoración del 50º aniversario del nacimiento del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional supuso un buen momento para la reflexión y el balance por parte de sectores académicos y de grupos sociales diversos, entre ellos, grupos de mujeres y ONG comprometidas con la causa de los países empobrecidos.

Ya entrada la década de los años 90, el Banco se planteó la progresiva apertura al público de buena parte de sus documentos oficiales, y a finales de la década se abrieron centros públicos de información en respuesta a las presiones sociales. Esta mayor transparencia por parte de la institución, que incluye el hecho de que buena parte de sus documentos sean accesibles en la red, constituye un tercer motivo para la proliferación de documentos y publicaciones que analizan y valoran la nueva información disponible.

Finalmente, el fortalecimiento de un movimiento crítico frente a la globalización existente, que ha contado con la generalización del uso de Internet, ha permitido la difusión de toda esta documentación.

La importante atención que concita el Banco Mundial se debe no tanto, aunque también, a ser el principal grupo financiero del sector público que presta a los países en desarrollo, como a su creciente función como difusor de ideas y recomendaciones sobre el desarrollo, a su labor como agencia de desarrollo. Su papel como grupo financiero, en otro tiempo mucho más importante y sin dejar de serlo, ha ido disminuyendo a medida que aumentaban los flujos financieros privados, de forma que su peso relativo en los préstamos a los países en desarrollo es cada vez menor. De la mano de esta situación se produce un fortalecimiento de su papel pedagógico, como banco de conocimiento que puede aconsejar a los países en distintos ámbitos, de cara a la promoción de su visión del desarrollo. La presión social ejercida sobre el Banco ha producido como respuesta el tratamiento e intervención en una gama cada vez más amplia de aspectos, desde cuestiones consolidadas como la estabilidad macroeconómica y la liberalización, hasta temas más recientes como el empoderamiento y la importancia del capital social, o la relevancia de las instituciones y del buen gobierno, pasando por preocupaciones en cuestiones de género y medioambientales.

El caso es que esta ampliación de la agenda ha sido discutida tanto por sectores de la derecha estadounidense que plantean cerrar el Banco o reducir al mínimo su actividad, como por sectores académicos de izquierda que señalan que este aumento de objetivos reduce la eficacia del trabajo, dificulta la rendición de cuentas y hace aumentar la distancia entre la retórica, por un lado, y los resultados y las prácticas de la institución, al tiempo que aumenta la injerencia en las políticas internas de los países. Por otro lado, la ampliación de los temas sobre los que trabajar por parte del Banco ha sido la respuesta a las exigencias de distintos movimientos sociales, entre ellos los grupos de mujeres.

Podría pensarse que es el Banco Mundial, dada su importancia, el principal responsable de lo que sucede en los países en desarrollo, pero ni para bien ni para mal esto es así. Es conveniente señalarlo ya que, en ocasiones, parece ser el culpable directo de la pobreza y del resto de los males existentes en los países en desarrollo. Sin ánimo de ser exhaustivos se puede señalar que los principales impulsores de las políticas económicas de corte neoliberal en todo el mundo han sido los propios países industrializados, de forma relevante el G7, que han utilizado su influencia para generalizar estas políticas en todo el mundo. Tampoco se puede olvidar el papel de los principales inversores privados en el desarrollo de los flujos de capital, y la consiguiente inestabilidad financiera y vulnerabilidad que han creado en las economías emergentes. Finalmente, buena parte de los malos resultados sociales y económicos de muchas economías en

desarrollo se deben al papel de sus propios gobiernos corruptos que demuestran poco interés en las necesidades de sus poblaciones.

El hecho de que la institución no sea la principal ni la única responsable, no significa que no tenga su cuota de responsabilidad en la generalización de estas políticas en los países en desarrollo o en favorecer la libertad de los flujos de capital, ya que ha utilizado su capacidad de presión para influir en estos países, aunque difícilmente podía ser de otra forma en una institución regida por los votos de las principales potencias económicas.

El peso que tienen las principales economías del mundo en las decisiones que toma la Junta Directiva no implica que en las actividades cotidianas principales de la institución no exista un margen de maniobra amplio. La gerencia del Banco tiene una importante autonomía en los proyectos que impulsa y en las ideas que fomenta, y tanto las actividades relacionadas con sus préstamos y programas como su modo de ver los procesos de desarrollo tienen una gran influencia en todo el mundo. Influyen en millones de personas que se ven desplazadas por grandes proyectos de infraestructuras, en millones de mujeres que ven dificultadas sus actividades agrícolas de subsistencia, en muchas mujeres que se ven favorecidas por microcréditos subvencionados, en parte, por el Banco, o en millones de niñas que acceden a la educación primaria gracias a los proyectos impulsados por el Banco.

Así mismo, el Banco influye en las políticas que aplican buena parte de los gobiernos de los países en desarrollo que de buena o mala gana siguen sus recomendaciones. De la misma manera, influye en el trabajo que realizan las ONG, ya que una parte importante de la ejecución material de los proyectos del Banco se efectúa a través de ellas. Influye en el mundo académico dada la situación privilegiada de la institución para acceder al conocimiento de la situación de los distintos países y su capacidad para analizarla y realizar recomendaciones sobre la misma. No se puede olvidar que, durante muchos años, el Banco ha sido la única fuente de estadísticas internacionales para el sector académico, y que los Informes sobre el Desarrollo Mundial han sido un importante material de consulta y análisis para quien trabaja temas de desarrollo y economía internacional. Además, influye en otros organismos internacionales relacionados con el desarrollo por su posibilidad de marcar políticas concretas y de disponer de información relevante ampliamente difundida. Finalmente, influye en el sector privado porque contribuye a marcar las reglas de juego en los países en los que las empresas quieren invertir.

Como de lo dicho se puede concluir, el Banco tiene una importante capacidad de incidencia en la vida de muchas personas y en las políticas de muchos países, por lo que es importante prestar atención a su actividad y a las ideas que propugna. Por otro lado, el Grupo Banco Mundial ha adquirido una gran entidad, tanto por la cantidad de personas que trabajan para el mismo, como por el volumen de su financiamiento, que alcanza centenares de miles de millones de dólares a lo largo de su existencia, como por la diversidad creciente de sectores en los que desempeña su actividad. La imposibilidad, por tanto, de abarcar en el análisis a la totalidad de la institución hace aconsejable acotar territorios parciales y concretos en los que desarrollar la investigación.

Cuando comencé con la investigación descubrí con sorpresa que en la segunda obra general sobre la historia del Banco, editada para conmemorar su primer medio siglo, escrita por D. Kapur, J. Lewis y R. Webb y publicada en 1997, había poquísimas referencias a los temas de mujeres en el desarrollo¹ y ninguna referencia a género y desarrollo en el índice terminológico que aparece al final de la obra; mientras el tema medioambiental tenía su propio capítulo, el trabajo del Banco en el tema de mujeres y desarrollo ocupaba una página de casi 2.000 que tiene la obra.

La ausencia de estas referencias en la primera obra de Mason y Asher, de 1973, pudiera tener cierta lógica dado que estos aspectos no habían recibido ninguna atención por parte del Banco; sin embargo, en el momento de publicación de la segunda obra la entidad ya llevaba 20 años trabajando estos aspectos, habiendo creado una unidad de mujeres en el desarrollo en la institución, unidad que desarrolló diferentes actividades, entre ellas análisis y estudios acerca de la cuestión e, incluso, fue responsable de la elaboración de una primera estrategia con respecto a la política a ejecutar en materia de género. Si el Banco, hasta ese momento, no se había caracterizado por ser el primer organismo internacional y de desarrollo que abordaba estos asuntos, sus historiadores aún daban menos importancia al tema. Era clara la necesidad de subsanar esta deficiencia.

El movimiento internacional sobre mujeres en el desarrollo aparece en los años 70 y se va consolidando en las siguientes décadas consiguiendo un importante respaldo institucional con la aprobación por parte de la

¹ En la obra existen cuatro entradas a Mujeres en el Desarrollo, tres de las cuales consisten en una mención de que este tema, junto a otros temas nuevos se estaban abordando en la institución; la cuarta entrada es el análisis de una página sobre la actividad del Banco al respecto. Existen también tres entradas a las mujeres como parte del personal que trabaja para el Banco; una de ellas nos explica que las mujeres en 1993 representaban el 50% de los profesionales de alto nivel (Kapur et al. 1997:1209), lo que es difícil de creer ya que en 1995 las mujeres profesionales sólo eran un 28% del conjunto y las que ocupaban puestos directivos un 12% (World Bank 2000e).

mayoría de los gobiernos en 1995 de la Plataforma de Acción de Beijing, donde se recoge la necesidad de avanzar en áreas estratégicas para el avance de las mujeres y su empoderamiento. Esto supone un reconocimiento internacional de que, pese a las diferentes situaciones y formas de vida de hombres y mujeres en el mundo, existen problemas comunes que comparten las mujeres y que las sitúan en una posición de desventaja y subordinación respecto a los hombres. La firma de esta Plataforma significa un compromiso por parte de una mayoría de países para luchar contra esta situación.

A la Conferencia sobre la Mujer de NN.UU. asistió el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, y en su discurso comprometió a su institución a defender y ser parte de la lucha por la igualdad.

La institución, cuyo trabajo en este sentido queremos analizar, no ha sido precisamente pionera en la defensa de la causa de las mujeres. Durante mucho tiempo ha sido más bien reacia y ha caminado por detrás de otros organismos multilaterales y de otras agencias de desarrollo. Sin embargo, es cierto que se han ido produciendo avances, y que estos se han acelerado desde mediados de los 90.

El que el Banco Mundial apoye el trabajo de género tiene mucha importancia por su capacidad de incidir en muchas áreas, organizaciones, gobiernos y, en definitiva, en la vida de muchas mujeres. Por ello, quienes trabajan a favor de esta causa, tanto dentro como fuera de la institución, han buscado distintas estrategias para influir en ella.

Desde 1990 se han realizado informes internos del progreso en los temas MED en la institución y en 1995 se publica el primer balance sobre el trabajo MED realizado por el departamento de evaluación de operaciones del Banco, que goza de cierta autonomía para valorar su trabajo en diferentes ámbitos. También fuera de la organización se han producido importantes estudios, especialmente desde los años 90 analizando las actuaciones del Banco en materia de género y estudiando las posibilidades y dificultades de institucionalizar esta perspectiva en su trabajo.

Todas estas cuestiones y preocupaciones forman parte de esta tesis cuyos objetivos pasamos a reseñar.

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de este trabajo es realizar un análisis desde la perspectiva de género de la actividad del Banco a lo largo de su historia. La

perspectiva de género supone reconocer que existe una diferencia sexual y biológica entre hombres y mujeres sobre la que se han construido percepciones, valores y funciones correspondientes a cada sexo. Es una mirada a las relaciones entre hombres y mujeres que analiza las desigualdades sociales, económicas y culturales que se han construido a lo largo de la historia sobre estas diferencias biológicas, marcando normas, responsabilidades y recursos para cada uno. La perspectiva de género, por tanto, pone de relieve estas desigualdades que producen que las mujeres estén subordinadas a los hombres en todas las sociedades y pretende la transformación social para acabar con ellas y desarrollar las potencialidades de todas las personas.

Analizar el trabajo del Banco desde esta perspectiva es un objetivo muy amplio porque abarca un período de 60 años en los que la actividad se desarrolla en muchos sectores; estamos ante una organización que cuenta con 184 países miembros y oficinas en más de 100 países, y que tiene cerca de 9.300 personas trabajando de forma estable. Esta amplitud ha obligado a seleccionar y centrar los objetivos del trabajo.

El primer objetivo es estudiar las políticas generales del Banco en cada etapa de su historia, de forma que se puedan extraer sus principales rasgos, características y resultados, buscando en cada una de estas etapas qué influencia directa o indirecta generan estas políticas en la vida de las mujeres y en las relaciones de género.

El segundo objetivo es analizar cómo se produce el proceso de institucionalización de los temas MED y Género en el Desarrollo dentro de la organización abordando los aspectos organizativos de las unidades de género centrales y de las regiones, estudiando su influencia en las actividades analíticas y de proyectos del Banco, y analizando los distintos discursos que se realizan sobre género tanto por parte de quienes tienen la responsabilidad de ese trabajo como del conjunto de la institución.

El tercer objetivo es extraer lecciones de los análisis realizados sobre las políticas generales y sobre la institucionalización de la perspectiva de género en el Banco, y estudiar tanto sus límites como sus potencialidades para promover una perspectiva de género en el conjunto de su trabajo y favorecer así unas relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres, de manera que mejore la calidad de vida de las mujeres, y aumenten las posibilidades de un desarrollo al servicio de las necesidades de ambos sexos.

3. HIPÓTESIS

La hipótesis central de este trabajo es la existencia de límites estructurales que impiden que el Banco Mundial incorpore una perspectiva de equidad de género en sus políticas y en sus análisis del desarrollo. Estos límites se pueden agrupar en dos: una visión económica que no asume congruentemente el análisis de equidad de género y un funcionamiento interno que dificulta los cambios.

Existe una contradicción entre las políticas de género que se plantean desde la institución y, especialmente desde quienes trabajan los temas de género dentro de ella, y las políticas más generales y más amplias del Banco. Esta contradicción es reflejo de un problema más general, la brecha existente entre la retórica del Banco y su actividad práctica, que se plantea cuando se declara como objetivo el crecimiento económico y se impulsan políticas deflacionistas, o cuando se dice buscar el empoderamiento de los pobres y se aplican políticas que aumentan su vulnerabilidad y reducen su poder.

Esto no significa que la institución no haya tenido una evolución positiva en la integración de las preocupaciones de género, pero sí marca la manera en que se ha producido esta integración. Las preocupaciones del Banco con relación a las mujeres se manifiestan de manera instrumental para los objetivos de crecimiento económico y, más recientemente, para la reducción de la pobreza. Los principales avances en la integración del género en sus políticas se han dado en la salud reproductiva y en la educación, y en mucha menor medida en los demás ámbitos de políticas, siendo la razón de esta diferencia el hecho de que existen suficientes evidencias sobre que las mejoras en la salud reproductiva y en la educación de las mujeres tienen efecto en la reducción de la fertilidad, en el aumento del bienestar familiar y, en menor medida, en el incremento de la productividad.

Los avances realizados en el Banco Mundial han dependido de varios factores entre los que destacan la presión de las promotoras de género que han trabajado tanto en las unidades de género como fuera de ellas y han sabido irse ganando apoyos con una elaboración teórica que sirviera de base para justificar este tipo de intervenciones. Esta presión ha tenido más efecto cuando el Banco ha considerado los aspectos sociales del desarrollo entre sus prioridades. Su trabajo se ha visto apoyado por algunos directores ejecutivos de países con sensibilidad en torno a estos temas y por algunos altos funcionarios del Banco. La existencia de presión por parte de los movimientos de mujeres ha tenido su influencia, especialmente tras la Conferencia de NN.UU. sobre las mujeres realizada en 1995 en Beijing.

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para llevar a cabo esta investigación, se ha optado por desarrollar un marco teórico, contenido básicamente en el primer capítulo, desde el que poder analizar la evolución habida en el Banco Mundial.

Partimos de considerar la necesidad de contar con una serie de referencias básicas aportadas por la economía feminista y por los estudios sobre género en el desarrollo desde las que poder evaluar el pensamiento del Banco Mundial en los temas referidos al género, y analizar las políticas llevadas a cabo en este terreno. Se trata, por tanto, de partir de un marco de referencia para, desde ahí, estudiar su relación con los trabajos y actividades de esta institución.

Para este propósito, hemos optado por llevar a cabo una lectura exhaustiva de la literatura existente en torno a tres cuestiones fundamentales.

- Las aportaciones teóricas sobre género y desarrollo que tienen su origen en la década de los 70 y han crecido hasta conformar un terreno propio de investigación y análisis.
- La evolución del Banco Mundial en su pensamiento sobre el desarrollo y en sus prácticas institucionales a lo largo de sus 60 años de existencia.
- El trabajo sobre Mujeres en el Desarrollo, y Género en el Desarrollo, que se ha realizado desde la institución.

Desde esta perspectiva, las fuentes principales han sido los documentos de la propia institución, los estudios realizados sobre su actividad de género desde fuera de la organización y la literatura de género y desarrollo.

De entre los primeros, nos hemos basado en buena medida en los documentos del Banco sobre políticas y análisis que explican la dirección de la actividad práctica y de los proyectos. También han sido de gran utilidad las historias que sobre el Banco se han escrito y que han permitido situar el desarrollo de esta organización y, en parte, explicar su evolución.

De la documentación del Banco Mundial, hemos prestado especial atención a la que se relaciona con el ámbito de estudio, mujeres y género en el desarrollo. Buena parte de ella procede de las unidades MED y GED que tiene la institución y se han realizado como materiales de estas unidades o como documentos del conjunto del Banco; también hay que

considerar los balances realizados por el Comité de Desarrollo, organismo conjunto del Banco y el Fondo Monetario Internacional, y los realizados por el Departamento de Evaluación de Operaciones que ha realizado varios balances de las actividades de género.

Sin embargo, el análisis de género tiene un carácter multidisciplinar que va más allá del análisis económico de buena parte de la literatura del Banco Mundial. Para poder estudiar el trabajo de la institución en los temas de género hemos contado con la extensa literatura que existe hoy en día sobre mujeres y género en el desarrollo, buena parte de la cual analiza los aspectos sociológicos, políticos, psicológicos, antropológicos y culturales, junto con los aspectos económicos de la realidad de las relaciones entre hombres y mujeres.

Como parte de esta literatura, una importante fuente de análisis han sido los estudios realizados por académicas y activistas que han investigado las actividades del Banco de una manera crítica, señalando sus contradicciones y las dificultades de institucionalizar la perspectiva de género en ésta y en otras organizaciones.

La primera dificultad encontrada para emprender este estudio fue la falta de documentación existente en el país, tanto sobre mujeres y/o género en el desarrollo, como en relación con el Banco Mundial. Para resolverla fue preciso realizar varios viajes al Reino Unido para recoger material en la British Library of Political & Economic Science de la London School of Economics and Political Science, y un viaje a Washington, a la sede del Grupo Banco Mundial, para obtener el entonces todavía escaso material existente en materia de mujeres y género que tenía la organización. En estos viajes tuve la ocasión de entrevistarme con profesoras que trabajaban estos temas y con personal del Banco. Posteriormente, ha sido de inestimable ayuda el Centro de Documentación del Instituto Hegoa que ha provisto buena parte de las necesidades de documentación, y la Biblioteca Central de la UPV/EHU que ha satisfecho mis requerimientos bibliográficos. Finalmente, Internet ha permitido tener un acceso directo a la información que el Banco Mundial pone a disposición del público.

Otra dificultad, no prevista al inicio de esta tesis, es la proliferación de materiales que se ha producido desde mediados de los años 90 y que ha alargado considerablemente la realización y, sobre todo, la conclusión del trabajo. A pesar de ello, se han recogido y analizado los documentos y estudios más importantes en el ámbito del trabajo de género.

5. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo tiene una introducción general y tres partes diferenciadas. En la primera de ellas, que consta de un capítulo, se establece el marco teórico desde el que analizamos la trayectoria y los resultados del Banco en su trabajo de género. En esta parte, revisamos las distintas visiones que las agencias han tenido en torno al papel de las mujeres en el desarrollo y sus estrategias de intervención hacia ellas. De una concepción de las mujeres como grupo vulnerable, responsable de la familia y necesitado de protección, se pasa a un reconocimiento de su importante papel productivo que está siendo deteriorado por las intervenciones de desarrollo. Esta nueva visión considera que el desarrollo margina a las mujeres y que es necesario redistribuir los recursos para incorporarlas al proceso. Paralelamente a estas consideraciones surge la preocupación por reducir la persistente pobreza presente en los países en desarrollo que afecta de manera más aguda a las mujeres, especialmente a las que son cabeza de familia. Se destinan, por tanto, recursos a mejorar sus posibilidades de generar ingresos.

La crisis que enfrentan los países industrializados primero y, posteriormente, las economías en desarrollo fomenta una visión de las mujeres como recurso infrautilizado, de manera que se plantea que el desarrollo necesita a las mujeres. Se cuenta con su potencial productivo para impulsar el crecimiento económico, y con su papel reproductivo y comunitario para compensar la retirada del Estado de la provisión de servicios sociales. Esta mirada se mantiene en la actualidad por parte de un buen número de agencias y organizaciones, incluido el Banco Mundial.

Las mujeres dedicadas al estudio de estos temas en los países del Sur desarrollan, por su parte, una visión alternativa que pretende acabar con las desigualdades sociales y luchar por una situación de equidad donde las mujeres puedan tener libertad de elección y control sobre sus vidas. Esta visión alternativa, conocida como empoderamiento de las mujeres, es coherente con las visiones alternativas que se han producido en torno al desarrollo como expansión de las capacidades humanas.

Se revisan también en este capítulo inicial los distintos debates que, en torno a estos temas, han planteado las distintas corrientes feministas; por ejemplo, si existe integración de las mujeres en el desarrollo y si la manera de integrarse resulta positiva; si se desea la igualdad entre hombres y mujeres, y sobre qué modelo; si se da una igualdad entre mujeres o hay importantes diferencias que dificultan la solidaridad; o el debate en torno a las políticas macroeconómicas más adecuadas desde una perspectiva de género.

La segunda parte de la tesis trata de las políticas del Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Tiene cuatro capítulos que dan seguimiento a las distintas etapas que ha atravesado la institución. En el segundo capítulo se estudia la creación y consolidación del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo como prestatario de los mercados de capital, al tiempo que el nacimiento de la Agencia Internacional de Desarrollo que permitirá una ampliación de las actividades del Grupo Banco Mundial. En esta etapa, las mujeres están ausentes en sus análisis y en sus actividades como prestamista. El capítulo tercero analiza las distintas estrategias antipobreza de la institución valorando sus resultados y sus implicaciones de género. En el cuarto capítulo se estudian los programas de ajuste estructural en el marco del cambio hacia políticas neoliberales que se generalizan en los años 80 y que tienen importantes repercusiones sociales y de género. El capítulo quinto, que cierra esta parte, se dedica a analizar el énfasis renovado de la lucha contra la pobreza emprendida por la institución en los últimos años, analizando las distintas estrategias antipobreza y cómo se han insertado los temas de género en las mismas.

La tercera parte de este estudio se centra en la institucionalización de los aspectos Mujeres o Género en el Desarrollo. En ésta, el capítulo seis estudia los primeros pasos que se dan con la creación de un puesto MED en 1977, y el desarrollo de las primeras actividades y publicaciones sobre mujeres y desarrollo hasta la elaboración de la primera política de género del Banco en 1994. En el capítulo séptimo se investiga el impulso que recibe la institucionalización de género tras la publicación de una política específica y después de la celebración de la Conferencia sobre la Mujer de Beijing, momento en el que la presión externa favorable a la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres tiene un mayor impacto dentro de la institución. Este impulso se traduce en una mayor incorporación de la perspectiva de género, en la publicación de un informe sobre políticas en torno al tema y en el establecimiento de una nueva estrategia de género que se aprueba en el año 2001. Desde entonces se está dando un mayor seguimiento y rendición de cuentas de la ejecución de esta política que busca de forma explícita la institucionalización del género en las principales actividades del Banco.

Finalmente, en las conclusiones generales, se hace una valoración de las principales políticas del Banco Mundial y del proceso de incorporación de los aspectos de género siguiendo el hilo de la hipótesis que se ha establecido.

PARTE PRIMERA
MARCO TEORICO

CAPÍTULO 1

MUJERES, GÉNERO Y DESARROLLO: MIRADAS, ESTRATEGIAS Y DEBATES.

1. MIRADAS SOBRE LAS MUJERES Y ESTRATEGIAS APLICADAS EN EL ANÁLISIS Y EN LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO

En este apartado se van a analizar cuáles han sido las ideas y percepciones de las distintas estrategias de desarrollo sobre el papel de las mujeres en el progreso de sus sociedades. Durante las primeras décadas de evolución de los estudios y práctica del desarrollo, las mujeres eran fundamentalmente madres y su papel dentro del hogar la función principal que podían cumplir. Se consideraba que el desarrollo iba a tener efectos positivos para ellas, liberándolas de cargas domésticas y de relaciones tradicionales opresivas, al tiempo que obtendrían nuevas oportunidades de empleo. En la práctica, la mayoría de los recursos económicos dirigidos a los países considerados "atrasados" fomentaban actividades productivas e infraestructuras donde se concentraban los hombres, y los pocos recursos que tenían por destino a las mujeres eran para actividades que fortalecían su papel tradicional.

Es a partir de los años 70 cuando, tras la consideración de que el desarrollo estaba marginando a las mujeres, se comienza a hacer visible su aportación a las actividades productivas y a dirigirse recursos en apoyo de una mayor integración al proceso. Posteriormente, las distorsiones e ineficiencias en la asignación de los recursos para el desarrollo conducen al planteamiento de que se necesita de las mujeres para conseguir los avances deseados, ellas son un importante recurso infrautilizado que no ha dado de sí todo su potencial. Esta idea se da en un contexto de crisis económica y reducción del gasto público, lo que conduce a una intensificación de la carga de trabajo que van a soportar las mujeres.

Fuera de las doctrinas dominantes sobre desarrollo de cada etapa se va a ir forjando una visión crítica del proceso de desarrollo y del papel de las mujeres en él que surge de los movimientos de mujeres de los propios países afectados y que es conocida como empoderamiento o potenciación de las mujeres. En los últimos tiempos, aunque con contenidos más desvaídos, esta estrategia ha sido adoptada por las agencias de desarrollo.

1.1. AÑOS 50 Y 60: EL PAPEL TRADICIONAL DE LAS MUJERES.

A comienzos de los años 40 no existía todavía un interés claro por los problemas del desarrollo. La inmensa mayoría de lo que hoy conocemos como Tercer Mundo estaba colonizado y los problemas económicos de las colonias eran un ámbito de los países que las administraban, cuya preocupación era cómo extraer los recursos de esas colonias para sus propios imperios. Los países independientes de América Latina, por su parte, eran muy heterogéneos y la situación de algunos de ellos con rentas per cápita superiores a algunos países europeos no permitía colocarlos bajo la denominación de países pobres o áreas atrasadas.

En las décadas anteriores, las preocupaciones de la corriente principal de la economía se habían desviado de la economía clásica y habían avanzado en el terreno microeconómico. Sin embargo, la ruptura de Keynes y, posteriormente, las aportaciones de Harrod y Domar en los años 40, permitirían avanzar en el análisis del crecimiento económico a largo plazo. Al comenzar la década, por tanto, los temas de desarrollo no estaban incluidos en el pensamiento económico¹.

En este contexto, los estudios de desarrollo no surgieron como una disciplina teórica, sino como análisis de políticas para asesorar a los gobiernos acerca de qué hacer para que los países salieran de su pobreza o atraso, y muchos de los pioneros tuvieron cargos como formuladores de políticas en las décadas de 1940 y 1950. Los primeros países objeto de atención fueron los de Europa del Este y del Sudeste, como zonas deprimidas y estudiadas por Rosenstein-Rodan (1943), aunque sus análisis pronto se extenderían a otras zonas del mundo con problemas semejantes.

El concepto de desarrollo de la época era fundamentalmente un concepto económico y el desarrollo se medía en función del crecimiento de la renta per capita de los países, pero en la búsqueda de ese objetivo algunos economistas analizaron tanto variables económicas como otras variables sociales e institucionales que podían ayudar al cambio.

La mayoría de los primeros estudiosos de la economía del desarrollo compartían algunas características: eran hombres, ciudadanos de países

¹ Dos anécdotas sucedidas a economistas de prestigio, recogidas en Kapur et al. (1997: 67-68), nos permiten conocer el contexto y las dificultades que arrojó esta nueva disciplina económica. La primera la protagoniza Hans Singer que había sido contratado por NN.UU. para investigar sobre los países subdesarrollados en 1947. Cuando poco después visita a su antiguo profesor Schumpeter en la Universidad de Harvard y le habla de su nuevo nombramiento, la respuesta del profesor fue: "¡pero yo pensaba que tu eras un economista!". La segunda se desarrolla en los 60 por David Knox, que decidió dejar la London School of Economics y entrar en el Banco Mundial cuando le prohibieron incluir el tema del desarrollo en su asignatura y Lionel Robbins le dijo que el desarrollo "no era un tema respetable".

desarrollados, tenían una formación keynesiana y una experiencia común: haber vivido la depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial, por lo que construyeron su visión desde el escepticismo ante las posibilidades del libre juego de las fuerzas del mercado para solucionar problemas económicos, especialmente en los países subdesarrollados.

La corriente principal del pensamiento sobre desarrollo tenía muchos puntos en común en torno a objetivos, vías e instrumentos, y también algunas discrepancias y énfasis distintos en las razones de los obstáculos. El elemento central del desarrollo económico era el crecimiento de la renta per capita y, para conseguir ese objetivo, el factor clave estaba en la inversión en capital fijo por lo que se necesitaba una tasa de ahorro suficiente². Se trataba, por tanto, de ver qué obstáculos se daban en las sociedades atrasadas para que existiera esa tasa de ahorro y la subsiguiente inversión.

La industrialización era el camino para aumentar el crecimiento económico a un ritmo suficientemente rápido para que los países más atrasados alcanzaran a los adelantados, y los obstáculos eran la existencia de economías externas pecuniarias y tecnológicas, la falta de información para las empresas individuales que les hacía sobrevalorar el riesgo y tener menores incentivos a la inversión, y la necesidad previa de infraestructura. La solución era la planificación simultánea de varias industrias complementarias a gran escala lo que requería un área de industrialización suficientemente grande.

La inversión se debía centrar primero en la construcción de industrias básicas e infraestructuras públicas que dieran lugar a nuevas oportunidades de inversión. Una vez realizada la industrialización se crearía un equilibrio en la balanza de pagos, pero no se podía pedir ese equilibrio antes ya que se necesitaría equipo de capital importado. Para ello, serían los gobiernos con capacidad quienes concediesen o garantizaran los créditos necesarios. Estos préstamos se concederían a una entidad planificadora que garantizase los dividendos o devolución de las deudas por lo que parte de la industria tendría que ser exportadora y exportar bienes a los países que hubieran concedido los préstamos. Para una combinación óptima de la inversión hacía falta un plan, y un programa de desarrollo debía ser más que una

² En el diagnóstico del problema del subdesarrollo Hirschman planteaba que la insuficiencia de ahorro no era el factor principal ya que existía desocupación o falta de utilización del ahorro existente. Los recursos no eran tan escasos ni difíciles de conseguir, siempre y cuando el propio desarrollo se manifestase primero. Una vez que comenzara y se constituyesen sus prerrequisitos y condiciones, el círculo tomaría la forma de espiral ascendente. *“El desarrollo depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados.”* (1961:17).

mera suma de proyectos ya que estos estaban interrelacionados y se reforzaban entre sí (Rosenstein-Rodan 1943, 1986).

Los economistas del desarrollo de este período tenían una importante influencia keynesiana. En primer lugar, compartían el punto de vista de que la economía no consistía en un cuerpo doctrinal universal aplicable a todos los países y en todas las condiciones como había mostrado Keynes ante el desempleo existente. Se consideraba que los países del Tercer Mundo compartían una serie de características específicas y diferentes a las economías industrializadas, lo que justificaba la necesidad de un campo propio en los estudios económicos. Creían también en la intervención activa de los poderes públicos para fomentar el crecimiento económico. Algunos, como Nurske (1955), reflexionaban sobre la posibilidad de extender los mecanismos del Estado de bienestar a escala mundial para reducir las diferencias entre países.

Una de las discrepancias se daba sobre la afirmación del beneficio mutuo, o la creencia generalizada de que las relaciones económicas entre ambos grupos de países podían beneficiar a todos los participantes, lo que llevó a muchos a un cierto optimismo respecto a las posibilidades de conseguir el desarrollo a través del comercio, las transferencias financieras y la asistencia técnica. Otros economistas, no sólo los de la escuela de la dependencia, creían que la relación económica entre los países desarrollados y los subdesarrollados era perjudicial para estos últimos³. Sin embargo, se compartía la idea de la importancia del apoyo de los países industrializados a través de la ayuda y de la asistencia técnica. Posiblemente, la propia supervivencia de la disciplina hacía necesaria la insistencia en las posibilidades de acercamiento de los países pobres a los países industrializados a través de la planificación, la inversión y la asistencia de los países ricos.

La tarea que se presentaba era abrumadora y los requerimientos impresionantes. La existencia de altas tasas de crecimiento demográfico que podían llevar al estancamiento a pesar del crecimiento en el PIB, la

³ Nurske ponía en cuestión la interpretación de que la prosperidad siempre tiende a propagarse en las relaciones económicas internacionales. Consideraba que el mayor conocimiento y relación entre países, agravado por las crecientes diferencias de ingresos entre ellos, era un factor de desventaja para las naciones pobres cuyos sectores más ricos sufrían el efecto demostración y estaban menos dispuestos al ahorro: *“Un alto nivel de ingreso y de consumo en un país avanzado puede perjudicar en el sentido de que tiende a reducir los medios internos de formación de capital de los países insuficientemente desarrollados; empuja aún más a los países que tienen un ingreso real relativamente bajo a gastar una elevada proporción del mismo.”* (1955:77). Esto tendría también efectos desfavorables en la balanza de pagos ya que la propensión al consumo del país pobre sería excesiva con relación a su capacidad de producción. La solución que proponía para este problema no era el aislamiento sino que los países ricos proveyeran en alguna medida y a través de transferencias las necesidades de los países pobres.

existencia de círculos viciosos, la necesidad de importantes recursos de capital con los que no contaban los países en desarrollo, eran algunos de los obstáculos a vencer en la senda del desarrollo.

Además de a las ideas sobre el crecimiento económico, algunos de los economistas prestaron atención a temas relacionados con los valores e instituciones más proclives al desarrollo. Además de Rostow (1993), les dedicaron atención Lewis (1958) y Hirschman (1961). En estos asuntos, sin embargo, destacaron más los sociólogos, especialmente las escuelas de la modernización que tuvieron gran importancia en EE.UU. y cuyo predecesor fue Talcott Parsons que comienza a estudiar el cambio y el desarrollo social de la posguerra desde una perspectiva funcionalista.

De entre sus ideas, se pueden resaltar las que tienen que ver con la imagen de las sociedades llamadas tradicionales o atrasadas y su proceso de cambio, la imagen del individuo moderno, la del hombre económico y la de la mujer moderna y económica, y las concepciones de género que mantienen de forma implícita las ideas anteriores.

El proceso de cambio social, según Parsons, era un proceso evolutivo cuya dirección venía dada por los valores culturales y cuyo resultado era una mayor capacidad adaptativa de la sociedad, es decir, un mayor control social sobre sus ambientes. En 1951 escribió "El sistema social" al que caracterizaba como un modelo tendente siempre al equilibrio, donde los cambios en la estructura del sistema serían períodos de desequilibrio y/o equilibrio inestable que continuarían hasta alcanzar un nuevo equilibrio estable diferente (Parsons 1966a). Las sociedades subdesarrolladas eran concebidas en este esquema evolutivo como sociedades situadas en una etapa anterior a la de la modernidad que marcaba la dirección progresiva y deseable de la evolución social. Las causas del atraso debían buscarse en su inadecuado sistema cultural, el cual impedía un desarrollo de la diferenciación estructural-funcional del sistema similar al de la sociedad capitalista occidental. En sus análisis de las pautas del desarrollo señalaba: *"...la presencia de una economía industrial en ciertas partes del mundo señala las condiciones bajo las cuales cualquier nación debe en nuestros días existir y desarrollarse..."* (Parsons 1966b:125).

Los elementos principales de la modernización eran: la dicotomía entre sociedad tradicional y sociedad moderna como estados fundamentalmente estables, y la racionalidad, es decir, el concebir las formas orientativas modernas como más racionales y contrapuestas a las tradicionales (Yabar 1985).

El proceso de modernización era un proceso doloroso para las sociedades donde se producía. Parsons (1966b:140) lo expresaba así: *"Al mismo tiempo no podemos olvidar que los cambios que supone la*

industrialización son en casi todos los aspectos cambios socialmente drásticos y no pueden realizarse sin dolor, especialmente si tienen lugar rápidamente.” También Rostow planteaba al proceso de cambio como una lucha donde se vencen los viejos obstáculos y resistencias al crecimiento continuo, y señalaba: *“En términos no económicos, el despegue normalmente es testigo de una victoria social, política y cultural definitiva de quienes modernizarían la economía sobre los que se aferrarían a la sociedad tradicional o buscarían otros objetivos...”* (1993: 114).

La sociedad tradicional era aquella donde el nivel de producción per capita alcanzable era limitado porque no se disponía de las posibilidades de la ciencia y tecnología moderna o no se aplicaban de manera sistemática. Necesitaba, por tanto, dedicar una elevadísima proporción de los recursos a la agricultura por falta de productividad; tenía una estructura social jerárquica que permitía poco la movilidad vertical, y las relaciones con la familia y el clan tenían un papel importante en la organización social. El poder político estaba en manos de quienes controlan la tierra y el sistema de valores estaba influido por una visión fatalista del futuro.

Tanto en los teóricos de la modernización, como en el análisis de Rostow, la aldea rural y la tradición se presentaban como algo contra lo que luchar. La lucha se mostraba a menudo en términos psicológicos y la tradición se veía como algo confortable que daba seguridad, por lo que sería una lucha difícil y heroica contra estas peligrosas fuerzas de la tradición la que tendrían que enfrentar los individuos que liderasen el proceso de modernización.

La valoración de las sociedades objeto de análisis del desarrollo era, en general, negativa y opuesta a la de las sociedades industrializadas. El modelo de desarrollo de la época estaba parcialmente basado en las experiencias del período de colonización, donde el sentido de diferencia y superioridad se expresaba en imágenes y definiciones que reforzaban conceptos negativos respecto a las sociedades asiáticas o africanas en comparación con las europeas y donde se hacía hincapié en lo que “no eran” las demás sociedades. Una forma de poder consistía en establecer un conocimiento y pericia dominantes sobre las lenguas, geografía, costumbres, historia y creencias de las sociedades no europeas (Groot 1991). Tras la descolonización, y en el terreno de los estudios del desarrollo, buena parte de estas concepciones eurocéntricas sobre el resto del mundo, con grandes dosis de desconocimiento, falta de comprensión y desprecio por lo no occidental, se mantuvieron.

En las páginas que siguen se puede ver cómo la literatura de la época caracterizaba al individuo moderno frente al tradicional, al hombre económico y a la mujer moderna y económica.

El individuo moderno

Aunque los teóricos de la modernización usaban diferentes combinaciones de factores sociales y políticos para explicar el proceso de cambio, generalmente compartían un énfasis común en los cambios de valores y actitudes como prerrequisito básico de la transición a la sociedad moderna. El atraso del Tercer Mundo era debido a la ausencia de valores asociados con el individualismo racional, junto con las instituciones socioeconómicas a través de las que dichos valores podían florecer y ser recompensados.

Para Inkeles y Smith existía un "síndrome de modernidad", por encima de las diferencias culturales y del tiempo histórico. Estos autores consideraban que el cambio en las actitudes y valores era una de las precondiciones para el desarrollo. Iban más allá cuando escribían: *"Nuestra experiencia nos conduce a estar de acuerdo con muchos de los líderes intelectuales del tercer mundo que argumentan que, en buena medida, el subdesarrollo es una actitud mental"* (1974:313).

Ellos definían las características del individuo moderno como contrapuestas a las del individuo tradicional y podemos ver en los rasgos del hombre moderno de Inkeles y Smith (1974:19-25) como se aplica un dualismo normativo que coloca particularidades muy definidas y opuestas entre el hombre moderno y el tradicional, adscribiendo todas las cualidades al primero y todos los defectos al segundo. En esquema, los principales rasgos podrían resumirse:

MODERNO	TRADICIONAL
Abierto a lo nuevo	Temeroso de lo nuevo
Dispuesto al cambio	Asentado en la tradición
Tiene opiniones y le interesan los temas generales	Interés por lo particular e inmediato. Parco en palabras
Piensa en presente y futuro	Piensa en pasado
Cree poder controlar su ambiente y organizar su vida	Cree que la naturaleza u otros hombres controlan su vida
Planifica a largo plazo	Le interesa lo inmediato, no planifica
Confía en la palabra de la gente y cree que el mundo es predecible	Desconfía de los extraños
Valora las destrezas técnicas y los conocimientos	La enseñanza es una intrusión en terreno sagrado
Respeto la dignidad ajena	Respeto la autoridad
Universalismo: leyes iguales para todos	Particularismo: favorece a los cercanos
Optimista	Fatalista

Las características planteadas exageran y distorsionan los comportamientos del hombre moderno y del tradicional. Resulta especialmente curioso que se considere que el hombre tradicional no planifica y sólo le interesa lo inmediato cuando éstas parecen ser, en mayor medida, atributos del hombre moderno que busca beneficios rápidos y que en su relación con la naturaleza, por ejemplo, no parece tener una visión a medio y largo plazo.

El dualismo planteado engarza con el concepto de ser humano del pensamiento liberal de la Ilustración que coloca el argumento de la igualdad entre los seres humanos en su capacidad de razonar, de elegir los mejores medios para conseguir sus objetivos y que implica considerar la mente como algo separado y más elevado que el cuerpo. Se refleja en el optimismo, universalismo, capacidad de planificación y confianza en las propias posibilidades, etc., del hombre moderno de Inkeles y Smith que señalan, además, que la fábrica como institución favorece la conversión del hombre tradicional en moderno, frente a actividades más tradicionales como la agricultura.

De esta concepción liberal que se mantiene en la época, van a surgir una serie de oposiciones binarias como cultura/naturaleza, mente/cuerpo, razón/instinto, ciudad/campo, intelectual/manual, hombre/mujer, entre otras, donde lo positivo es la cultura, la mente, lo racional, la ciudad, el trabajo intelectual, el hombre, etc., con fuertes implicaciones de género. Jordanova (1980, citada en Scott 1995:27-28) señala que estas oposiciones contienen una importante dimensión de género y connotaciones de batalla; por ejemplo, la lucha entre las fuerzas de la tradición y la modernidad son también lucha entre los sexos, con una creciente afirmación de lo masculino frente a las mujeres supuestamente irracionales y tradicionales.

Las sociedades modernas institucionalizaron el individualismo. Los nuevos roles disponibles para los individuos fueron alcanzados cada vez más como consecuencia de un esfuerzo individual, más que por costumbres o normas. La modernización animó el florecimiento del egoísmo racional en lugar de basarse en la superstición y la tradición como principios guía del comportamiento individual (Kabeer 1994:16).

La posición de algunos economistas de la época en torno al individuo moderno tenía más matices. Por un lado, valoraban que las características individuales eran fundamentales para el desarrollo y consideraban que la voluntad de desarrollo era componente fundamental, pero su imagen de los valores de las sociedades tradicionales era más positiva. Hirschman y Lewis, por ejemplo, advertían contra los prejuicios a la hora de juzgar a los países subdesarrollados y consideraban útiles para el desarrollo algunos valores tradicionales pensando que lo que era válido para las sociedades occidentales no tenía por qué serlo en otras sociedades.

Nurske consideraba que lo más importante era la calidad humana: *"Nada importa tanto como la calidad de la gente. Los hábitos personales y las características asociadas con el uso de capital -entre ellos la iniciativa, la prudencia, el ingenio y la previsión- dan una base más profunda y segura para el progreso económico de una nación que los anteproyectos de una comisión de planeación."* (1955:168). Para Hirschman (1961) el desarrollo dependía de la capacidad y determinación de un país y sus ciudadanos de organizarse para el desarrollo, y Lewis (1958) daba mucha importancia a la voluntad: voluntad de economizar, voluntad de operar con espíritu libre, etc.

Uno de los aspectos discutidos era la asociación entre individualismo y crecimiento. Según Lewis, en las sociedades occidentales, los hombres reconocían menos obligaciones sociales que en la mayoría de otras sociedades y se suponía que hacían más esfuerzos por economizar que si tuvieran que compartir los resultados con el clan o con autoridades de su sociedad. Sin embargo, *"...esta suposición puede ser falsa. Instituciones que en Europa Occidental obstaculizarían el progreso, pueden fomentarlo en sociedades cuyas medidas de estimación del esfuerzo son bastante diferentes, por ser distinto su concepto de lo que vale la pena tener"* (1958:14). Para él, el individualismo no era necesariamente el camino más corto para lograr el desarrollo económico; también era necesaria la acción colectiva, la gubernamental y un fuerte sentimiento nacional o de grupo.

También Hirschman consideraba importante combinar las actitudes favorables al grupo con las favorables al individuo:

"...en sociedades estáticas pueden surgir dos tipos diferentes de imágenes de cambio: la imagen enfocada al grupo, donde se concibe que el cambio afecta principalmente al grupo, mientras que la posición relativa del individuo sigue intacta; y la imagen enfocada al individuo, en la que el individuo concibe el cambio como algo abierto para él, esencialmente a expensas del resto de la sociedad. Se ha mostrado que ambas imágenes son enemigas del desarrollo económico genuino: la imagen enfocada al grupo impide la realización de los patrones más dinámicos del cambio, y la imagen enfocada al individuo afecta de forma adversa a lo que se ha denominado el componente cooperativo del espíritu de empresa. Por otra parte, se ha encontrado que este componente cooperativo, que consiste esencialmente en la forma de llegar a un acuerdo y tomar decisiones, hace mucha falta en los países subdesarrollados de hoy" (1961:34).

Mientras para Rostow y los teóricos de la modernización las instituciones como la familia extensa, el clan, etc., eran lastres que había que superar, fuerzas contrarias a la modernización, Hirschman tenía una visión más positiva: *"...muchas veces se ha considerado que la institución de la familia numerosa es un obstáculo al desarrollo porque diluye los incentivos individuales, pero también debe apuntarse que puede desempeñar un papel muy constructivo mientras permita que una sociedad primitiva se adapte a las nuevas técnicas..."* (Hirschman 1961:21).

El hombre económico

El hombre económico es un ser que comparte buena parte de las características del individuo moderno. Lewis (1958) lo caracterizaba como aquel individuo que tiene voluntad de operar con espíritu libre de convencionalismos, que está dispuesto a asumir riesgos y a cambiar de trabajo o de lugar para buscar nuevas oportunidades cada vez que se necesite.

La teoría de la modernización y la economía liberal pueden ofrecer análisis complementarios sobre el nacimiento del individuo moderno en el curso del desarrollo. Aunque los economistas hablaron del "hombre económico" en términos ahistóricos, estaban de hecho hablando de un tipo muy específico de individuo. El hombre "moderno" y el "económico" eran de hecho el mismo individuo y podía ser representado por un conjunto común de actitudes que forman el comportamiento racional: Capacidad de innovar, dinamismo, competitividad y aceptación del riesgo (Kabeer 1994:16-17).

Las consideraciones para el éxito que realiza el hombre económico tienen que ver con el logro más que con la adscripción. Mientras en las sociedades modernas las principales consideraciones son de precio y calidad y se hacen a un lado consideraciones de parentesco, de mérito, etc., en la mayoría de las comunidades el contrato crea vínculos personales que no están relacionados con la transacción misma. La mayoría de las sociedades primitivas se fundan en la posición o el rango, el hombre tiene derechos y esperanzas que se fundan en la posición social en la comunidad y no en su actuación como competidor en el mercado y, cuando las cosas cambian, se protesta contra la desintegración de las antiguas costumbres, que se basan en relaciones personales y que se ven amenazadas.

El "hombre económico" que presenta Lewis es el mismo que el de la economía neoclásica en lo fundamental. Es un ser con un comportamiento racional que persigue su propio beneficio; está libre de convencionalismos y de lazos por lo que puede cambiar de trabajo o de lugar para buscar nuevas oportunidades; y es incorpóreo, es decir, un hombre listo y a punto para tomar decisiones racionales sin que las necesidades de su cuerpo para estar preparado para esa toma de decisiones entren en consideración.

Esta visión económica ha sido muy discutida desde las economistas feministas y desde otros economistas críticos por diversas razones. Veamos algunas:

1- El comportamiento económico racional consiste en la habilidad de asignar recursos escasos entre fines en competencia para maximizar la utilidad o la satisfacción propia. Según este comportamiento, la condición para el crecimiento económico es vista como una elección individual apoyada por las instituciones de la propiedad privada y el libre mercado. La

elección individual supone la búsqueda de objetivos propios no estorbados por juicios de valor o por otros individuos, ya que cada cual debe juzgar cuál es su propio interés. Los economistas liberales son reacios a hacer juicios respecto a los deseos y preferencias individuales que se consideran dados exógenamente, o a realizar comparaciones entre utilidades interpersonales y se centran en los medios por los que los individuos consiguen sus deseos. Esta separación entre medios y fines es una de las características de la economía liberal (Kabeer, 1994:14). Amartya Sen hace una certera crítica del utilitarismo por su perspectiva subjetiva en su enfoque de capacidades que veremos más adelante.

2.- La separación o desconexión del individuo moderno y del hombre económico del conjunto social, incluida la familia, en el análisis. No sólo es que se realice el análisis sin tener en cuenta el entorno, sino que se defiende esta desconexión. La economía propugna un individuo egoísta, que sólo ha de tener en cuenta sus preferencias; un individuo que debe separarse del clan o de la tribu para prosperar, que debe luchar contra la comodidad y la seguridad que le ofrece la tradición para liberarse. Esta visión tiene importantes implicaciones de género ya que, por un lado, la tradición, el clan y la familia extensa se identifican con lo femenino, con el papel de las mujeres en las sociedades tradicionales y es contra esa imagen como se construye el individuo moderno y económico; y, por otra, porque supone no tener en cuenta la importancia de los lazos afectivos, de cuidado mutuo y apoyo, y de los trabajos asociados a estos lazos, en el análisis económico con lo que se invisibilizan al tiempo que invisibilizan a quienes los realizan.

Se supone que el individuo moderno se comporta de forma egoísta y autónoma en el mercado y de forma altruista en su familia, cuando es difícil creer que se pueda tener un comportamiento de conexión emocional con los miembros de la familia y ser, al mismo tiempo, alguien incapaz de simpatizar con otros en el mercado (England 1993:48).

Esta insistencia en la separación y la autonomía ha sido analizada por Chodorow desde la teoría psicológica de las relaciones como un análisis del desarrollo humano hacia la maduración, especialmente difícil en los niños que han de separarse de quien les cuida (normalmente su madre) para conseguir su identidad. Los chicos definirán la masculinidad como aquello que no tienen las mujeres, por lo que la devaluación y denigración de lo femenino sirve a la necesidad de los chicos de conseguir autonomía y separación de sus madres. Esta visión del desarrollo hacia la madurez humana ha sido trasladada a otras ciencias sociales y también se refleja en los análisis del desarrollo de Rostow y de los teóricos de la modernización (Scott 1995:10-11).

3.- Otro aspecto a destacar es la incorporeidad del hombre económico. Se supone que el análisis comienza cuando está en disposición de hacer elecciones racionales, pero el trabajo necesario hasta ese momento se oculta (Kabeer 1994:28; Nelson 1996:31). Esto se relaciona, tanto con la supuesta autonomía del individuo como con la mayor valoración de lo mental sobre lo corporal. No se tiene en cuenta que antes de ser un hombre económico el individuo en cuestión fue un niño y se han requerido muchos años, educación y cuidados para crecer; que antes de ir a su empleo requiere tener cubiertas cada día una serie de necesidades; tampoco se considera que hay individuos que no pueden trabajar porque tienen minusvalías o enfermedades crónicas; etc. Este análisis sesgado ha llevado a no incorporar el trabajo de la reproducción humana, no sólo biológica, al análisis del desarrollo.

4.- Finalmente, la concepción del hombre económico de la naturaleza. Este ser racional y autónomo considera la naturaleza sólo como un instrumento para conseguir sus fines. Dentro de una visión dualista, la cultura es superior a la naturaleza y es un objetivo humano dominar y utilizar el medio natural cuya importancia no existe sino como medio de cubrir las necesidades humanas.

La mujer moderna y económica

No hay muchas referencias directas en la literatura sociológica y económica de la época en torno a las mujeres. En general, hay una visión optimista en la que las mujeres saldrán ganando al ser liberadas de las ideas tradicionales y jerárquicas de las sociedades primitivas. Inkeles y Smith consideraban que los hombres modernos tenían actitudes favorables hacia que las mujeres tuvieran un estatus y derechos más parecidos a los de ellos. Creían que la mayoría de las sociedades tradicionales del mundo son *"si no estrictamente patriarcales, al menos vigorosamente dominadas por los varones"* (1974:26). Según Scott, el modelo de mujer que presentaban Inkeles y Smith junto a otros teóricos de la modernización como Lerner o McClelland era el occidental donde la mujer era independiente y estaba liberada, y frente a este modelo se presentaba una visión simplificada de mujer oprimida por los hombres y la familia en las sociedades no occidentales.

Al mismo tiempo que las mujeres eran víctimas, se les consideraba las guardianas más firmes de la tradición y las costumbres ya que estaban dispuestas a aceptar su papel y estatus social, eran las más conservadoras, y al criar a las siguientes generaciones, les traspasaban los valores de la cultura tradicional, por lo que había que enfrentarse a lo que significaban (Scott, 1995:25-26). Como se puede ver, coexistían dos visiones

contrapuestas, estereotipadas y simplificadoras de lo que eran las mujeres en esas sociedades.

Generalmente había acuerdo en que las mujeres también se beneficiarían de la erosión de las relaciones tradicionales y de las creencias supersticiosas. La modernización y el desarrollo llevarían a reemplazar la familia extensa tradicional por la familia nuclear moderna, separada de la esfera pública de la producción. Dentro de la familia habría una creciente división del trabajo, con las mujeres y los hombres especializados en diferentes aspectos de las actividades del hogar. Dado el papel central de las mujeres en la procreación, sería racional para ellas especializarse en las tareas domésticas, compatibles con ese rol, mientras los hombres se especializaban en la producción a tiempo completo para el mercado. Para los economistas de la "Nueva Economía de la Familia", esta división del trabajo reflejaría el principio de ventaja comparativa, mientras que los sociólogos, como Parsons, interpretaron esta división del trabajo en términos de una diferenciación de papeles funcional socialmente (Kabeer, 1994: 17).

Las mujeres y los hombres eran socializados en tipos de personalidad que se correspondían con los diferentes roles dentro de la familia. Los hombres especializados en papeles instrumentales y adquiriendo las características de racionalidad, objetividad, competitividad y agresividad y las mujeres ligadas a la afectividad, al rol doméstico dentro de la vida familiar. Sin embargo, como el estatus estaba basado en la elección individual y en el logro, las mujeres no estarían necesariamente en desventaja y eran libres de entrar en el mercado de trabajo siempre y cuando sus empleos fueran compatibles con su papel fundamental como amas de casa. Pero incluso las mujeres que no eligieran ser parte de la fuerza de trabajo se beneficiarían, ya que la modernización conduciría a la expansión de los valores liberales e igualitarios (Kabeer 1994: 17-18).

Entre los economistas del desarrollo, salvo excepciones, tampoco hay muchas referencias a las mujeres. Rostow, en su obra sobre las etapas del crecimiento, nombra a las mujeres, entre paréntesis, en la etapa del consumo de masas, cuando considera que tras esa etapa la sociedad podía caer en el aburrimiento al haber conseguido todos sus logros materiales y no tener nuevos alicientes en la vida:

"...(entre paréntesis, dudamos de que la mitad de la raza humana -es decir, las mujeres- se dé cuenta de la realidad del problema, pues la crianza de los hijos en una sociedad en la que el servicio doméstico casi ha desaparecido es un programa humano bastante amplio, con bienes de consumo duradero o sin ellos; el problema del aburrimiento es un problema del hombre, al menos hasta que crecen los hijos)" (Rostow 1993: 151).

Lewis sí dedicó algunas reflexiones al papel de las mujeres en el desarrollo económico y al papel del desarrollo en la vida de las mujeres. Creía, en primer lugar, que el empleo de las mujeres fuera del hogar aumentaba la productividad doméstica al tiempo que el ingreso nacional:

“No es desde luego, todo ganancia, pero la ganancia es sustancial porque la mayoría de las cosas que de otra forma las mujeres realizan en la unidad familiar pueden de hecho ser realizadas mucho mejor o más barato fuera, gracias a las grandes economías de escala de la especialización, y también al uso de capital (moler granos, recoger agua del río, hacer tejidos, vestidos, cocinar el almuerzo, enseñar a los niños, cuidar al enfermo, etc.). Una de las vías más seguras para aumentar el ingreso nacional es por tanto crear nuevas oportunidades de empleo para las mujeres fuera del hogar” (Lewis 1954: 143).

Además, ese empleo contribuía a un mercado más amplio ya que la unidad familiar primitiva era casi autosuficiente y esto estaba asociado con la posición social de las mujeres. En las sociedades tradicionales, los hombres se oponían a que las mujeres trabajasen como asalariadas, pero cuando se van rompiendo los tabúes, con el trabajo femenino aumenta el comercio, la especialización y la producción. Se iría produciendo un aumento de la proporción de mujeres económicamente activas de década en década, a medida que tuviera lugar el desarrollo económico (Lewis 1958). Por tanto, el empleo femenino contribuiría al desarrollo económico y éste, a su vez, a la creación de empleo femenino.

Cuando Lewis analiza el desarrollo con una oferta ilimitada de mano de obra, no tiene en cuenta cómo la división sexual del trabajo puede dificultar el traspaso de mano de obra de unas actividades a otras, ni si puede suponer una mayor carga de trabajo para las mujeres (Elson, 1991a: 2).

Según su análisis, la importancia de la ocupación de la mujer variaría mucho de un lugar a otro. Una de las causas era el tipo de industria básica que tuviera una comunidad: las mujeres encontrarían más empleos cuando se desarrollasen las industrias ligeras. El problema tenía más importancia cuando existía escasez de mano de obra como en África y en América Latina, pero incluso en Asia, donde había excedente de mano de obra masculina, podía aumentarse el ingreso impulsando ese tipo de industrias femeninas.

Por otro lado, Lewis consideraba que el desarrollo económico y el empleo femenino contribuían al bienestar de las mujeres y a la mejora de su estatus social: *“La creación de más empleos remunerados para las mujeres es la forma más segura de lograr, simultáneamente, la elevación de su posición social, de reducir las tareas penosas y de incrementar el producto nacional”* (1958: 127).

Cuando reflexionaba sobre lo deseable del desarrollo económico tenía claro que si para alguien era bueno era para las mujeres:

“Las mujeres se han beneficiado aun más de estos cambios que los hombres. En la mayoría de los países subdesarrollados, la mujer se ocupa de las faenas más penosas y hace en el hogar las tareas que en los países más adelantados se realizan con máquinas: moler los granos durante horas y horas, acarrear agua de lugares distantes, etc. El desarrollo económico traslada estas y otras muchas tareas -el hilado y tejido, la enseñanza de los niños, el cuidado de los enfermos- a establecimientos que los realizan con mayor especialización y mayor capital, y con todas las ventajas de la producción a gran escala. En el proceso, la mujer se libera de las faenas penosas, se emancipa de la reclusión en el hogar y obtiene cuando menos la oportunidad de transformarse en un ser humano completo, que ejercita sus aptitudes y talentos en la misma forma que el hombre. Los hombres pueden discutir si el progreso económico es o no bueno, pero para las mujeres discutir la deseabilidad del desarrollo económico sería tanto como poner en tela de duda la conveniencia de dejar de ser bestias de carga y sumarse al género humano” (Lewis 1958:461-462).

Lewis, como vemos, creía que el desarrollo económico afectaba favorablemente a las mujeres, lo que será muy discutido en los años 70 por Esther Boserup y sus seguidoras del primer movimiento Mujeres en el Desarrollo (MED). Al mismo tiempo, defendía la importancia del empleo femenino para el desarrollo económico, argumento que será utilizado en los años 80 para defender, desde la eficiencia, una mayor incorporación femenina al proceso de desarrollo.

La concepción de la liberación femenina de Lewis, compartida por el pensamiento liberal de la época y por el feminismo liberal de los años siguientes, es la transformación de las mujeres en seres humanos completos, o como lo expresa él, en poder ejercitar sus aptitudes y talentos *en la misma forma que el hombre*. La concepción igualitarista y favorable para las mujeres consistía en igualarse a los hombres, de la misma manera que las ideas más favorables para los países en desarrollo propugnaban su igualación con los países industrializados.

Como ha quedado reflejado en las páginas anteriores, más importante que lo que se dice de las mujeres y de las relaciones entre hombres y mujeres en ese período es lo que no se dice. A pesar de las pocas referencias explícitas al papel femenino, los análisis prevalecientes tenían un importante sesgo de género poco favorable para las mujeres. Las concepciones de la época estaban muy teñidas de la visión colonial de la realidad de esas sociedades y de la falta de comprensión de la complejidad y la especificidad de la subordinación femenina en las mismas.

ESTRATEGIA DE BIENESTAR

La ayuda para el desarrollo que comenzó a enviarse a algunos países en los años 50 se dirigió a complementar el escaso ahorro con el que contaban esas economías. Buena parte de los fondos se dedicaron a financiar grandes obras de infraestructura que ayudaran a desarrollar la industria y a mejorar las capacidades productivas de la fuerza de trabajo masculina.

En ese contexto, las mujeres fueron consideradas parte de los "grupos vulnerables", responsabilidad de los ministerios de bienestar social, o bien las encargadas del cuidado familiar. La estrategia de bienestar, cuyo origen está en los programas de bienestar dirigidos a las mujeres después de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, se basaba en ayuda de emergencia a través de agencias humanitarias privadas que utilizaban el trabajo no pagado de mujeres de clase media para reducir costes y ejecutar los programas de forma efectiva (Moser 1991:25).

Esta estrategia partía de tres supuestos: el primero, que las mujeres eran receptoras pasivas del desarrollo; el segundo, que su rol más importante era la maternidad; y el tercero, que su mejor contribución al desarrollo lo podían hacer criando y cuidando hijos (Moser 1991:26-28). Las mujeres eran las encargadas del bienestar familiar y las ayudas, dirigidas a las mujeres más pobres, consistían en donación de alimentos en épocas de crisis, hambrunas o desastres naturales. Complementando estos programas se realizaban cursos de capacitación en nutrición y salud para que las madres garantizaran un mejor cuidado de los niños y niñas de sus familias, y cursos sobre actividades productivas tradicionales como el cultivo de huertas y la crianza de pequeños animales para el consumo doméstico.

Desde los años sesenta, esta estrategia comenzó a incluir el control de población a través de la planificación familiar y el Banco Mundial se incorporó a esta tarea motivado por la preocupación de su entonces presidente, Robert McNamara, por la "bomba" demográfica.

Sin embargo, la estrategia de bienestar, basada en la consideración de que el vínculo madre-hijo está por encima de cualquier otro vínculo social, no cuestiona si los padres pueden y deben involucrarse en el cuidado de sus hijos e hijas, con lo que se convierte en un estímulo para que los hombres refuercen su falta de compromiso dentro del hogar respecto a su descendencia y consolida la división sexual del trabajo (Young 1984: 4-5).

A pesar de las variaciones habidas en la estrategia de bienestar, su rasgo principal sigue siendo el dirigirse a las mujeres en su papel reproductor y, aunque se han ido introduciendo nuevas estrategias hacia las mujeres, la de bienestar sigue teniendo popularidad por resultar poco amenazante al no cuestionar el papel tradicional de las mujeres y por ser

técnicamente fácil de implementar. Además, el hecho de que los programas fueran ejecutados en un entorno de segregación sexual y que no supusieran un reparto de los fondos regulares existentes, sino que se financiaran con fondos especiales de agencias internacionales, hacía que fueran percibidos como situaciones donde todos ganaban. Sin embargo, esta estrategia no tenía en cuenta la falta de acceso a oportunidades y recursos económicos de las mujeres pobres y, además, significaba la exclusión de las mujeres de los programas de desarrollo de las principales agencias que tenían la mayoría de los fondos de desarrollo y de los recursos humanos. (Buvinic 1983: 25-27).

1.2. VISIBILIZACIÓN DEL PAPEL PRODUCTIVO EN LOS AÑOS 70. ESTRATEGIAS DE EQUIDAD Y ANTIPOBREZA

El estudio pionero de Ester Boserup sobre el papel de las mujeres en los sistemas de producción agrícola de los países en desarrollo supuso resaltar facetas hasta entonces no tenidas en cuenta por la literatura sobre desarrollo. Tras este estudio y antes de la celebración de la primera conferencia de NN.UU. sobre las mujeres, se realizaron otros que venían a confirmar sus conclusiones (Tinker et al. 1976).

Boserup (1993) señalaba en 1970 que el deterioro de estatus de la mujer respecto al hombre se había dado porque los presupuestos occidentales de los planificadores del desarrollo habían priorizado el trabajo agrícola masculino, marginando las actividades productivas de las mujeres. Según la autora, la distinta posición social de las mujeres en unas sociedades respecto a otras dependía de su papel en la producción, y el desarrollo y sus planificadores habían producido un retroceso en esta posición.

La influencia de los colonizadores, administradores y asesores europeos había sido negativa ya que al introducir la agricultura comercial moderna se olvidaron de las mujeres y fomentaron la productividad de los hombres y, por tanto, eran *"... responsables del deterioro del estatus de la mujer en los sectores agrícolas de los países en vías de desarrollo"* (Boserup 1993: 65). Una de las razones que planteaba era que los europeos tenían una idea preconcebida de que los hombres eran mejores que las mujeres en la agricultura y para desarrollar ésta era necesario sustituir la agricultura femenina por la masculina, por lo que trabajaban por desplazar a las mujeres, desposeyéndolas de sus tierras. Tras la descolonización, esta actitud se mantuvo con los asesores técnicos que apoyaron con sus medios el trabajo masculino por lo que la diferencia de productividad entre los sexos continuó aumentando lo que produjo desánimo entre las mujeres.

Otro hecho que había erosionado la posición femenina era el fomento del cultivo de cosechas destinadas a la venta por parte de los hombres, que había recibido un mayor apoyo en forma de investigación para su mejora, inversiones públicas e instrucción para sus trabajadores, mientras las cosechas de autoconsumo, donde estaban concentradas las mujeres, no habían recibido apoyo. El hecho de que los hombres se hubieran responsabilizado de las cosechas para la venta les había reportado tres tipos de beneficios. Por un lado, les había permitido reinvertir parte de sus ingresos en mejorar sus cultivos, por otro, les había situado mejor ante unas economías más modernizadas donde el mercado comenzaba a tener fuerza y, finalmente, habían podido utilizar mano de obra femenina familiar en sus campos.

Otro aspecto de la modernización que había actuado en contra de las mujeres, por lo menos durante la etapa que analiza Boserup, era la extensión de la educación primaria. Los niños habían sido escolarizados antes que las niñas, por lo que el diferencial técnico y cultural entre los sexos aumentaba. Este mecanismo se retroalimentaba, ya que resultaba más sencillo y eficaz enseñar a los hombres las modernas técnicas agrícolas.

Cuando la autora analizaba las consecuencias del desarrollo económico en el sector industrial, sus conclusiones eran también bastante negativas. En un primer estadio del desarrollo industrial, éste tenía como base las industrias domésticas donde trabajaban muchas mujeres, especialmente en regiones donde la mujer se mantenía apartada de otras actividades remuneradas. Posteriormente, cuando se expandieron las industrias manufactureras, lo hicieron en competencia con la industria doméstica y la autora se preguntaba si esta expansión absorbía no sólo el trabajo masculino procedente de las industrias domésticas, sino también el femenino. Su respuesta era negativa:

“... cuando las grandes industrias expulsan gradualmente a las domésticas, las mujeres pierden sus trabajos, dado que el tipo de bienes que ellas producen (ropa para el hogar, cigarrillos y cerillas hechos a mano, etc.) son reemplazados por productos manufacturados realizados por mano de obra compuesta en una proporción mucho mayor por hombres que por mujeres” (1993:131- 132).

Para explicar este fenómeno de marginación de las mujeres de los nuevos empleos industriales, Boserup buscaba las causas tanto en factores de la demanda de mano de obra como en factores de la oferta. Entre los primeros, señalaba la existencia de una reglamentación que beneficiaba a las mujeres trabajadoras con descansos de maternidad, guarderías, prohibición del trabajo nocturno, etc., que podía hacer preferible la contratación de mano de obra masculina para los mismos salarios. Desde el punto de vista de la oferta, las mujeres preferían trabajar en la industria

doméstica, ya que les permitía horarios más flexibles para compaginar el trabajo productivo con el reproductivo y, al mismo tiempo, optaban por la industria doméstica para no tener que arriesgarse a estar en contacto con hombres que no eran de su familia. De hecho, en muchos países de Asia, Africa y Latinoamérica, la opinión pública consideraba el trabajo en una fábrica como *"...poco respetable para una mujer"* (1993: 137). La existencia de prejuicios contra el trabajo femenino hacía que las mujeres no recibieran una educación suficiente para obtener empleos en el sector moderno, mientras las posibilidades de formación de los varones estaba aumentando.

En la mayoría de los países las oportunidades de trabajo urbano favorecían la contratación de hombres lo que suponía que la productividad y las perspectivas de trabajo de hombres y mujeres divergían, tal como sucedió en la agricultura cuando se pasó de la agricultura de subsistencia a la comercial. En el sector urbano estas diferencias se reflejaban en los salarios crecientes para los hombres en el sector moderno y las ganancias femeninas que se estancaban o disminuían en los sectores tradicionales cada vez más marginados. Cuando las mujeres eran contratadas en el sector moderno lo eran para trabajos no cualificados, ocupando los hombres los puestos cualificados, con lo que la diferencia de productividad, ingresos y posición entre ambos sexos era creciente.

En definitiva, Boserup consideraba determinante la participación de las mujeres en actividades económicas para explicar su estatus. En la medida que la modernización había supuesto una disminución de esa participación, se había producido un deterioro del estatus. Los sesgos de los planificadores, los prejuicios o actitud de las propias mujeres y la falta de cualificación eran los principales obstáculos a la incorporación femenina en el empleo moderno. Por tanto era necesaria la transformación de las mentalidades de los planificadores y la mejora de la educación de las mujeres.

Otras autoras también compartían el argumento de que el desarrollo tenía un impacto adverso para las mujeres. Según Tinker, los planificadores tanto de las agencias donantes como de los países receptores no eran capaces de tratar el hecho de que las mujeres debían cubrir dos roles, mientras los hombres sólo cubrían uno y consideraba que aceptando el estereotipo de los roles de las mujeres, los economistas teóricos de Occidente imbuían a sus estudiantes, autóctonos o extranjeros, con el cliché de que "el lugar de las mujeres está en el hogar", clasificándolas como dependientes económicamente (1976b: 22).

De esta forma las situaban legalmente como menores dependientes, y esta visión tenía un impacto adverso en las sociedades de subsistencia que eran más igualitarias.

La planificación del desarrollo se equivocaba en una o más de las siguientes cuestiones (Tinker 1976a:5): 1) Por omisión, es decir, por no considerar y utilizar los roles productivos que las mujeres realizan; 2) por reforzamiento de los valores existentes que restringen las actividades femeninas a la casa y al cuidado de los niños y niñas; 3) por adición, por superponer valores occidentales sobre lo que es apropiado para hombres y mujeres a las sociedades en desarrollo.

Para solucionar los errores de omisión que eran debidos a la falta de conocimiento del rol de las mujeres en las sociedades en cuestión, había que aumentar la investigación sobre las mujeres, y los investigadores y políticos debían reconocer que los programas diseñados para un terreno concreto, como el empleo, podían tener repercusiones en otros como la educación o la fertilidad, y éstas repercusiones influir de nuevo en el empleo. En cuanto a los errores de reforzamiento de valores, la solución estaba en una actitud más positiva hacia el cambio y había que plantear programas que tuvieran como objetivo tanto la sociedad como los individuos. Finalmente, para superar los errores de adición, los investigadores y planificadores tenían que hacerse conscientes de los valores que estaban detrás de la tecnología exportada y aumentar su conocimiento de la sociedad sobre la que trabajaban.

La denuncia de que el desarrollo marginaba a las mujeres fue la base del nacimiento del movimiento Mujeres en el Desarrollo (MED) que recogía inquietudes de feministas, académicas, mujeres que trabajaban en ONG y de trabajadoras de NN.UU. Este movimiento impulsó la celebración en 1975 de la primera conferencia de NN.UU. sobre las mujeres⁴ que se celebró en México D.F. a la que asistieron unos 1.200 delegados oficiales, el 73% mujeres, mientras en la Tribuna, que fue el foro de discusión paralelo, se juntaron 4.000 mujeres de todo el mundo. En la conferencia se adoptó el

⁴ Los lemas de la Conferencia fueron: Igualdad, Desarrollo y Paz, reflejando los intereses y tensiones de los delegados de NN.UU. del Primer, Segundo y Tercer Mundo (Maguire 1984). El primer lema se planteó debido a que la igualdad era un tema de preocupación preferente en la Comisión sobre el Estatus de la Mujer y por la presión de las mujeres del Primer Mundo. El Segundo Mundo, que consideraba que las mujeres no tenían problemas de igualdad en los países socialistas, plantearon el tercer lema: paz. Los delegados del Tercer Mundo, aunque reconocían los problemas de las mujeres, opinaban que un mayor desarrollo aumentaría el estatus de las mujeres y pusieron sobre la mesa el lema del desarrollo. Las diferencias entre los delegados de cada parte se reflejarían posteriormente en la propia conferencia.

Plan de Acción Mundial que era un programa a ser ejecutado en la década siguiente⁵.

Estrategias hacia las mujeres

La decisión de dirigir recursos y planificar para las mujeres se debe, además de a la presión del movimiento MED, al contexto más general de la problemática del desarrollo en esa época. Por una parte, las preocupaciones sobre población, junto con la conciencia de que las mujeres eran las principales determinantes de las tendencias de población, llevaban a centrar las investigaciones y los programas de planificación en ellas. Por otra parte, la estrategia de las necesidades básicas, surgida ante el fracaso de la estrategia de crecimiento económico, también había dirigido el foco sobre las mujeres como principales proveedoras de esos servicios que había que garantizar a los sectores más vulnerables (Buvinic 1983:23-24).

Moser (1991), siguiendo el análisis de Molyneux (1987) sobre los intereses de género⁶ de las mujeres y su clasificación en intereses prácticos e intereses estratégicos de género, desarrolla el análisis sobre las necesidades que surgen de esos intereses. Estudia qué tipo de necesidades intenta cubrir cada una de las estrategias de desarrollo dirigidas a las mujeres. Desde este ángulo, el enfoque de bienestar que había sido predominante en los años 50 y 60 intentaba cubrir necesidades prácticas de género, es decir, ayudar a las mujeres a sobrellevar la carga de la reproducción. En los años 70, el enfoque de equidad busca cubrir necesidades estratégicas de género, ya que pretende conquistar los derechos civiles para las mujeres y disminuir la diferencia de estatus entre hombres y mujeres, mejorando la posición femenina, mientras el enfoque antipobreza pretende mejorar las necesidades prácticas de las mujeres pobres de conseguir un ingreso económico.

ESTRATEGIA DE EQUIDAD

El enfoque de equidad, corresponde a las primeras etapas del movimiento MED y busca el origen de la subordinación de las mujeres en el contexto de la familia, así como en las relaciones entre mujeres y hombres en el mercado (Buvinic, 1986).

⁵ Análisis históricos de las conferencias y acuerdos de NN.UU. sobre las mujeres se encuentran en Hernández y Rodríguez (1996), Pietilä y Vickers (1996) y Pietilä (2002).

⁶ Como analizamos más adelante Molyneux plantea que existe diversidad de intereses en las mujeres: de clase, etnia, edad, género, etc. Clasifica los intereses de género en intereses prácticos y estratégicos. Los primeros están relacionados con las tareas de reproducción asignadas a las mujeres y pretenden facilitarlas, mientras los estratégicos buscan acabar con la opresión de género.

Sus premisas eran (Buvinic, 1983:15): 1) las mujeres tienen roles tanto productivos como reproductivos y cuanto más pobre es una sociedad más importancia tienen sus roles productivos; 2) las mediciones tradicionales de actividad económica no reflejan las actividades económicas de las mujeres; 3) esta infravaloración de su actividad y la importancia de la maternidad en las sociedades occidentales han creado barreras al trabajo remunerado de las mujeres; y 4) como resultado, las mujeres han quedado relegadas a la economía tradicional y ha aumentado el diferencial de ingresos entre ambos sexos.

Esta estrategia tenía claras connotaciones redistributivas y consideraba que las mujeres tenían que ser beneficiarias del desarrollo, ya que era una estrategia que quería compensar el impacto adverso del desarrollo en las mujeres. Si las mujeres habían perdido terreno en relación con los hombres, esto suponía que ellos tenían que repartir lo que habían obtenido, por tanto las mujeres ganaban y los hombres perdían. Era un juego de "suma cero": si alguien gana es porque otro pierde.

Por otra parte, se centraba en todas las mujeres, por lo que llamaba a la igualdad a todos los niveles. Esto suponía igualdad, no sólo entre quienes se beneficiaban de los proyectos, sino también dentro de las agencias lo que explica la falta de éxito de la propia estrategia. En general, las agencias internacionales respondieron con ligeras medidas de acción positiva que llevaban a contratar mujeres profesionales para los niveles más bajos. También sugirieron que se estudiaran los impactos sobre las mujeres en los informes de proyectos, aunque la respuesta solía ser que no se conocían impactos adversos sobre las mujeres (Buvinic 1983:26).

Las agencias de desarrollo solían argumentar que los proyectos con una estrategia de equidad chocaban con las tradiciones y concepciones de los países del Tercer Mundo, cosa que hasta ese momento no había sido una preocupación importante. Los gobiernos de los países receptores consideraban las políticas de equidad como una injerencia de las feministas occidentales y muchas activistas de los países pobres también consideraban que hablar de igualdad a mujeres que no tenían suficiente comida, ni agua, ni casa no tenía sentido (Moser 1991:31).

El enfoque de equidad daba mucha importancia a la educación y capacitación de las mujeres como vía para aumentar sus posibilidades de empleo y para igualar la situación entre los sexos. Se planteaba, además, medidas de discriminación positiva que fueran reduciendo las diferencias entre ambos. También se necesitaba establecer servicios sociales que aligeraran la carga de trabajo doméstico y permitieran la incorporación de las mujeres al mundo productivo.

Dentro de esta perspectiva se utilizaban técnicas cualitativas y una metodología participativa. Se diseñaban programas que incluían grupos de concienciación para entender la subordinación de las mujeres, clases de educación sexual y de información para mujeres de diferentes grupos sociales, o crédito para mujeres pobres (Buvinic 1986:659).

Este enfoque tenía una confianza excesiva en el mercado y en el sector formal de la economía. En la medida en que no se reasignaban las tareas domésticas, el costo de una mayor autonomía económica, cuando ésta se producía, era una carga de trabajo más pesada para las mujeres.

La institucionalización de esta estrategia fue apoyada desde los documentos de NN.UU. de la primera Década de la Mujer, especialmente en el Plan de Acción Mundial. Se trataba de incorporar a las mujeres al desarrollo, como si sus actividades no fueran ya parte del desarrollo, de visibilizar las aportaciones que realizaban a través de la investigación y de establecer departamentos gubernamentales encargados de los asuntos de las mujeres para dar seguimiento a su posición (Lycklama à Nijeholt 1992:10-11).

ESTRATEGIA ANTIPOBREZA

La falta de interés respecto a la estrategia de equidad por parte de las agencias, llevó al movimiento MED a un giro en el enfoque hacia la estrategia antipobreza. Esta se centraba en las mujeres como participantes del desarrollo y se restringía a las mujeres pobres. Sus supuestos eran (Buvinic 1983:16): 1) la proporción de mujeres respecto a hombres en los grupos de ingreso inferior es mayor que la de la población total; 2) en los tramos de ingreso inferior, el funcionamiento económico de los hogares está relacionado directamente con las actividades económicas de las mujeres de esos hogares; 3) la importancia del rol productivo de las mujeres aumenta con la pobreza, pero no disminuye su trabajo reproductivo; 4) para conseguir un crecimiento económico equilibrado, el principal objetivo ha de ser aumentar la productividad y los ingresos de las mujeres en los hogares más pobres.

La desigualdad económica entre hombres y mujeres se consideraba más relacionada con la pobreza que con las relaciones de subordinación, por lo que no se cuestionaban las relaciones de género. Los problemas de las mujeres del Tercer Mundo se debían a que eran las más pobres entre los pobres (Moser, 1991:32), a que no tenían acceso a la propiedad privada de tierra o capital y a la discriminación sexual en los mercados de trabajo o capital (Buvinic 1986:659).

Los programas antipobreza se centraban en las familias encabezadas por mujeres que tenían ingresos más bajos por falta de recursos

productivos, ya que sus ingresos se generaban en el sector tradicional de la economía, tenían menos acceso a factores como tierra, capital y tecnología y eran familias que, con relación a las encabezadas por hombres, contaban con menos miembros que trajeran otro salario al hogar. Además, los estudios habían relacionado el crecimiento de estas familias con el desarrollo económico (migración masculina, urbanización, etc.). Estos hechos y la previsible permanencia de este modelo familiar, hacían a este grupo un centro de atención para políticos y planificadores (Buvinic 1983:17).

En el estudio de la pobreza de los países del Tercer Mundo, existía el reconocimiento de que las medidas tradicionales sobre la participación de la fuerza de trabajo no eran válidas. En los estudios dirigidos a la pobreza femenina, las investigaciones utilizaron dos técnicas. En primer lugar, las encuestas individuales y en la unidad familiar para medir la participación femenina en la producción para el mercado descubrieron que cuanto más pobre era la familia, más tiempo dedicaban las mujeres a trabajar en empleos mal remunerados, y que los determinantes para la participación femenina en el mercado de trabajo eran económicos. En segundo lugar, se hicieron encuestas sobre uso del tiempo cuyos resultados fueron que las mujeres pobres trabajaban más horas que los hombres pobres y que su contribución era mayor si se le asignaba valor a lo que producían dentro del hogar (Buvinic 1983:19-20).

La estrategia antipobreza que se planteaba, buscaba dirigirse a mujeres pobres en términos de crecimiento económico más que de bienestar y perseguían aumentar su productividad e ingresos. Buvinic señala tres obstáculos en la puesta en práctica de la estrategia antipobreza (1983:25-26): 1) los proyectos productivos son más difíciles de poner en marcha ya que son más caros, necesitan mayor número de personal cualificado y tienen una duración mayor; 2) implican cambios en las relaciones sociales y políticas de hombres y mujeres, y pueden significar una reestructuración de tradiciones sociales que las agencias no suelen desear; 3) tienen una connotación redistributiva, tanto en los beneficiarios como en quienes las ponen en marcha, aunque en menor medida que los de equidad.

Los proyectos antipobreza, o de generación de ingresos incluían la enseñanza de nuevas habilidades o la mejora de aquellas que las mujeres ya tenían. El objetivo era acceder a ingresos, a través de algunos recursos que permitiesen utilizar esas habilidades en la producción de bienes y servicios que se pudieran vender en el mercado. Buvinic plantea que prevaleció una orientación de bienestar en la ejecución de los proyectos para las mujeres de bajos ingresos a lo largo de la década (1986:653).

Muchos de los proyectos de generación de ingresos fueron un fracaso desde el punto de vista económico, bien porque se perdía dinero o porque no se conseguía vender lo producido. A pesar de ello, muchos seguían en pie debido a que los objetivos sociales o comunitarios terminaban predominando frente a los económicos.

Buvinic (1986:655-660) consideraba que había varios factores que explicaban el fracaso de los proyectos de generación de ingresos de esa época:

1.- Las características de los proyectos, que se diseñaban de forma que producían interferencias en la consecución de los objetivos productivos, pero facilitaban los sociales. Eran proyectos pequeños que tenían recursos técnicos y financieros muy limitados, y que se ponían en marcha por mujeres con poca experiencia técnica. Los proyectos necesitaban insumos de trabajo voluntario de las beneficiarias, lo que excluía a aquellas mujeres (cabezas de familia) que eran las más pobres pero que no se podían permitir esa inversión de tiempo. En muchas ocasiones estos proyectos se llevaban adelante a través de cooperativas que requerían participación y aumento de conciencia del grupo. Debido al tipo de habilidades que se enseñaban (costura, jardinería, cocina, etc.) estos proyectos se realizaban en áreas que consumían mucho tiempo y no tenían capacidad de generar suficientes ingresos.

Además, existía la consideración de que las tareas típicas de las mujeres occidentales eran fáciles y transferibles a las mujeres del Tercer Mundo en forma de proyectos de generación de ingresos, lo que no era cierto porque muchas de éstas (nutrición, costura, trabajos con papel maché, o fabricación de flores) resultaban difíciles para mujeres de sectores rurales que se dedicaban a cuidar y pastorear ganado, o a trabajos agrícolas. Aunque las tareas productivas no son inherentemente fáciles tienden a ser prejuizadas como más difíciles que las relacionadas con el hogar occidental que son consideradas como típicamente femeninas.

Otro aspecto a tener en cuenta es que una proporción importante del personal de los proyectos productivos para mujeres eran mujeres voluntarias cuya formación era inadecuada para ejecutar programas económicos y terminaban convirtiendo éstos en proyectos de bienestar. Por otra parte el que fuera personal no pagado perpetuaba el estatus inferior de estas mujeres entre el personal de proyectos que, mayoritariamente, recibía remuneración por su trabajo.

El diseño estándar de estos proyectos demandaba un estilo participativo, mientras los programas económicos necesitaban una toma de decisiones centralizadas para resultar exitosos. Este estilo explica que sobrevivan proyectos que tienen éxito desde un criterio social, aunque sean

un fracaso financiero. En la medida que la participación en el grupo requería tiempo y trabajo voluntario, muchos proyectos excluían a mujeres con mucha carga de trabajo y a mujeres muy pobres.

2.- La herencia institucional fue otra de las causas del fracaso de estos proyectos. Según Buvinic, la mayoría de las organizaciones femeninas que eran elegidas para llevar adelante estos proyectos nacieron después de la II Guerra Mundial como organizaciones de ayuda y de caridad, y difícilmente podían o sabían hacer otra cosa que proyectos de bienestar. Aunque eran organizaciones que agrupaban a muchas mujeres (por ejemplo, la Conferencia de Mujeres de Toda La India (AIWC) agrupaba a más de 100.000 y fue fundada en 1926 con objetivos de bienestar para las mujeres y sus niños y niñas, o la Maendeleo Ya Wanawake con 40.000 mujeres en Kenya fundada a comienzos de los años 50), sólo en los años 70 comenzaron con proyectos de generación de ingresos y seguían utilizando el trabajo voluntario para asumir los proyectos productivos.

3.- Un tercer aspecto tiene que ver con la economía política de los proyectos de mujeres y con la percepción que tenían las agencias de desarrollo sobre los costes y beneficios de los proyectos de bienestar, los de orientación productiva o los de equidad.

En la medida en que los recursos eran escasos, el orientarlos a las mujeres significaba que había menos para los proyectos masculinos. Por tanto, los proyectos de orientación productiva podían resultar más conflictivos que los de bienestar ya que competían con los hombres por los recursos disponibles para ese tipo de proyectos, aunque eran mucho menos problemáticos que los proyectos de equidad. Algunos ejecutores de proyectos, sin embargo, planteaban que si se hacían intervenciones para mejorar el acceso a los recursos de las mujeres, también había que hacerlas para los hombres.

En general, sin embargo, este enfoque no resultó problemático para las agencias de cooperación, ni para los gobiernos ya que no cuestionaba demasiado las relaciones existentes entre hombres y mujeres como tampoco lo hacía el enfoque de bienestar. Por otro lado, la estrategia no suponía cambios favorables en la capacidad de las mujeres de conseguir ingresos y salir de la pobreza, por las razones que se acaban de señalar.

1.3. EL DESARROLLO NECESITA A LAS MUJERES. ESTRATEGIA DE EFICIENCIA

Desde finales de los años 70 se va produciendo un giro en la visión sobre las mujeres. Si los primeros análisis durante la visibilización de las mujeres se basaban en la premisa de que el desarrollo había marginado a las mujeres y que éstas necesitaban de aquél, la cuestión ahora va a ser

que el desarrollo necesita de las mujeres para tener éxito. Se cambia el énfasis desde la equidad como valor en sí mismo a la equidad como medio para mejorar la eficiencia.

En la primera publicación del Banco Mundial sobre su experiencia en proyectos se reconocía que si las mujeres continuaban siendo dejadas de lado de la corriente principal del desarrollo y se les negaban las oportunidades de realizar su potencial, persistirían serias ineficiencias en el uso de los recursos (World Bank 1979:1). Dejando de lado cuestiones de justicia e imparcialidad, se señalaba, la desproporcionada falta de educación de las mujeres, con sus consecuencias en una baja productividad, y en la nutrición y la salud de sus familias, tiene efectos adversos en la economía en general (1979:2).

Haciendo un análisis de los cambios en las relaciones de hombres y mujeres en las sociedades en desarrollo Rogers, siguiendo el análisis de Palmer, plantea que los cambios están conectados con el acceso relativo de cada género a los activos materiales y no materiales, y que el proceso produce una desigualdad creciente. En la medida en que el trabajo de las mujeres no es pagado y por lo tanto no está capitalizado y tiene menor productividad, la desigualdad de intercambio entre hombres y mujeres, consecuencia de las productividades de trabajo relativas, aumentarán; de la misma forma que se puede observar entre países ricos y pobres, entre las áreas urbanas y las rurales, y entre distintas clases sociales. Este proceso se reproduce, en el sentido de que la desigualdad en las relaciones de intercambio se acumula (Rogers 1980:43).

Las nuevas instituciones de desarrollo en vez de contrarrestar esta tendencia la tienden a reforzar al asignar los nuevos recursos al "cabeza de familia" varón, independientemente de quién esté más ligado a la producción. Rogers dice que el sesgo masculino se ha construido en las instituciones de desarrollo, en los procesos y en las políticas, y reconoce que aunque no fuera así y todos los programas fueran igualitarios en el acceso, el proceso desigual que ya existe seguiría siendo muy poderoso (Rogers 1980:44).

Hace una crítica de las técnicas cuantitativas en relación con el trabajo de las mujeres y, especialmente, del análisis coste-beneficio que es cada vez más utilizado en el Banco Mundial y en otras agencias para tomar decisiones sobre proyectos y programas. Siguiendo a Stewart plantea que no tiene en cuenta la distribución de costes y beneficios entre distintos grupos que suele favorecer sistemáticamente a los sectores de la comunidad con mayores ingresos cuyo ahorro de tiempo tiene más valor para la comunidad. De la misma forma, si al trabajo de las mujeres no se le asigna precio, el valor marginal del producto de su trabajo será también cero o cercano a cero (Rogers 1980:72-74).

Las soluciones para Rogers están en dar incentivos adecuados a las mujeres para que participen en el proceso de desarrollo, ya que su potencial para aumentar la producción sigue sin descubrirse. Pocos planificadores se han dado cuenta de que dar incentivos sólo a los maridos puede hacer fracasar todo un programa o proyecto. La autora pone varios ejemplos en este sentido, y considera que, ante la crisis alimentaria que tiene el Tercer Mundo debida al deterioro de la producción doméstica de alimentos que provoca un deterioro de la balanza de pagos y de los objetivos del desarrollo, sólo se puede salir con la cooperación de las mujeres. Para ello, el sector agrícola tendrá que tratar a todos los miembros adultos de la familia que trabajen en la tierra como copropietarios de los recursos familiares, y habrá que asegurar que los incentivos para aumentar la producción se canalicen tanto a las mujeres como a los hombres, en proporción a la contribución que haga cada uno (Rogers 1980:187-192).

Este énfasis en los incentivos y en los problemas que enfrenta el desarrollo cuando no tiene suficientemente en cuenta a las mujeres, es la base del cambio de enfoque que se da en MED a finales de los años 70: de la igualdad a la eficiencia. El desarrollo, es el argumento, no se puede permitir desaprovechar el potencial productivo femenino. Como señala Kabeer, mientras el mensaje previo era el "adverso impacto del desarrollo en las mujeres", ahora Rogers insiste en el "impacto adverso de la exclusión de las mujeres en el desarrollo" (1994:25). Este argumento ya había sido sugerido por Boserup y por Tinker, pero Rogers lo desarrolla con múltiples ejemplos de proyectos.

ESTRATEGIA DE EFICIENCIA

Esta estrategia está construida sobre esta nueva visión de que el desarrollo necesita a las mujeres y que éstas son un recurso infrautilizado que puede aportar sus energías al proceso. Se plantea, sin embargo, en una época donde las instituciones financieras internacionales van a dar un giro a sus políticas en relación con los países en desarrollo hacia el ajuste estructural.

Esto supone que mientras, por un lado, se quiere fomentar la participación femenina en las actividades productivas y reconocer la importancia de su trabajo agrícola para superar la crisis alimentaria africana, o su papel como trabajadoras de las empresas dedicadas a la exportación de manufacturas ligeras en Asia o América Latina, o como microempesarias del sector informal en América Latina; por otro lado, el ajuste económico pretende reducir los gastos del Estado y, entre ellos, aquellos que pueden facilitar la carga del trabajo reproductivo que tienen las mujeres y liberar parte de su tiempo para el trabajo productivo.

La aparente contradicción entre incentivar la participación en el mercado y dificultarla se fue resolviendo con una mayor carga de trabajo de las mujeres. Buena parte de las mejoras en la eficiencia en los servicios públicos como la sanidad implicaban un aumento del trabajo de cuidados en los hogares; el deterioro de los ingresos familiares llevaba a una mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado aunque, en muchas ocasiones, en trabajos mal pagados del sector informal o en puestos que requerían una mayor intensidad de trabajo como en las manufacturas ligeras para exportación.

Incluso en las medidas compensatorias del ajuste, como los programas de apoyo a los comedores populares, se utilizaba el trabajo, normalmente gratuito, y la capacidad organizativa de las mujeres para garantizar un mejor estatus nutricional a las familias de los barrios pobres (Moser 1991:36).

En conjunto, la estrategia de eficiencia se basa en la consideración de que el tiempo de trabajo femenino es infinitamente elástico y puede dar de sí lo suficiente como para cubrir todas las necesidades (Elson 1991b).

Esta estrategia ha sido bien recibida por las agencias e instituciones de cooperación ya que ha situado los temas de género en un terreno favorable. Es importante que las mujeres tengan incentivos y que se eliminen las barreras a las que se enfrentan para que puedan aportar más al crecimiento económico, al fomento de las exportaciones y compensar la reducción de los servicios sociales. En la medida en que apoyar a las mujeres y reducir las desigualdades de género contribuye a los objetivos de las propias agencias, es poco problemático hacerlo.

Institucionalmente la estrategia insiste mucho en la necesidad de una incorporación eficiente de las mujeres en la planificación del desarrollo, lo que conduce a enfatizar la recogida de datos, establecimiento de indicadores y seguimiento de las tendencias para demostrar que las mujeres cuentan en el desarrollo (Lycklama à Nijeholt 1992: 13).

1.4. UNA VISIÓN ALTERNATIVA. ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO

El paso del movimiento Mujeres en el Desarrollo al movimiento Género y Desarrollo fue, en un primer momento, resultado de las críticas socialistas que recibió el movimiento feminista liberal de los años 70 que se analizan más adelante. Aunque en la actualidad el enfoque Género y Desarrollo es asumido, especialmente tras la última Conferencia de NN.UU. sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, por todas las agencias, instituciones y gobiernos, lo cierto es que no lo está en su radical acepción original y que, muchas veces, se confunde género con mujeres.

Las percepciones sobre las mujeres que hemos desarrollado en los apartados previos, fueron desarrolladas principalmente por grupos de mujeres y agencias situadas en los países industrializados, y por organismos internacionales. El enfoque de empoderamiento, como estrategia de género en el desarrollo, tiene sus raíces en grupos de mujeres del Sur y considera no sólo la opresión que sufren las mujeres, sino la desigual posición entre los países del Norte y los del Sur, y las desigualdades de clase, etnia o raza.

ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO⁷

Esta estrategia fue formulada por grupos de mujeres del Sur a finales de los años 70. En un seminario sobre ideología feminista y estructuras en la primera mitad de la Década de las Mujeres, organizado por el Centro Asiático y del Pacífico para Mujeres y Desarrollo (APCWD), y realizado en Bangkok en 1979, se establecieron dos objetivos feministas a largo plazo en la lucha por la liberación (Lycklama à Nijeholt 1992: 14):

1. La liberación de la opresión de las mujeres implica no sólo equidad, sino el derecho de las mujeres a la libertad de elección y a poder controlar sus propias vidas, dentro y fuera del hogar.
2. El segundo objetivo es, por tanto, remover todas las formas de desigualdad y opresión a través de la creación de un orden social y económico más justo, nacional e internacionalmente.

El poder que se plantea en esa reunión no es el de la dominación sobre otros sino que implica cuatro elementos:

1. Un sentido de fuerza interior y confianza para enfrentar la vida.
2. El derecho a determinar nuestras elecciones en la vida.
3. La capacidad de influir en los procesos sociales que afectan nuestras vidas.
4. Poder influir en la dirección del cambio social.

Posteriormente, se desarrollaron esas ideas en otros encuentros de grupos de mujeres del Sur y, entre ellos, DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era), se reunió en varias ocasiones antes de la conferencia de Nairobi de 1985 para diseñar visiones alternativas a los enfoques que se estaban planteando en la Década de las Mujeres.

Esta estrategia reconoce la desigualdad entre hombres y mujeres, y sitúa su origen en la familia, considerando que las mujeres experimentan su

⁷ La palabra empoderamiento es una traducción de la palabra inglesa "empowerment" que también ha sido traducida en agencias como NN.UU. por potenciación.

opresión de forma distinta según su raza, clase, historia colonial y posición dentro del orden económico internacional.

Cuestiona algunos supuestos de la estrategia de equidad, como que el desarrollo afecta de igual manera a todos los hombres y que las mujeres quieran integrarse al modelo de desarrollo occidental (Moser 1991:37). Comparte, sin embargo, con la estrategia de equidad el que surge de movimientos feministas, es decir, desde abajo, y el que intenta abordar intereses estratégicos de las mujeres.

La estrategia de empoderamiento busca la organización y concienciación de las mujeres a través de distintas vías. En muchas ocasiones, a partir de organizaciones que buscan responder a necesidades prácticas de género, en otras, con organizaciones ya existentes como sindicatos, grupos de base relacionados con proyectos o centros de investigación.

Aunque en una primera época, el concepto y la estrategia de empoderamiento no recibió atención por parte de las agencias de desarrollo, a lo largo de los años 90 ha ido introduciéndose en el discurso más oficial del desarrollo. Desde ese discurso el término empoderamiento se ha centrado en aumentar las posibilidades y los niveles de productividad de las mujeres individuales, en general fuera de la agenda feminista. Algunas diferencias respecto al enfoque original son (Bisnath y Elson 2000:23):

1. Se considera el empoderamiento como algo que se puede conceder desde arriba o desde fuera a través de recursos como los microcréditos. Uno de los enfoques de los programas de microcrédito busca la sostenibilidad financiera y lo han utilizado desde mediados de los años 90 agencias internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, y las agencias gubernamentales británica DFID y estadounidense USAID. La justificación para dirigirse a las mujeres se da en términos de eficiencia considerando que son buenas en las devoluciones de los préstamos y que son un recurso infrautilizado. El objetivo es la sostenibilidad financiera suponiendo que habrá resultados de empoderamiento y reducción de la pobreza.

2. Se plantea como algo que es tema de las mujeres o de los grupos desempoderados, los pobres, y no como algo que afecta a las relaciones entre hombres y mujeres o a las relaciones entre grupos sociales. No hay un cuestionamiento de las estructuras de subordinación.

3. Es, o ha sido, un enfoque individualista el que se ha promovido buscando que las mujeres mejoren su situación económica, que se empujen hacia arriba en un contexto neoliberal donde el Estado se retira de su responsabilidad en la provisión de los servicios sociales.

Desde el movimiento feminista también se ha producido un desarrollo del concepto y un intento de matizar el tipo de poder que supone esta estrategia.

El empoderamiento tiene relación con la palabra "poder", pero no como un hecho estático "se tiene poder", sino como un proceso de adquisición de poder por parte de aquellos que antes tenían escasa autoridad sobre sus vidas. La noción de empoderamiento para Kabeer (1999:437) es la de un proceso mediante el cual aquellos a los que se ha negado la capacidad de realizar elecciones importantes para sus vidas adquieren esa capacidad. Es un proceso de cambio. Las personas que realizan muchas elecciones pueden tener mucho poder, pero no se empoderan porque previamente no estaban desempoderadas. La elección implica que existen otras alternativas, que se pueda elegir otra cosa, y la pobreza o insuficiencia de medios para cubrir las necesidades básicas suele conducir a que resulte difícil ejercer la capacidad de hacer elecciones relevantes; es decir, existe relación entre la pobreza y el desempoderamiento. Otro aspecto a considerar es que no todas las elecciones son iguales, y que algunas afectan de forma más importante que otras a aspectos estratégicos de nuestras vidas.

Cuando se define el "poder sobre" se dice que es el que permite movilizar recursos propios y ajenos para conseguir los objetivos propios. Existe cierto malestar y desconfianza en el feminismo respecto a las jerarquías y al poder sobre otros que ha llevado a buscar una noción de poder como capacidad de ser y de expresarse, concepto muy cercano al de capacidad humana (Sen, G. 1998) que desarrollan Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Una característica del "poder sobre" es que su cuestionamiento lleva a un juego de suma cero. Si yo tengo más poder, tú tienes menos, y el aumento del poder de una persona o grupo supone que disminuye el poder de otros. En las elaboraciones teóricas suele haber tendencia a no abordar el tema del poder sobre y a defender que el empoderamiento es un proceso que beneficia a todo el mundo. En la práctica, sin embargo, sí se plantea la necesidad de tener poder sobre los recursos, es decir, acceso y control de los mismos, tanto de los recursos materiales como de los inmateriales.

El empoderamiento de las mujeres puede permitir beneficios generales en términos de productividad, mayores ingresos, mejor comunicación, etc., pero hay veces en que los hombres pueden ver empeorada la situación a corto plazo, como en el caso de una reforma de la tierra que les deje con el control de menos recursos, o ante el reparto del trabajo doméstico, etc. No es un proceso neutral y genera cambios en las relaciones de poder.

Las feministas, cuando han hablado de empoderamiento se han referido a otros tipos de poder que no siempre suponen un juego de suma cero, sino que pueden resultar positivos para todas las partes implicadas (León 1997). Distinguen tres tipos de poder:

1.- Poder desde dentro o poder interno. Es un proceso individual y propio, y nadie puede empoderar desde fuera, aunque se pueda facilitar o favorecer ese proceso. Supone una toma de conciencia sobre la propia situación y sus causas y trae consigo un aumento de la estima y confianza, de la percepción del propio valor. En ocasiones es el momento en que la opresión interiorizada y considerada "normal" se desvela y aparece como tal. Muchas veces requiere querer asumir los riesgos que conllevan los cambios necesarios en la propia vida y, por ello, tiene que ser asumido por cada persona.

2.- Poder con. Este tipo de poder resalta la importancia del trabajo colectivo, de la organización de las mujeres, en el proceso de empoderamiento. Muchas mujeres han desarrollado el poder interno y la confianza en si mismas en grupos de mujeres donde han podido hablar de sus problemas y aumentar su conciencia de la situación, o pensar en otras formas posibles de ser y hacer; para muchas mujeres que viven aisladas en sus casas el trabajo colectivo da un sentido de importancia, solidaridad y afecto a sus vidas. El poder hace la fuerza.

3.- Poder para. El proceso de empoderamiento busca transformar la realidad de subordinación en distintos terrenos y de formas diversas. Se busca el cambio y, en general, se parte de las necesidades prácticas de género (guarderías, cesta de la compra, escuelas o servicios de atención primaria) que son sentidas por las propias mujeres y se va profundizando en cambios más estratégicos de la relación de género.

Esta caracterización del poder, desde dentro, con y para, tiene varias connotaciones:

1.- El poder desde dentro, destaca la importancia de la agencia individual, concepto que desarrolla Amartya Sen (1990) cuando plantea que los seres humanos no son pasivos en el desarrollo, sino agentes del mismo, lo que supone que tienen una serie de metas y valores que buscan lograr, aunque esto suponga pérdidas en el bienestar propio. La participación de cada persona en el logro de los objetivos que busca supone un desarrollo de esa agencia.

En este sentido, el proceso de empoderamiento es complejo. Implica que las mujeres definan sus intereses y necesidades frente a los intereses y necesidades de otros, por ejemplo, de sus familias. Esto puede resultar conflictivo y doloroso porque rompe la idea de consenso y de intereses y necesidades compartidos y supone negociar los propios puntos de vista. Por

eso resulta fundamental el convencimiento de cada mujer sobre las propias necesidades e intereses y el conocimiento de los costes que puede tener el perseguir los propios logros. Tiene que ser, sobre todo, un proceso de abajo arriba que requiere la implicación de las afectadas (Zabala 2001:187-188).

El empoderamiento, señala Gita Sen (1998) no puede ser hecho por otra persona, ya que los cambios en la conciencia han de ser de cada una. Sin embargo los agentes de cambio externo pueden requerirse como catalizadores para que las personas se empoderen a sí mismas.

2.- El poder con y el poder para refuerzan la importancia de lo colectivo, de la organización, junto con un planteamiento político de cambio y transformación que facilita el aumento de conciencia y el establecimiento de las prioridades. Esto refuerza la noción de solidaridad entre mujeres y la importancia de que no sean utilizadas por estrategias de desarrollo de otros, sino que establezcan su propia agenda, teniendo en cuenta la propia diversidad de los grupos de mujeres.

El empoderamiento, por tanto, es un proceso de abajo arriba y de dentro afuera. Esto no supone que las mejoras en la posición de las mujeres o su empoderamiento sean responsabilidad exclusivamente de las propias mujeres. Hay necesidad de políticas que promuevan la equidad de género y el acceso a los recursos. Las instituciones nacionales e internacionales tienen que promover medidas que permitan la inclusión, la voz y la participación de los grupos "desempoderados". Otra cuestión es si se debe llamar empoderamiento a todas esas medidas y políticas, y algunas autoras consideran que no, argumentando que tener un entorno legal más equitativo o un mayor acceso a los recursos, no significa un mayor control de las mujeres sobre sus propias vidas (Malhotra et al. 2002:9).

El empoderamiento es un proceso lento y cualitativo por naturaleza y para muchas organizaciones que trabajan en el ámbito del desarrollo y que están preocupadas por mostrar resultados, puede ser un proceso demasiado lento lo que ha llevado a que muchos programas de empoderamiento no se hayan dirigido a las personas más marginadas o pobres, sino a personas con más tiempo y con cierta conciencia previa ya que para participar en un grupo hace falta ser mínimamente consciente de la propia valía y capacidades.

Una de las mayores dificultades de la estrategia de empoderamiento es cómo se consiguen establecer indicadores cualitativos que reflejen el avance y las repercusiones de las políticas. Kabeer (1999:442-455) plantea que debe basarse en tres aspectos combinados: recursos, agencia y logros. Los recursos son condiciones para el empoderamiento, la agencia es un indicador de proceso y los logros nos indican resultados. La combinación de recursos y agencia es para ella lo mismo que la capacidad planteada por

Sen, es decir, la posibilidad de la gente de vivir vidas que desean, de conseguir formas valiosas de hacer y de ser.

1.- Recursos. No sólo materiales sino también recursos humanos y sociales que aumenten la capacidad o habilidad de elegir. Es necesario ver cómo estos recursos se trasladan a cambios en las elecciones que las mujeres pueden hacer teniendo en cuenta no sólo las asignaciones del momento sino las posibilidades de reclamar en el futuro. El control, aunque indica más poder que el acceso, es un término elusivo que significa el tener algo que decir respecto a un recurso.

2.- Agencia. Poder de decisión. Se mide preguntando el papel de las mujeres en decisiones concretas en la familia. Cuando se toman decisiones se suele considerar que ejercer el poder contribuye al bienestar; sin embargo, a veces sucede que las mujeres realizan elecciones que no mejoran su situación. Esto tiene que ver con que han internalizado la percepción de que son personas de menor valía pudiendo decidir tener un montón de hijos para satisfacer el deseo de sus maridos de tener hijos varones aunque esta decisión afecte a su salud. En este caso las decisiones surgen de y refuerzan el estatus subordinado de las mujeres, y el poder externo opera a través del consenso y complicidad de las mujeres. Otro aspecto a tener en cuenta es la existencia de alternativas o de conciencia de las mismas, ya que imaginar la posibilidad de elecciones diferentes sirve para que aparezca la posibilidad de crítica.

Dentro del poder de decisión hay que tener en cuenta que no todas las decisiones son igualmente importantes y suele existir una jerarquía de decisiones, algunas propias de los hombres y otras de las mujeres. Normalmente, las decisiones sobre la comida, la salud de los niños y niñas, etc., son de las mujeres, y sobre la educación, el matrimonio de los hijos e hijas o los bienes de capital son de los hombres. Hay que fijarse en quién toma las decisiones estratégicas y en si se realizan elecciones que antes no se podían hacer para ver el grado de avance. Sin embargo esto es difícil de medir con enfoques estadísticos ya que se subestiman las negociaciones y las decisiones informales.

3.- Logros. Hay que distinguir entre las diferencias de resultados que reflejan diferencias en la elección y las que reflejan desigualdad en la habilidad o capacidad de hacer elecciones. Además, la agencia de las mujeres es más significativa en cuanto a los logros si las mujeres han salido de la rutina que cuando los resultados se amoldan a las prácticas existentes. Algunos logros reflejan la eficacia de las mujeres dentro de su papel tradicional y otros son indicadores de su capacidad de transformación. Si se mira a dos logros que tienen que ver con su poder de decisión o agencia, como son la disminución de la mortalidad en niños y niñas menores de cinco años en la India y la reducción de las diferencias de

género en la mortalidad infantil en ese país, podemos señalar que la alfabetización de las mujeres lleva a conseguir el primer logro, mientras la alfabetización junto con la participación en la fuerza de trabajo consigue el segundo logro. En este último caso las mujeres dan igual valor a sus hijos que a sus hijas y ejercen una agencia transformadora mientras que en el primero es una agencia efectiva.

Es necesario triangular los tres indicadores para que nos den una visión más real del empoderamiento o el aumento de las posibilidades de elección estratégica en las vidas de las mujeres.

Kabeer también plantea (1999:456-458) que no se debe confundir entre estatus y autonomía ya que un mayor estatus no supone mayor autonomía, sino puede que menos. Los factores que conceden estatus o poder a una mujer en un contexto tradicional de desvalorización de la mujer no implican que está mejor la situación femenina en todos los sentidos. Un número mayor de hijos, el tamaño de la dote o el vivir en una familia nuclear dan más estatus y mayor poder de decisión dentro de la familia, e implican menor violencia doméstica contra las mujeres en algunos lugares de la India, y aunque la educación no influye, el tener empleo también está asociado a una mayor autonomía. En contextos muy opresivos, el estatus puede ir contra el empoderamiento ya que puede llevar al infanticidio femenino, a la pérdida de salud por un excesivo número de hijos, al mantenimiento de la dote o a la inmolación de las viudas.

En sociedades muy tradicionales se necesita no sólo la agencia individual sino la solidaridad colectiva para cambiar esas estructuras y valores que reproducen la subordinación de las mujeres como género, lo que supone que el empoderamiento no tiene sólo que ver con la elección individual sino con el contexto más amplio de valores donde se realizan la agencia y la elección.

En los últimos años se han seguido haciendo esfuerzos por medir diferentes dimensiones del empoderamiento de las mujeres, y la división de género del Banco Mundial ha realizado estudios en este sentido en algunos países (Mason 2003; Mason y Smith 2003). En ellos se mide el poder o autonomía existentes, pero no el proceso de adquisición de poder y se insiste en la importancia de los sistemas y normas de género de la sociedad estudiada más que en los comportamientos individuales para explicar los niveles de empoderamiento⁸. En otro estudio encargado por la misma división se enfatiza la necesidad de estudiar el contexto específico para poder establecer indicadores de empoderamiento adecuados y las dificultades de medir un proceso si no es midiendo la situación en distintos

⁸ A pesar de ciertas deficiencias en la aplicación, que se comentan en el enfoque de empoderamiento del Banco, en estos trabajos se observa un avance en el análisis del concepto de empoderamiento del grupo de género de la institución.

períodos y resolviendo el aspecto de cuánto tiempo es el adecuado para el tipo de cambio buscado (Malhotra et al. 2002: 17-20).

A la hora de aplicar la estrategia de empoderamiento, el énfasis se ha puesto en lo local, en los grupos de base y en los métodos participativos como instrumentos de empoderamiento de los más pobres y, especialmente, de las mujeres. Recientemente, algunas autoras han comenzado a cuestionar los límites de reducirse a lo local y no tener en cuenta que incluso los más marginados se ven afectados por fuerzas nacionales y globales que marginan a algunos y aumentan el poder de otros, y que estos procesos tienen sesgos de género. También recalcan que las estructuras políticas y económicas, los discursos y supuestos culturales, las nociones de derechos humanos, y las leyes y prácticas en que están inmersos hombres y mujeres son quienes permiten o limitan la acción colectiva que lleva al empoderamiento de los grupos sociales (Parpart et al. 2002: 3-4).

Si se quiere una estrategia de transformación social que no resulte confortable ni fácilmente asumible por cualquier agencia de desarrollo, se necesita un discurso que una lo local, lo nacional y lo global, y que se plantee subvertir el actual orden económico y social que es el causante del desempoderamiento de muchas personas y grupos.

2. ECONOMÍA FEMINISTA DEL DESARROLLO: DEBATES Y APORTACIONES

Si consideramos la obra de Ester Boserup como la primera aportación a la economía feminista del desarrollo, han pasado 35 años desde entonces. Buena parte de ellos han coincidido, como no podía ser de otra forma, con los debates feministas más generales y con las discusiones y aportaciones de la economía feminista. En este apartado, sin embargo, vamos a centrarnos en los aspectos más significativos en relación con el desarrollo. Muchos de los debates que se dieron en los primeros años han continuado con distinto énfasis hasta la actualidad y tienen que ver con la caracterización de la subordinación de las mujeres y sus causas; la relación entre hombres y mujeres, y entre las propias mujeres; las dificultades de conseguir mayores avances en las instituciones de desarrollo; etc. En este período se dieron importantes avances en el conocimiento de la situación de las mujeres, en la defensa de sus derechos políticos y civiles, y en la argumentación sobre la necesidad de invertir en las mujeres.

En los últimos 20 años, los avances teóricos de la economía feminista se han aplicado al análisis de la globalización y del desarrollo, profundizando en una visión macroeconómica con perspectiva de género. Los debates

continúan entre quienes mantienen una perspectiva integracionista que busca añadir el análisis de género a la corriente dominante para de esa forma mejorar la política macroeconómica y mitigar los efectos negativos que pueda tener ésta en los sectores más vulnerables, entre ellos, muchas mujeres, y quienes buscan transformar esa corriente dominante y persiguen un cambio en el paradigma de desarrollo para colocar a las personas, sus derechos y necesidades en el centro del modelo.

Los primeros debates en el seno de la economía feminista sobre desarrollo se produjeron a finales de los años 70 como respuesta al planteamiento feminista liberal MED. En 1977 se formó el taller sobre la Subordinación de las Mujeres, SOW en sus siglas inglesas, en el Instituto de Estudios sobre Desarrollo de Sussex, constituido por mujeres feministas que intentaban llevar su compromiso en el movimiento feminista al terreno de su trabajo académico (Pearson, et.al. 1984). Se organizó una conferencia, donde participaron 60 mujeres de todo el mundo, con el título "La continua subordinación de las mujeres en el proceso de desarrollo", donde se discutió el impacto en las relaciones de género de los cambios en la economía mundial⁹. Posteriormente, las críticas al feminismo liberal y a los límites del movimiento MED se fueron extendiendo, y surgieron enfoques alternativos desde los movimientos de mujeres del Sur.

2.1. DE "MUJERES EN EL DESARROLLO" A "GÉNERO Y DESARROLLO"

El movimiento MED criticó los estereotipos de los planificadores sobre lo que debía ser trabajo femenino y masculino, y Boserup había argumentado contra el intento de hacer generalizaciones basadas en la biología sobre la división del trabajo, señalando que cada sociedad consideraba "natural" su particular división del trabajo entre los sexos. Desde este punto de vista, el movimiento ayudó a cambiar la idea sobre los roles desde las explicaciones biológicas a las culturales. Sin embargo, su énfasis se centró en las mujeres de forma aislada, y en cómo había afectado el desarrollo a su situación y qué debía hacerse para mejorarla.

La corriente crítica impulsó el concepto de "relaciones de género" para explicar la subordinación de las mujeres en el proceso de desarrollo. El problema no son "las mujeres" sino las relaciones sociales construidas social e históricamente entre hombres y mujeres, que delimitan en cada sociedad formas específicas de relación entre ambos géneros. Esta relación no es armoniosa y basada en roles complementarios, sino conflictiva. Donde se

⁹ Los documentos de la conferencia se publicaron en un boletín del Instituto de Estudios sobre Desarrollo, IDS Bulletin, vol. 10, nº 3, en 1979, y una selección de ellos en 1981 en forma de libro (Young, et.al. 1984).

expresan más fuertemente las relaciones de género es en las relaciones de parentesco que Whitehead define como "género adscriptivas". Hablar de esposo, padre, hijo o de esposa, madre, hija supone un género específico para cada uno, definitivo y opuesto al contrario. Pero, además de en la unidad familiar, hay muchas otras relaciones sociales donde el género es importante, aunque no sean relaciones de género. Para realizar un trabajo no es necesario ser hombre o mujer, pero en la práctica hombres y mujeres son empleados para distintas tareas y, por tanto, cuando se piensa en las secretarías se piensa en mujeres, y si se piensa en los jefes se visualizan hombres. De esta manera, cuando se da una jerarquía en la organización del trabajo, las categorías de género se asignan a empleos de forma que no contradigan la jerarquía fundamental de los hombres arriba y las mujeres debajo que existe en las relaciones adscriptivas (Whitehead 1979:10-13).

El término análisis de género fue abriéndose paso y adoptándose por parte de las agencias de desarrollo aplicándose como un instrumento de planificación y política aunque con diferentes contenidos. Razavi y Miller señalan dos marcos que permiten mostrar las principales diferencias en la aplicación del análisis: el marco de los "roles de género" y el análisis de las "relaciones sociales". Ambos marcos comparten un análisis desagregado de género en los roles y el control o acceso a los recursos, pero divergen en varios aspectos.

El marco de los roles de género tiene su base teórica en el concepto de los roles de sexo del feminismo liberal. No considera el hogar como una unidad indiferenciada con una función de consumo y producción conjunta, sino que identifica divisiones de género en el trabajo productivo y reproductivo, y diferencias de género en el control y acceso a los ingresos y a los recursos. La equidad se define como el acceso individual y el control de los recursos utilizando argumentos de eficiencia económica para el reparto de recursos a las mujeres por lo que no resulta conflictivo ya que equidad y eficiencia van de la mano. Al tratar los roles de género, o la división de género del trabajo, tiende a descuidar las relaciones sociales y la conexión existente entre hombres y mujeres asumiendo que hombres y mujeres tienen intereses separados, lo que no es cierto. Por otro lado, este marco no concede suficiente importancia a otras relaciones como pueden ser las de casta o clase social (1995a: 13-16).

El marco de las relaciones sociales se adentra en las relaciones a través de las que las personas cubren sus necesidades, es decir, los derechos y obligaciones, las normas o los valores que sustentan cada sociedad. Trata por tanto las relaciones que se dan en la esfera de la producción y en la de la reproducción social. Considera que acabar con la subordinación de las mujeres no consiste sólo en redistribuir recursos, sino que implica redistribuir poder, por lo que resulta un marco más conflictivo.

Tiene en cuenta otras relaciones sociales y la existencia de aspectos comunes y diferencias entre las mujeres, así como la existencia de separación y conexión en las relaciones entre hombres y mujeres. La argumentación prioritaria es la equidad y sus proponentes reconocen que el proceso de redistribución es un juego de suma cero que a corto plazo supone una pérdida de poder económico, social y político para los hombres, aunque a largo plazo se espera que todos y todas ganen. Este marco reconoce que las relaciones sociales están insertas en el conjunto de instituciones a través de las que los grupos adquieren recursos: el hogar, la comunidad, el mercado y el estado (1995a:13, 28).

Se puede señalar que ambos marcos representan una versión actualizada de las posiciones mantenidas por el feminismo liberal y el feminismo socialista durante los años 70. Sin embargo, el término género, a medida que se ha ido introduciendo en el conjunto de las instituciones y se ha ido aplicando en la práctica del desarrollo, se ha convertido en un concepto menos político y polémico que el término feminismo. Para muchos y muchas se trata de desagregar la información por sexos, olvidando los aspectos de la relación de género. Baden y Goetz señalan que en la 4ª Conferencia sobre la Mujer en Beijing, algunas activistas feministas rechazaban el término género por su utilización descriptiva de la situación de las mujeres y porque las cuestiones relacionadas con el poder habían desaparecido (1998:25).

2.2. LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Las y los partidarios de MED, aunque criticaban el aumento de las desigualdades fruto de la modernización, no cuestionaban el modelo, sino el hecho de que las mujeres no se beneficiaran de él. No era la solución de mercado, por sí misma, lo que había fallado a las mujeres, sino los planificadores y empleadores, y algunas veces las propias mujeres, cuyos prejuicios irracionales y asunciones erróneas conducían a resultados discriminatorios. El problema era cómo asegurar que los beneficios de la modernización alcanzaran a las mujeres; o, en lenguaje que se generalizó en la Década de las Mujeres de NN.UU., cómo asegurar la integración de las mujeres en el desarrollo. En la medida en que estos beneficios se generaban en el sector moderno y en la economía pagada, a través del funcionamiento del mercado, la solución residía en mejorar el acceso de las mujeres al mercado y a la esfera pública (Kabeer 1994:20).

La posición crítica cuestionó el objetivo de integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo. Por un lado, aunque en ese momento la idea de que las mujeres habían sido marginadas era bastante común, esta idea fue

muy criticada ya que las mujeres no habían sido dejadas de lado en el proceso de desarrollo, sino que estaban bien integradas y era la forma en que las mujeres estaban "integradas" la que necesitaba ser problematizada e investigada (Elson y Pearson 1984:19).

El movimiento feminista liberal no se cuestionaba el modelo dominante de desarrollo que sería bueno si incorporara a las mujeres, tampoco si ese modelo era posible extenderlo a todo el mundo y mucho menos si era un modelo deseable, cuestión que fue cuestionada por la red de activistas e investigadoras DAWN (Zabala 1999:346).

El problema con el desarrollo no era que sus beneficios habían sido distribuidos de forma desigual, con beneficios uniformes para todos los hombres y desventajas uniformes para todas las mujeres; más bien, la mayoría de los hombres y de las mujeres estaban, y siempre habían estado, integradas en el proceso de desarrollo, pero en términos asimétricos. En el caso de las mujeres, Benería y Sen señalaron que los problemas de la mujer del Tercer Mundo no se originan por una falta de integración en el proceso de desarrollo, sino que *"...las masas de mujeres del Tercer Mundo están bien integradas a este proceso pero lo están en las escalas inferiores de una estructura de producción y acumulación inherentemente jerárquica y contradictoria"* (1982: 69).

Estas palabras de Benería y Sen siguen siendo válidas para analizar la situación de muchas mujeres que se han ido integrando de forma acelerada en el actual proceso de globalización. El aumento de los flujos comerciales, y de inversiones directas y financieras ha tenido repercusiones importantes en las oportunidades de trabajo de las mujeres que han sido mano de obra preferida en muchas de las nuevas producciones de exportación y en los servicios. Al mismo tiempo, ha aumentado su vulnerabilidad ante las crisis ya que las mujeres siguen siendo en el hogar la red de seguridad en última instancia cuando fallan el mercado y el estado.

2.3. LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El movimiento MED se basó en una visión del mundo liberal donde la igualdad entre los seres humanos se deriva de una esencia humana común, la capacidad de razonar, que es lo que les diferencia de los animales. Las feministas liberales, extendieron esta exigencia de igualdad a las mujeres sobre la base de que ellas, también, eran seres racionales, pero a los que se les había negado la oportunidad de ejercitar completamente su racionalidad debido a un proceso de socialización constreñido. La contribución de MED fue extender más allá la lógica de la argumentación del feminismo liberal para incluir explícitamente a las mujeres de todo el mundo, por lo que han sido definidas como un movimiento feminista de carácter global. Ellas

plantearon que la diversidad global de los roles de género demostraba que esos roles eran un producto de la cultura más que de la naturaleza. Más allá de esas diferencias culturales, sin embargo, mujeres y hombres en todas partes comparten la fundamental capacidad humana para razonar y tienen los mismos derechos a las oportunidades y beneficios del desarrollo.

Ellas buscaron resaltar las similitudes de las mujeres con los hombres (mentales) a costa de sus diferencias (biológicas). El encubrir la diferencia biológica en el temprano movimiento MED fue una reacción entendible a la preocupación del movimiento pre-MED con los roles reproductivos de las mujeres y el acento en la provisión de bienestar (Kabeer 1994:27-28).

Esto significó un planteamiento de la igualdad basado en que las mujeres podían ser iguales a los hombres si tenían las mismas oportunidades. El enfoque hacía hincapié en el hecho de que las mujeres podían hacer todo lo que hacían los hombres tan bien como los hombres (Young 1993:129). Pero esta igualación era sobre la base del "hombre moderno u hombre económico" del pensamiento liberal. Un ser racional que elegía, entre varios usos posibles, como asignar los escasos recursos. MED olvidó que antes de ser un agente racional, el ser humano requiere nacer, criarse, educarse, alimentarse... olvidó que hay personas que no pueden ejercer la actividad económica y que necesitan atención sea por su edad o por sus minusvalías. Todos los individuos necesitan una mínima cantidad de trabajo para cubrir sus necesidades biológicas, antes de estar en disposición de hacer elecciones o entrar en la producción de bienes materiales.

Dentro de la división social del trabajo, las mujeres son responsables de la mayoría del trabajo para reproducir y cuidar la vida humana y devaluar este trabajo tiene implicaciones de género importantes. Kabeer (1994:28-29) señala varias en el contexto de las políticas de desarrollo, aunque son extensibles a todas las economías:

Primero, esta devaluación relega una buena parte del tiempo y energía de las actividades de cuidado y maternidad de las mujeres a la esfera del "instinto" más que de las instituciones. La consecuencia de esto en el contexto de la planificación para el desarrollo es que este trabajo se percibe como una extensión del papel maternal natural de las mujeres y por tanto se niega un reconocimiento político y los recursos que acompañarían a ese reconocimiento.

Segundo, pasa por alto las implicaciones de la división sexual del trabajo y sus responsabilidades en cómo mujeres y hombres perciben sus necesidades e intereses, lo mismo que su capacidad para actuar como agentes económicos racionales maximizando sus objetivos propios. Si hombres y mujeres demuestran diferentes grados de respuestas a los incentivos económicos, la razón hay que buscarla, no sólo en una provisión

sesgada de esos incentivos, como el movimiento MED ha sugerido, sino también en una construcción de género de la racionalidad y el funcionamiento.

Finalmente, este planteamiento no cuestiona la jerarquía dominante de las prioridades del desarrollo que privilegian el dominio de la producción, donde los hombres son mayoría, sobre el dominio de la reproducción donde lo son las mujeres.

El concepto de la igualdad entre hombres y mujeres ha ido evolucionando en el movimiento feminista. Desde la primera visión liberal donde la igualdad era "ser iguales a los hombres" que eran la medida o la norma y que tuvo sentido como rechazo a una diferencia entre hombres y mujeres basada en la inferioridad natural de las mujeres, a una igualdad como relación de equivalencia, donde cada ser humano tiene el mismo valor. Esta igualdad no implica identidad, sino equidad de trato y admite la diferencia. Como señala Jiménez (2000: 143):

"La *igualdad* admite diferencias, pero no, como es obvio, desigualdades. Mientras que la desigualdad supone discriminación y privilegio, la diferencia implica semejanza recíproca o diversidad entre cosas de una misma especie, lo cual permite distinguir las unas de otras, sin que ello implique necesariamente discriminaciones ni privilegios de ningún tipo, ni ontológicos, ni políticos. Es decir, la diferencia puede ser y de hecho ha sido utilizada como punto de apoyo para la desigualdad, pero esto es algo que carece de fundamento."

En el terreno del desarrollo, la igualdad de sexos se plantea, en general, como un tema de justicia e igualdad de trato, es decir como un tema de equidad teniendo en cuenta las diferencias en las responsabilidades y necesidades derivadas que enfrentan hombres y mujeres en la actualidad, y la necesidad de un cambio en la posición de las mujeres que pasa por una transformación de la división sexual del trabajo.

El concepto de igualdad ha sido cuestionado por el feminismo de la diferencia que en el debate sobre desarrollo se ha concretado en las ideas del ecofeminismo. Esta corriente es contraria a las ideas de la igualdad y la emancipación de las mujeres, o a la idea de progreso económico que se identifican con el capitalismo industrial, el colonialismo, la explotación del Tercer Mundo y la destrucción de la naturaleza idealizando sociedades no europeas y preindustriales donde la posición de las mujeres es más libre y está en concordancia con la naturaleza (Cavana 2000: 113-114).

2.4. LA IGUALDAD DE LAS MUJERES Y SUS INTERESES

Otro de los aspectos problemáticos de MED es su énfasis en la igualdad de las mujeres, como por otro lado hacía el feminismo liberal de la época. A pesar de reconocer los diferentes papeles de género que se daban

a lo largo del mundo, MED utiliza la común marginación que viven las mujeres de los procesos de desarrollo para minimizar las diferencias materiales de poder, recursos, intereses y necesidades que se daban entre ellas.

La falta de consideración de los aspectos de clase y etnia y de las injustas relaciones internacionales supone importantes tensiones entre las mujeres del Primer y Tercer Mundo sobre cómo debería definirse el problema de las mujeres y el desarrollo, tal como se reflejó en las conferencias mundiales de la primera década de la mujer¹⁰.

Benería y Sen plantean que el proceso de desarrollo y de acumulación capitalista tienen una serie de implicaciones para las mujeres:

“Primero, la posición de clase de la mujer estructura el significado concreto que el género tiene para ella. Las variaciones que existen entre mujeres de diferentes clases son tan importantes para la posición social de la mujer como los elementos comunes inherentes al hecho de ser una mujer dentro de una sociedad determinada. Segundo, la clase define las relaciones entre las mujeres mismas. Es decir, la clase no es simplemente un mecanismo diferenciador que coloca a la mujer en diversos comportamientos sociales. Es una relación social antagónica que define p.ej., las relaciones concretas de opresión que existen entre las empleadas domésticas y sus patronas” (1982:70).

También Sen y Grown (1988:15) señalan que el feminismo no debe ser monolítico en sus temas y estrategias *“...ya que constituye la expresión política de las preocupaciones e intereses de mujeres de diferentes regiones, clases, nacionalidades y trasfondos étnicos”*. Consideran que ha habido mucha confusión y malentendidos entre las mujeres en esta cuestión. Aunque todas estén de acuerdo en la existencia de una subordinación genérica, es erróneo pensar que puede haber temas, estrategias y métodos universales, válidos para todas las sociedades y todas las épocas. Opinan que el movimiento feminista necesita más *“...flexibilidad, apertura y sensibilidad a las cuestiones y métodos diversos tal y como los definen diferentes grupos de mujeres”* (1988:70). Y,

¹⁰ Newland (1991:125-127) señala que las tensiones más fuertes se dieron en torno a cuatro temas. El primero era el feminismo, ya que las feministas del Norte no comprendían las diferencias culturales de los movimientos de liberación de las mujeres del Sur que, por su parte, tenían muchos recelos y resentimientos respecto a las primeras cuyo interés era percibido como paternalista e intrusista. El segundo tema que provocaba tensiones era el de las diferencias culturales. Muchas de las instituciones que prevalecían y prevalecen en países en desarrollo (dote, poligamia, velo, purdah...) eran criticadas sin conocimiento de causa, y la ingerencia externa era utilizada por los más conservadores de esos países para segar la hierba de quienes querían cambiar las cosas dentro de cada país. El tercer tema era el debate sobre prioridades apropiadas, ya que mientras algunas consideraban que las mujeres debían centrarse en temas específicos de mujeres, otras pensaban que los grupos de mujeres debían ser vehículos de participación femenina en los problemas generales. Finalmente, el cuestionamiento de la bondad del desarrollo para las mujeres se argumentaba también desde posiciones antifeministas que estaban en contra tanto del desarrollo como del cambio social.

explicando su propia visión de la relación entre el género y otras desigualdades:

“Rechazamos la creencia de que es posible lograr mejoras sustanciales en la posición económica y social de las mujeres bajo condiciones de creciente desigualdad relativa, si es que no de pobreza absoluta, tanto para las mujeres como para los hombres. Es imposible la igualdad para las mujeres dentro de los procesos económicos, políticos y culturales existentes, que reservan los recursos, el poder y el control para pequeños sectores de la población. Pero tampoco es posible el desarrollo sin una mayor equidad y participación de las mujeres” (Sen y Grown 1988: 16-17).

La noción de hermandad global también fue cuestionada por una red de investigadoras de Africa (AAWORD), que criticaba que las distorsiones ocasionadas por la penetración colonial en la distribución de poder y de recursos también se extendía a los desiguales términos en que las mujeres del Primer y Tercer Mundo entran en el dominio de la política de desarrollo, tanto como investigadoras, consultoras o personal de agencias. Además las mujeres son miembros de unas clases y países que dominan a otros y tienen privilegios en el acceso a los recursos por lo que no todas las mujeres tienen los mismos intereses (Kabeer 1994:32-33).

Las diferencias entre distintos sectores de mujeres que sufren distintos tipos de opresión, además de la opresión en las relaciones de género, llevó a Molyneux (1987) a plantear que el concepto de intereses de las mujeres, es confuso, porque no se puede decir que los intereses de clase, de etnia o de nacionalidad, por ejemplo, no sean intereses de las mujeres. Para ella las mujeres no son un grupo homogéneo, sino que están atravesadas por otros condicionantes, además de la situación de subordinación respecto a los hombres, lo que les hace tener variedad de intereses. Los intereses relacionados con la subordinación serían los intereses de género.

Incluso su situación de subordinación se ve matizada por otros factores. Aunque la prohibición del aborto en un país afecta a todas las mujeres, las mujeres con medios económicos tienen acceso a poder realizarlo en otro lugar sin necesidad de utilizar medios que arriesguen su vida. Su legalización e inclusión en un sistema público de salud afectará más positivamente a las mujeres con escasos recursos económicos. Poniendo otro ejemplo, aunque tanto las mujeres ricas como las pobres tengan un común peligro de agresión si están solas de noche en la calle, las mujeres pobres tienen un mayor interés en un conveniente transporte público nocturno que las ricas.

Dentro de los intereses de género¹¹ Molyneux plantea dos tipos. Por una parte estarían los intereses estratégicos de género que cuestionan directamente lo que se conoce como relación de género:

"...la abolición de la división sexual del trabajo, el alivio de la carga de trabajo doméstico y de la atención a los niños, la supresión de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de la igualdad política, la libertad de opción de embarazo y la adopción de medidas adecuadas contra la violencia y el control de los hombres sobre las mujeres" (Molyneux 1987:345).

Para la autora estos intereses estratégicos de género requieren cierto nivel de conciencia feminista. Por otro lado están los intereses prácticos de género que se derivan de la posición de subordinación de las mujeres y que son sentidos por ellas de una forma inmediata y sin necesidad de agentes externos. Una cesta de la compra accesible o por unos servicios sociales suficientes cubren necesidades de las mujeres en tanto que responsables del cuidado y bienestar de la unidad familiar. Estos intereses no cuestionan en absoluto el rol subordinado que los produce y están relacionados con la situación e intereses de clase de las mujeres ya que son las mujeres más pobres las que antes se movilizan por necesidades económicas.

La autora señala que no se pueden relacionar directamente los intereses estratégicos con los intereses prácticos ya que pueden estar en conflicto. En algunos casos, cuando las mujeres no plantean interés en conquistas estratégicas, no estamos ante una falsa conciencia sino ante contradicciones entre intereses prácticos de género e intereses estratégicos. Esto se puede ver en los recelos despertados en las mujeres ante la defensa de una ley de divorcio que permite la separación por deseo de cualquiera de las partes. Muchas mujeres pueden sentir amenazada su posible protección y seguridad económicas ante la posibilidad de abandono de la relación por parte de sus maridos que no tienen que buscar causas especiales para separarse.

2.5. PERCEPCIONES INCORRECTAS O PODER MASCULINO

Otra limitación del enfoque MED es la no consideración de la cuestión del poder masculino como una propiedad de las relaciones de género (Kabeer, 1994). MED culpó de la marginación de las mujeres en el proceso de desarrollo a los estereotipos sesgados culturalmente y a las ideas preconcebidas que habían distorsionado las percepciones de los

¹¹ La distinción entre intereses prácticos y estratégicos de Molyneux sirve para que Moser (1991) establezca una clasificación de las estrategias o enfoques de desarrollo hacia las mujeres según si se dirigen a las necesidades prácticas o a las estratégicas. No creemos conveniente, sin embargo, una separación muy categórica entre ambos intereses ya que a menudo se superponen y no está tan clara la distinción.

planificadores respecto a la naturaleza de las contribuciones de las mujeres. Tal como hemos señalado, Tinker (1976a:5) consideraba que los errores que se habían cometido en la planificación al desarrollo eran por no haber tenido en cuenta los roles de las mujeres, por reforzar valores que en sus sociedades las limitaban y por intentar superponer los valores occidentales a las sociedades en desarrollo. La implicación era que una mayor conciencia de los planificadores, a través de una argumentación bien razonada y de mejores datos, llevaría a revisar las actitudes y a una planificación más igualitaria.

Años más tarde, ella misma considera que había sido ingenuo pensar que corrigiendo el sesgo de los datos sobre el trabajo femenino y desenmascarando los límites de las mujeres en la educación y el crédito se resolverían muchas de las desigualdades (Tinker, 1990a).

A medida que ha pasado el tiempo y existe una importante documentación sobre el papel vital de las mujeres en la producción y en la reproducción, no es posible seguir considerando que la falta de acceso a los recursos que siguen teniendo es debido a la invisibilidad de su aportación. Se reconoce su aportación, pero no se quieren compartir los recursos. Dixon plantea que no puede evitar concluir que el tema real es quién controla los recursos distribuidos a y provenientes de las unidades familiares agrícolas. La dificultad de "ver" a las mujeres agrícolas viene no de su invisibilidad, sino de la renuencia a compartir con ellas recursos escasos. Tierra, trabajo, ganado, capital, tecnología, información, capacitación, son todos bienes con valor que imbuyen a quienes los poseen o los controlan de poder y prestigio. ¿Por qué habría que compartir esos recursos? (Kabeer 1994: 35).

Para Kabeer (1994:36-37) la defensa masculina de las posiciones de privilegio dentro de las instituciones de desarrollo es parte de la explicación de la falta de éxito de las oficinas MED en las estructuras de los gobiernos y de las agencias donantes. Pero, además, hay una dimensión interpersonal del trabajo que hace más difícil el cambio y es que la presión por una equidad de género afecta a las creencias y valores individuales y a las relaciones e identidades de quienes tienen que formular y realizar el cambio.

La importancia de las estructuras de poder dentro de las instituciones de desarrollo y las dificultades para incorporar y transversalizar la perspectiva de género han sido analizadas por diversas autoras, entre ellas Kathlenn Staudt (1997, 1998), Anne Marie Goetz (1997, 2000), Rounaq Jahan (1995, 1997), Nuket Kardam (1991, 1993), Carol Miller y Shahra Razavi (1998), y Shara Razavi y Carol Miller (1995b), algunas de las cuales estudian el caso de la institucionalización del análisis de género en el Banco Mundial, asunto que se analizará en este trabajo.

2.6. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Desde los años 80 ha ido creciendo la literatura económica feminista sobre cuestiones macroeconómicas. Tras algunos primeros estudios que analizaban las consecuencias de las políticas de ajuste en los distintos trabajos que hacían las mujeres, como los realizados por Commonwealth Secretariat (1989, 1991), se empiezan a cuestionar desde una perspectiva de género los supuestos y la racionalidad de las políticas de ajuste. El sesgo masculino de estas políticas conlleva un aumento desproporcionado de la carga que soportan las mujeres y, al mismo tiempo, pone en riesgo los propios objetivos de las mismas. En la década de los 90 se publicaron varios trabajos colectivos que analizaban distintos aspectos de género del diseño del ajuste como el de Afshar y Dennis (1992), el de Benería y Feldman (1992), el de Sparr (1994) donde se realiza una crítica a los aspectos sesgados de la economía neoclásica y un monográfico de World Development (1995) dedicado al tema.

En los análisis de género se distinguen dos posiciones que se pueden definir como "género al servicio del ajuste" y como "ajuste y límites del mercado en relación al género" (Zabala 1999:350-354). Dentro de la primera posición, que se enmarca en el feminismo neoclásico, destacan los trabajos de Ingrid Palmer (1991, 1996) y el de Collier (1993) para el Banco Mundial¹². A diferencia del marco de los "roles de género" estos análisis tienen en cuenta las relaciones de poder entre hombres y mujeres y la existencia de conflicto y negociación dentro del hogar lo que supone un avance (Razavi y Miller 1995a:18, 22). El objetivo es convencer a las instituciones de la necesidad de reformular el diseño de las políticas para tener éxito en el ajuste.

Aunque se reconocen las consecuencias negativas que han producido estas políticas en las mujeres, el énfasis se coloca en las consecuencias que tendrá sobre el ajuste el no considerar las relaciones de género y los obstáculos y límites que enfrentan las mujeres. Algunas de las distorsiones producidas por las relaciones de género son la ineficiencia en la asignación de los recursos, la existencia de derechos y obligaciones asimétricos en el hogar que son desfavorables a las mujeres, las dificultades que ellas enfrentan para responder a los nuevos incentivos, la tendencia a copiar modelos de género que producen rigideces para cambiar de actividades, o la existencia de un impuesto reproductivo que deben pagar las mujeres antes de entrar al trabajo remunerado. El objetivo es remover las barreras y distorsiones de género para hacer más efectivos los programas de ajuste.

¹² Un análisis más exhaustivo del trabajo de Collier y de otros análisis de género del ajuste realizados en el Banco Mundial se realiza más adelante.

La segunda posición responde a un análisis feminista socialista que tiene en cuenta los límites del mercado para conseguir objetivos de desarrollo humano y los sesgos de género de la teoría neoclásica que está en la base del diseño del ajuste. Entre las autoras que han adoptado este análisis destaca el trabajo de Diane Elson (1991b, 1993) que ha planteado críticas al enfoque de género al servicio del ajuste estructural. Comparte con el enfoque anterior la consideración de que existen barreras de género, entre ellas las prácticas sociales que hacen algunos tipos de trabajo convenientes para cada sexo y que la carga del trabajo reproductivo dificulta el trabajo productivo de las mujeres y, por tanto, las posibilidades de cubrir objetivos de producción del ajuste estructural, pero considera que el ajuste no se puede realizar sin cargas de trabajo adicional para las mujeres.

Elson plantea que la reproducción y el mantenimiento de los recursos humanos es diferente a cualquier otro tipo de producción ya que los recursos humanos no tienen sólo un valor instrumental, sino también un valor intrínseco y existen límites en las posibilidades de reestructurar el sector doméstico de producción de bienes no comercializables. El ajuste implica un aumento del tiempo de trabajo femenino que suele ignorarse porque en buena parte consiste en trabajo no remunerado de reproducción y mantenimiento de los recursos humanos. Sin embargo, no se puede reducir ese trabajo sin empeorar los recursos humanos y las mujeres pueden no desear disminuir el trabajo de cuidados. Si los economistas no tienen en cuenta la interdependencia entre el trabajo remunerado y el no remunerado, actuarán asumiendo que las mujeres absorberán el choque del ajuste al suponer que ellas tienen una capacidad de trabajo extra infinitamente elástica como para compensar el deterioro de las condiciones materiales en el hogar.

Elson es menos optimista que los economistas neoclásicos respecto a las posibilidades de los mercados de conseguir al mismo tiempo un uso eficiente de los recursos y la equidad de género. Para Elson (1993:23-24) la solución no está en la completa comercialización del trabajo reproductivo porque no es posible ni deseable para muchas mujeres, sino en un reparto con los hombres de ese trabajo. No se trata sólo de redistribuir el gasto público o mejorar las oportunidades de mercado para las mujeres, sino en reestructurar el modelo de poder en todos los ámbitos. Esto supone enfrentarse a las normas sociales sobre género que están insertas en las instituciones de mercado y hacer normas más igualitarias para lo que se necesita mejorar el poder de negociación individual y colectivo de las mujeres.

La transformación de la política macroeconómica requiere que se introduzcan objetivos de desarrollo humano, además de objetivos respecto

a los agregados monetarios y para ello hace falta una reestructuración de los sistemas financieros y de comercio internacional que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo locales.

Los problemas de la aplicación de las políticas de ajuste llevaron a una reconsideración de algunos de los aspectos más conflictivos. La llamada reforma económica de segunda generación o Consenso Post-Washington da un mayor papel al Estado en terrenos como la formación de recursos humanos, creación de instituciones favorables al mercado, y transferencia tecnológica (Stiglitz 1998a). No se cuestiona el núcleo duro de las políticas macroeconómicas sino que se trata de añadir algunas políticas sociales que compensen los efectos negativos y permitan abordar la preocupación generalizada sobre la pobreza. Sin embargo, este añadido resulta un parche que poco puede hacer por contrarrestar los resultados de las propias políticas que no se ponen en cuestión. Desde la economía feminista se han señalado algunas características y sesgos incrustados en el núcleo de las "buenas políticas macroeconómicas" que tienen efectos sociales y, entre ellos, efectos de género.

1.- Una presentación técnica y oscurantista. Las políticas macroeconómicas se presentan con un carácter técnico y apolítico fuera de toda discusión, obviando que tienen un contenido social donde algunos sectores se ven favorecidos frente a otros que pierden. El discurso del déficit, la competitividad, los presupuestos equilibrados se presentan con un áurea de neutralidad que ayuda a legitimar el neoliberalismo y que juega a sostener y normalizar las desigualdades económicas (Bakker 2003: 70).

Cuando el Banco Mundial presenta su Marco Integral de Desarrollo en 1999 plantea que tiene dos columnas. En la izquierda está el marco macroeconómico habitual y en la derecha los aspectos humanos y sociales que requieren un proceso participativo y transparente. La columna izquierda es responsabilidad del FMI y supone llevar adelante políticas prudentes aunque es necesario tener en cuenta el impacto social. Se trata, por tanto, de estudiar el impacto social de la política macroeconómica más que el contenido social de esa política. Estos organismos no se cuestionan el balance social del poder que está bajo la política y que marca la elección de los instrumentos y los plazos como, por ejemplo, si reducir el déficit reduciendo el gasto o aumentando los impuestos (Elson y Çagatay 2000:1351-1352). El mismo problema se presenta con los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza que han de elaborar los países de forma participativa y según criterios de ambos organismos para tener acceso a la ayuda concesional, pero donde la política macroeconómica no forma parte del proceso de consultas y debate para su elaboración de forma que los países tienen pocas posibilidades de desarrollar marcos alternativos (Oxfam 2004: 17, 19).

2.- Sesgo deflacionario. El efecto de las reformas macroeconómicas, tras más de 20 años de aplicación ha sido una reducción de algunos problemas existentes previamente como una elevada inflación o un excesivo déficit fiscal en muchas economías, pero al precio de un crecimiento excesivamente lento en comparación con etapas previas.

La liberalización de los mercados financieros y la búsqueda de capitales a corto plazo han llevado a los gobiernos a adoptar políticas dirigidas a mantener la "credibilidad" en esos mercados como son altos tipos de interés y políticas monetarias y fiscales restrictivas. Esto ha tenido como consecuencia que las tasas de inversión y crecimiento hayan caído y que los gobiernos no hayan tratado con mecanismos anticíclicos las situaciones de recesión. Se le ha dado una excesiva prioridad a una baja inflación, a una reducida deuda pública, a tener bajos impuestos, poco gasto y déficit reducidos, y muy poca prioridad al pleno empleo, a la inversión pública o a mejorar la disponibilidad de bienes y servicios (Elson 2002: 4-5).

Por otro lado, la liberalización comercial ha reducido la cantidad de ingresos disponibles por los gobiernos que en algunos países de baja renta suponían hasta un tercio de los ingresos públicos, y la competencia entre países para atraer inversión extranjera directa ha llevado a una reducción de los impuestos a las empresas y a las ganancias de capital (Çagatay 2003: 34). Esta reducción de ingresos de los gobiernos está contribuyendo a su menor margen de maniobra para impulsar el crecimiento.

Las mujeres se han visto especialmente dañadas en las crisis por el sesgo deflacionario tanto en su empleo remunerado como en sus responsabilidades reproductivas. Las que están trabajando en el sector formal tienden a perder sus empleos más rápidamente en algunos de los países en desarrollo y, dados sus menores ingresos, las mujeres se ven más afectadas que los hombres ante reducciones de los ingresos debidos a la crisis, bien debido a caídas en los salarios reales o a menores ingresos del sector informal al haber más gente buscando vivir de este sector. Por otro lado, las crisis afectan a las mujeres en mayor medida por su papel en la reproducción y, como en muchos países no hay sistemas de seguridad social, dejan a la familia, especialmente a las mujeres, que realicen el papel de red de seguridad como parte del trabajo doméstico gratuito (Singh y Zammit 2000: 1254, 1259-1260).

3.- Sesgo favorable al modelo "hombre proveedor de ingresos, mujer ama de casa"¹³. Este sesgo viene de asumir que la economía no remunerada del cuidado se articula con la economía de mercado a través

¹³ Este sesgo es denominado por varias autoras anglosajonas "male breadwinner bias", que podríamos traducir como sesgo del hombre "ganador del pan", "sostén de la familia" o "cabeza de familia".

del ingreso que se paga al cabeza de familia con el que éste cubrirá las necesidades monetarias de los miembros "dependientes" sin considerar que, muchas veces, los dependientes deben trabajar para cubrir las necesidades del hogar. Se construye la titularidad de los derechos para exigir apoyo social al estado sobre una norma de trabajador con empleo a jornada completa durante toda la vida. Este sesgo tiene como resultado la exclusión de muchas mujeres de los derechos y las hace más dependientes de los hombres, especialmente en períodos en que están intensamente implicadas en el cuidado de otros y otras (Elson 2002: 6).

Este sesgo, que se desarrolló con el estado de bienestar de la posguerra en las economías industrializadas, garantiza un salario familiar a través de políticas impositivas diseñadas para imponer una parte de los costes de reproducción a los dueños del capital, y a través de la negociación colectiva. El trabajo remunerado de las mujeres se considera secundario, tanto respecto al de sus maridos como al suyo en la esfera privada, y las mujeres acceden a los derechos a través de su relación conyugal o filial. Si esta relación falla, existen políticas de bienestar social "residuales" como la asistencia social que toma la forma de una asistencia temporal, mínima, que se concede una vez comprobada la necesidad del receptor y que supone cierto estigma para quien la utiliza (Bakker 2003: 74-75).

La feminización y la informalización del mercado de trabajo se están dando al tiempo que las condiciones materiales de la familia tradicional en los países industrializados se están erosionando a medida que se contrae el salario familiar. Aunque van disminuyendo las posibilidades del varón de sostener a su familia, el modelo se mantiene en algunos segmentos del mercado de trabajo que se consideran la norma, pero buena parte de los nuevos puestos de trabajo que se crean no tienen acceso a los derechos sociales previos. Esto afecta en medida desproporcionada a las mujeres que ocupan puestos de trabajo a tiempo parcial, temporales, en el sector informal, o que interrumpen su carrera laboral para cuidar de otros, y se ven castigadas en sus ingresos actuales, en sus futuras pensiones y en otros beneficios sociales.

4.- Sesgo privatizador. Surge de la suposición de que el sector privado es inherentemente más eficiente que el sector público y se produce no sólo cuando se da una privatización de empresas y agencias públicas, sino también cuando el sector público subcontrata servicios fuera, o cuando se exige que los servicios públicos operen con criterios del sector privado. Aparece cuando se usan falsas medidas de "eficiencia" que no tienen en cuenta los costes y beneficios fuera del mercado, ni la transferencia de los costes reales a los hogares a través de una intensificación del trabajo no remunerado (Elson 2002: 6-7).

Esta tendencia tiene implicaciones para la organización de la reproducción social y supone una reducción de la protección social, y el recurso al suministro privado de quien se lo puede permitir a través de pensiones privadas, seguros privados de salud, educación privada o residencias privadas. Esto ocurre cuando la política macroeconómica se diseña para minimizar el papel del sector público en el suministro de bienes y servicios (Elson 2001:9-10). De esta forma aumenta el poder de las instituciones financieras y aumenta la dependencia de las mujeres respecto de su pareja masculina con lo que se intensifican otros sesgos del modelo (Elson 2002: 7).

La privatización está asignando la reproducción social a la esfera privada de varias maneras. A través de la vuelta a su lugar "natural", el hogar, siendo atendida por el trabajo no pagado de las mujeres; a través de trabajadoras domésticas dentro del hogar; o con la compra de bienes y servicios en el mercado (Bakker 2003: 76).

Este proyecto de privatización produce mayores demandas en las mujeres como cuidadoras en la familia y la comunidad, y como trabajadoras en el mercado de trabajo. Las mujeres pasan más tiempo en el trabajo no remunerado que los hombres, al tiempo que a medida que las condiciones materiales de la familia tradicional se están erosionando, cada vez más mujeres suministran una contribución vital al estándar de vida de sus familias a través de un ingreso salarial.

La reprivatización está intensificando las exigencias materiales y discursivas sobre la familia mientras mina las condiciones materiales y discursivas que podrían apoyar esas exigencias: se asume y anima a una mayor responsabilidad en el cuidado y a una contribución financiera de las mujeres a través de la fuerza de trabajo, sin embargo la dependencia, particularmente la dependencia de las mujeres respecto a la familia (o al estado), se considera anómala o enfermiza. (Bakker 2003: 79-80)

Otro efecto negativo de este sesgo es que refuerza el individualismo frente a la solidaridad social. El discurso habla de "clientes" más que de "ciudadanos", considera los problemas de desempleo y de pobreza como asuntos individuales que provienen de defectos individuales y que requieren medidas para que los individuos sean autosuficientes, desconsiderando que son problemas estructurales con un alto contenido de género (Bakker 2003: 71).

Finalmente, la privatización de los trabajos de cuidados está desarrollando un aumento de la brecha entre mujeres. La retirada del estado en la provisión de servicios de cuidado ha producido que mujeres de clase media recurran a las trabajadoras domésticas, que cada vez más son mujeres inmigrantes, como solución de compromiso para poder compaginar

su trabajo remunerado con las tareas reproductivas. Esto ha creado nuevas diferencias de clase, raza y etnia a medida que esas mujeres compran y explotan los servicios domésticos de otras mujeres que vienen de las regiones pobres del mundo (Bakker 2003:81).

5.- Sesgo de clase favorable a los intereses del capital frente al trabajo. Aunque autoras como Diane Elson o Nilüfer Çagatay tratan este aspecto fuera de los sesgos señalados (deflacionario, favorable al cabeza de familia y privatizador), afirman que existen beneficiarios de los sesgos anteriores y que estos son las entidades financieras y las familias ricas, quienes ganan con altos tipos de interés, baja inflación y poco gasto estatal. Sin embargo, se puede considerar que el sesgo de clase es también un componente sustancial del modelo. Las familias ricas reciben pocas transferencias, hacen un menor uso del gasto en servicios básicos, quieren pagar pocos impuestos y sus ingresos dependen en gran medida de las rentas reales de sus activos. Cuando reciben rentas salariales suelen provenir de las instituciones financieras.

La posición de las empresas multinacionales es menos clara. Por un lado se benefician del gasto público a través de los contratos y de la provisión de infraestructuras que les facilitan su actividad. Además se benefician de los incentivos fiscales ofrecidos por el Estado. Su necesidad de préstamos no es importante porque utilizan sus beneficios para las reinversiones y unos tipos de interés altos no les perjudican especialmente. Sus beneficios dependen de las posibilidades de ventas al conjunto de los hogares, luego les interesa que no disminuya el nivel de consumo por lo que pueden ver con buenos ojos el gasto público. Tienen por tanto una posición ambigua.

El capital financiero, por su parte, desea una alta remuneración por sus préstamos. Si la economía no crece por encima de la tasa de interés, la relación entre deuda e ingresos crecerá y puede que a las instituciones financieras les preocupe la posibilidad de los gobiernos de pagar el servicio de la deuda ya que habrá que utilizar una mayor parte de los ingresos para pagar este servicio. No querrán que el Estado siga manteniendo otros gastos ni que recurra a expandir la oferta de dinero para no originar inflación y depreciación. Pueden considerar que el país tiene más riesgo y aumentar más sus tipos de interés lo que agravará el problema. Si la regulación lo permite ejercerán la opción de salida y retirarán los préstamos maduros.

Si, como sucedió durante la crisis asiática de 1997, la recomendación del FMI a los gobiernos afectados es la de dar prioridad a mantener la "credibilidad financiera" a corto plazo manteniendo que el pago del servicio de la deuda debe priorizarse respecto a otros intereses, el sesgo

deflacionario y el de la privatización se reforzarán. La tasa de crecimiento puede disminuir y la pobreza aumentar (Elson y Çagatay 2000:1356-1358).

Existe, por tanto, en el marco neoliberal afincado en las últimas décadas, un importante desequilibrio en la representación de los intereses, y en los resultados obtenidos por los diferentes grupos sociales, desequilibrio que tiende a aumentar. Las instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial o la OMC, y los propios gobiernos, han reforzado los derechos de propiedad, y han dado un mayor papel a los mercados especialmente a través la liberalización comercial y financiera, todo lo cual está reforzando el poder del capital que, en última instancia, ejerce su opción de salir del país; por otro lado, la reconfiguración de la reproducción social a través de la privatización perjudica a quienes tienen asignado el cuidado al aumentar el trabajo y/o los costes de esta reproducción; además, el fomento del individualismo frente a la solidaridad social y la relativa inmovilidad del factor trabajo en relación a la movilidad del capital han minado la fuerza de quienes trabajan y de quienes son pobres, muchos de los cuales son mujeres, y todo ello ha hecho más insegura la supervivencia y más difícil el desarrollo de las capacidades humanas.

2.7. UN ENFOQUE MACROECONÓMICO ALTERNATIVO

Un enfoque alternativo comenzaría examinando el contenido social intrínseco de las políticas macroeconómicas buscando quiénes resultan favorecidos o perjudicados por las mismas. Se trata de incorporar los temas sociales al centro de la política macroeconómica, ya que aunque existen límites en los recursos reales, las políticas macroeconómicas se dirigen a los límites financieros que dependen del modelo de propiedad y control de los recursos financieros y del deseo de diferentes grupos de pagar impuestos o de comprar bonos del gobierno. "Buenas" o "sólidas" políticas macro, como equilibrar el presupuesto aceptando el equilibrio actual del poder financiero, pueden ser bastante "malas" o "frágiles" en el sentido de exacerbar los límites de los recursos reales destruyendo capacidades humanas (Elson 2001:8; 2002:4-5).

De hecho, una política alternativa debería evitar que los costes de los ajustes y las reformas recaigan de manera desproporcionada en los grupos más pobres, en las minorías étnicas o en las mujeres, tal como ha venido sucediendo en las últimas décadas ante la notoria insensibilidad de los gestores de las políticas (Benería 2003:84).

El enfoque propuesto intenta cambiar el análisis, las instituciones y las políticas para promover la posición de las mujeres y transformar el equilibrio actual de fuerzas socioeconómicas. Según Elson, un enfoque macroeconómico heterodoxo es útil porque busca integrar las variables

distributivas y cuestionar la visión de que los problemas vienen de deficiencias en el ahorro más que en la inversión, pero es necesario ir más lejos porque la política social tiene preocupaciones más amplias y dimensiones no monetarias (2002: 2). También Seguino y Grown consideran que políticas post-keynesianas con ceguera de género podrán reducir la desigualdad de clase masculina, pero dejarán intacta la desigualdad de género (2002: 28).

En el marco keynesiano el objetivo del pleno empleo es parte de la política, y los intereses de la fuerza de trabajo son parte estructural del discurso, aunque en el proceso de producción el trabajo está subordinado al capital. Sin embargo, el discurso macroeconómico keynesiano es sensible a los temas de equidad (Bangura 1997: 8-9) y puede resultar favorable a las mujeres si contiene una perspectiva de género.

El nuevo enfoque debe buscar revertir los sesgos negativos comentados anteriormente, pero previamente tiene que reconocer la relación existente entre la producción de los medios de vida y el uso de esos medios para reproducir la propia vida sobre una base diaria e intergeneracional (Elson 2002: 2); es decir la relación entre la esfera de la producción y la de la reproducción social.

Como señala Cristina Carrasco, analizando la economía como disciplina académica:

“...se ha dedicado casi exclusivamente a las actividades llamadas económicas que se realizan con tiempo mercantilizable enviando al limbo de lo no-económico a todas las restantes. En cualquier caso, lo más preocupante es que el estudio de las “actividades económicas” se realiza de forma independiente, como si fuese posible entenderlas y analizarlas al margen de las de no-mercado, como si no dependieran para su realización de ese tiempo “socialmente desvalorizado” (2001: 61).

Las razones para tomar en cuenta la economía no remunerada del cuidado son dos (Elson 2002: 2): la primera que los insumos del trabajo de cuidado y la producción de cuidados son importantes para el bienestar humano; la posibilidad de vivir una “vida buena” se puede ver amenazada tanto si se da un exceso de trabajo no remunerado como si se produce demasiado poco cuidado. La segunda razón es que, aunque la economía no pagada de los cuidados está fuera de las fronteras de la producción, su funcionamiento tiene implicaciones para lo que está dentro de las fronteras de la producción ya que afecta a la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo que se suministra y a la cantidad de bienes demandados de la producción.

Se ha señalado que el oscurantismo y el énfasis en el carácter técnico de las políticas macroeconómicas son característicos del modelo neoliberal. Desde la economía crítica y, dentro de ella, desde la economía feminista se

han intentado iluminar los sesgos de clase y género que impregnan estas políticas, especialmente la tendencia a diseñarlas con criterios exclusivamente de mercado más que con criterios de desarrollo humano. Uno de los esfuerzos más prometedores en este sentido es la discusión sobre los presupuestos públicos que en los últimos años se ha venido realizando con el objetivo de democratizar las políticas macroeconómicas y responder a los intereses de la gente. Buena parte de las propuestas planteadas han sido presupuestos con enfoque de género.

Estas iniciativas han contribuido al empoderamiento de las mujeres y de la gente pobre de distintas formas: han ayudado a aumentar la conciencia sobre la desigualdad de género y sobre aspectos de la pobreza; han demostrado que los presupuestos públicos se pueden hacer de forma que respondan a sus necesidades; y han conducido a una recolección y uso de los impuestos más efectivo, y a una reducción de la corrupción. Algunos de estos debates han tenido lugar dentro de los gobiernos, como las promovidas por el Secretariado de la Commonwealth, otros han sido impulsados por organizaciones de la sociedad civil, como en el caso de Canadá o de India, y también han surgido de la cooperación de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil como en Sudáfrica y Porto Allegre (Çagatay et. al. 2000:3, 16-17).

En los últimos años, la discusión sobre los presupuestos se ha extendido de forma acelerada y está sirviendo para "aclarar" el contenido social y de género de la política económica y para hacer más democrática la toma de decisiones. Sin embargo, la mayor parte de los debates se están realizando sobre el gasto y sus componentes, siendo menos frecuentes los análisis sobre los ingresos.

Una importante dificultad con la que se pueden encontrar los países a la hora de democratizar las decisiones económicas es que en el diálogo social necesario para llevar adelante una nueva política económica, parte de los integrantes "no juegan". Esto sucede en el contexto actual porque la liberalización del capital financiero permite que las instituciones y grupos financieros puedan ejercer su opción de salida y no se sientan en la obligación de comprometerse con las decisiones negociadas y adoptadas por los distintos grupos sociales. Sería necesario, por tanto, plantear una serie de restricciones a esa libertad de movimientos del capital para conseguir un enfoque alternativo.

Otro aspecto a tener en cuenta es en qué medida estos debates presupuestarios más participativos consiguen cambiar los límites fiscales y de gasto que recomiendan las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI. Si no se consiguen cambios en estos límites, puede suceder que la participación se convierta en un ejercicio de conseguir el apoyo de los grupos sociales para políticas muy poco sociales.

Para revertir los demás sesgos del modelo neoliberal se requiere una estrategia donde la economía no esté tan orientada a la exportación y no esté tan dirigida por el beneficio.

En el contexto de la globalización los factores externos determinan cada vez más el nivel de producción y empleo, mientras disminuye la importancia de la demanda interna. La liberalización del comercio aumenta el porcentaje de exportaciones e importaciones en la demanda, y la liberalización de la inversión requiere que las economías locales compitan con las condiciones, incluidos los costes laborales, de otros países. Estos cambios alteran la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento y las economías pueden ser dirigidas por el beneficio en la medida en que una redistribución favorable a los beneficios aumenta la producción y el empleo (Seguino y Grown 2002: 13).

En economías más cerradas los mayores salarios suponen un aumento de la demanda interna al tiempo que un incentivo para mejoras en la productividad y en la formación de la mano de obra, pero la movilidad de las inversiones productivas dirigidas a la exportación produce que los mayores salarios pongan en peligro la permanencia de la actividad en el país y esto afecta en mayor medida a las mujeres que están concentradas en estas actividades.

Una estrategia más dirigida a fomentar la demanda interna y el pleno empleo debe estar dirigida por el salario y necesita un papel más activo por parte de los gobiernos tanto en la provisión de servicios sociales como en la dirección del desarrollo económico.

Thomas Palley destaca que un crecimiento basado en la demanda interna descansa en cuatro pilares: 1. mejora en la redistribución el ingreso, 2. buen gobierno, 3. estabilidad financiera, reforma de los mercados de crédito y posibilidad de realizar políticas anticíclicas, y 4. una adecuada oferta en condiciones concesionales de financiación del desarrollo. Considera, además, que para ello hace falta que existan derechos democráticos y del trabajo, una reforma de la arquitectura financiera que incluya una adecuada regulación nacional de los mercados financieros, y una combinación de condonación de la deuda, aumento de la ayuda externa y de la asistencia al desarrollo (2002). En su propuesta intervienen tanto elementos internos como cambios necesarios en el entorno internacional, aunque no menciona aspectos dirigidos a lograr una mayor equidad de género.

Seguino y Grown buscan cubrir objetivos de crecimiento y de bienestar relativo de las mujeres, y señalan que una estrategia de este tipo tiene tres componentes a nivel nacional (2002: 1-2):

1. Políticas de desarrollo industrial y agrícola, junto con políticas comerciales.
2. Restricciones en los flujos de capital físico y financiero que hagan menos vulnerables a las economías y permitan la estabilidad financiera.
3. Políticas monetarias y fiscales sensibles a la equidad de género.

Se trata de que las políticas de desarrollo fomenten la producción de bienes y servicios de mayor valor añadido que no enfrenten un deterioro continuo de los términos de intercambio, de forma que la competencia no se base en el bajo coste de la mano de obra. Para mejorar la posición de las mujeres en las industrias de exportación las políticas deben buscar los siguientes objetivos: 1. aumentar la productividad en las industrias dominadas por fuerza de trabajo femenina; 2. promover industrias estratégicas que puedan pagar salarios más altos; y 3. pleno empleo a través de políticas de gestión de la demanda.

Se pueden plantear, además, restricciones a la movilidad física del capital que obliguen a las empresas a mejorar en vez de salir corriendo frente a los altos salarios. Es necesario también hacer inversiones en educación y salud, gastos que permitan combinar el trabajo remunerado y no remunerado para hombres y mujeres, controles de capital y una política monetaria sensible al género. (Seguino y Grown 2002: 17, 28-29).

Este enfoque alternativo permite un crecimiento económico mayor y más estable, menos dependiente del exterior y más favorable a quienes trabajan y producen dentro del país, sea para el mercado interno o externo. Permite, además, que las mujeres tengan empleos mejores y una carga menor de trabajo no remunerado. Todo ello contribuye a ir reduciendo los sesgos que tiene la política macroeconómica actual. Para ello, se requieren cambios en el entorno económico internacional que no echen por tierra los esfuerzos de las economías en desarrollo por buscar alternativas económicas más favorables.

2.8. NUEVOS MODELOS DE DESARROLLO

Un enfoque alternativo desde el punto de vista macroeconómico requiere también un cuestionamiento del modelo de desarrollo que ha sido impulsado por las instituciones financieras.

Durante décadas el desarrollo ha tenido como objetivo último el crecimiento y la prosperidad económica y las políticas han sido evaluadas según su contribución a ese objetivo. Esta visión predominante supone el olvido de que las personas y su bienestar deben ser el objetivo del

desarrollo y de que el crecimiento económico no puede ser más que un medio para este fin.

En los años 60 se pone de manifiesto el fracaso de la estrategia de crecimiento para acabar con la pobreza y la comunidad internacional del desarrollo desplaza su atención del aumento del ingreso a la cobertura de las necesidades básicas. Este enfoque tuvo cierto peso durante los años 70 y plantea que satisfacer las necesidades básicas puede exigir cambiar la composición de la producción, las tasas de crecimiento de sus componentes, la distribución del poder adquisitivo, el diseño de los impuestos y de los servicios sociales, y el sistema de distribución dentro de la unidad familiar. También afirma la necesidad de impulsar una reestructuración del orden económico internacional como estrategia complementaria a la de las necesidades básicas (Streeten et al. 1986).

La crisis de los años 70 en las economías industrializadas y los problemas financieros de los países en desarrollo durante los 80 llevaron a una marginación de los aspectos de bienestar humano, y un nuevo paradigma liberal preocupado por los equilibrios macroeconómicos como condición previa al crecimiento desplazó a las políticas keynesianas. En las últimas décadas ha sido este paradigma el defendido desde una parte importante de los organismos internacionales, especialmente desde las instituciones financieras internacionales.

Sin embargo, también en los años 80 se ha ido construyendo una nueva visión que considera que las personas han de ser el fin, y no sólo el medio, del desarrollo y que conciben éste como un proceso que amplía las opciones de las personas de llevar adelante una vida que consideren valiosa.

Este nuevo enfoque quiere servir como ámbito de evaluación y pretende superar los problemas que tienen tanto un enfoque de bienestar basado en la utilidad, como un enfoque basado en los bienes o recursos que tenemos a nuestra disposición para conseguir ese bienestar.

El utilitarismo es un enfoque basado en la eficiencia que se concentra en promover la máxima utilidad agregada sin importar lo desigualmente que esté distribuida esa suma de utilidades, lo que significa que no tiene una preocupación importante por la igualdad en la distribución de las ventajas. Pero además, sólo se preocupa por la generación de utilidades, consideradas éstas como placeres, satisfacciones en las preferencias percibidas o en los deseos existentes. No tiene en cuenta el hecho de que las desigualdades tradicionales y persistentes pueden hacer que los deseos y las preferencias se adapten a esas desigualdades (Sen 1995a:262).

En el caso de las mujeres el enfoque utilitarista es todavía menos adecuado, ya que el trato desigual que tienen las mujeres y las niñas,

especialmente dentro de la familia, puede ser considerado “aceptable” según ciertas normas y nociones sociales que afectan la percepción tanto de hombres como de mujeres de sus respectivos niveles de bienestar, por lo que peores niveles de nutrición, una morbilidad más frecuente o una menor alfabetización de las mujeres no puede ser pasado por alto aunque exista una aceptación de estas peores condiciones (Sen 1990:52). La utilización del enfoque utilitarista supone una aceptación de las distorsiones existentes ya que no cuestiona el papel de las normas y prejuicios sociales que afectan e influyen en las preferencias. El que una persona no tenga algunas capacidades humanas básicas es importante en sí mismo, independientemente de que sufra o se queje de ello (Nussbaum 2002:201).

El propio Gary Becker plantea que los prejuicios sociales, especialmente las creencias que tienen los grupos influyentes de que los miembros de algunas minorías como los negros, las mujeres, los inmigrantes, etc. son menos productivos, pueden terminar dándose cumplimiento al provocar que estos miembros inviertan menos en su capital humano y sean efectivamente menos productivos. Esto se produce cuando internalizan su estatus de segunda clase y toman decisiones que perpetúan ese estatus. Becker señala que estas decisiones son negativas para la gente y contrarias a aquello a lo que debería animar una sabia política pública (Nussbaum 2002:180-181).

El enfoque de Rawls sobre los bienes primarios para valorar las ventajas individuales tiene en cuenta tanto la equidad como la eficiencia y resulta un mejor marco que el utilitarismo. Estos bienes incluyen cuestiones que se supone que cualquier persona racional desea tener como ingresos, libertades básicas, libertad de movimiento o bases sociales para el respeto propio. Sin embargo, estos bienes primarios no son más que medios para conseguir libertades y no pueden considerarse como indicadores de las propias libertades. El problema de este enfoque, tal como explica Sen, es que no todos los seres humanos pueden convertir de la misma manera los bienes primarios en ventajas, capacidades o libertades. En algunos casos las diferencias son biológicas o físicas, ya que las mujeres embarazadas no conseguirán estar igualmente nutridas que los hombres de su misma edad con una disposición igual de alimentos, o una persona con discapacidad requerirá más bienes primarios o medios para tener la misma movilidad.

Tan importante como las diferencias físicas o biológicas que hacen que individuos que tienen un acceso semejante a los bienes primarios pueden desarrollar libertades substantivas muy desiguales, son las diferencias sociales que influyen en lo que la gente puede hacer con sus vidas. Los límites en los comportamientos, debidos a percepciones de lo que es legítimo o correcto en cada sociedad, pueden afectar y afectan la relación entre estos bienes y las libertades que se pueden generar con ellos. Si las

mujeres tienen restricciones para utilizar los bienes primarios que tienen para generar las capacidades apropiadas, sus desventajas no se verán analizando los bienes primarios (Sen 1995a:264-265).

El enfoque de las "necesidades básicas", donde éstas se definen como la necesidad de unas cantidades mínimas de bienes esenciales para cubrir los requerimientos de alimentación, vestido y vivienda, tiene el mismo problema que el planteamiento de los bienes primarios de Rawls y es que se centra en los medios para conseguir unos fines valiosos, pero no tiene en cuenta las variaciones existentes en la posibilidad de que las personas conviertan esos medios en los fines perseguidos (Sen 1990:47).

En el enfoque de capacidades desarrollado inicialmente por Amartya K. Sen, los elementos constitutivos de la vida son una combinación de diferentes funcionamientos, siendo éstos logros de la persona, lo que cada una puede hacer o ser, y reflejan parte del estado de esa persona. Hay diversidad de funcionamientos que van desde los más elementales, como estar bien alimentados, a los más complejos como tomar parte en el funcionamiento de la comunidad. La capacidad es un concepto derivado que muestra las distintas combinaciones de funcionamientos que se pueden conseguir y refleja la libertad de cada persona de elegir entre distintas formas de vivir (Sen 1990:44). Esta libertad de elección entre diferentes opciones diferencia el concepto de capacidades del mero listado de logros que alguien puede alcanzar con sus funcionamientos y subraya la importancia de la libertad en la vida humana.

Para Sen las libertades individuales fundamentales son muy importantes en la evaluación del desarrollo:

"Tener más libertad para hacer las cosas que tenemos razones para valorar, 1) es importante por derecho propio para la libertad total de la persona y 2) es importante para aumentar las oportunidades de la persona de obtener resultados valiosos. Ambas cosas son importantes para evaluar la libertad de los miembros de la sociedad y, por lo tanto, fundamentales para evaluar el desarrollo de la sociedad" (Sen 2000:35).

Si los distintos quehaceres y seres de la persona son sus funcionamientos y reflejan sus logros, la libertad de elegir entre un conjunto de posibles funcionamientos alternativos refleja la capacidad de una persona. En la evaluación del bienestar, ambos aspectos son clasificados por Sen como "logro de bienestar" y "libertad de bienestar". Existen, por otro lado, metas generales u objetivos sociales que una persona puede desear conseguir y que pueden o no coincidir con su propio bienestar por lo que el espacio de los funcionamientos resulta restrictivo; en este caso el concepto es el de agencia y se puede diferenciar entre el "logro de agencia" y la "libertad de agencia" (Sen 1996:61-62).

Sen considera que más allá del bienestar de una persona hay que tener en cuenta su agencia, es decir su habilidad para perseguir sus propios objetivos e intereses entre los que uno puede ser su bienestar, pero que puede incluir el bienestar de otros, el respeto a normas sociales y morales, la actuación sobre los compromisos personales o la búsqueda de distintos valores. Esto requiere prestar atención a las motivaciones específicas y a los límites bajo los que actúan las personas, ya que la agencia no se puede entender sin tomar nota de los propios objetivos, obligaciones y, en un sentido amplio, la concepción de la persona sobre el bien (Peter 2003: 17-18).

En el caso de las mujeres Sen señala que: *“Tal vez la razón más inmediata para centrar la atención en la agencia de las mujeres sea precisamente el papel que puede desempeñar esa agencia en la erradicación de las iniquidades que reducen su bienestar”* (2000:235). Aspectos como la capacidad de ganar una renta propia, la posibilidad de trabajar fuera del hogar, tener derechos de propiedad o una educación que les permita tomar parte en las decisiones dentro y fuera de la familia, influyen de manera importante en el bienestar de las mujeres y en su respeto. Todos estos aspectos contribuyen a reforzar la voz y la agencia de las mujeres, y con ello su poder (2000:235-236).

Los aspectos de agencia desarrollados por Sen reconocen que las personas no somos seres pasivos en el desarrollo, sino agentes del mismo. Existen una serie de metas y valores que cada cual persigue y la participación en el logro de los objetivos no es indiferente. La agencia supone que las personas se hagan responsables de sus propias decisiones y de su propia vida, pero las modalidades de agencia de las mujeres dependen también del contexto y no siempre suponen una disminución de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Hay ocasiones, en sociedades donde las mujeres tienen pocas opciones, donde es difícil deducir del comportamiento mostrado por las mujeres si están de acuerdo con la desigualdad, si tienen miedo al enfrentamiento abierto o si se conforman porque no ven otras salidas. Agarwal plantea que hay que tener en cuenta las formas de resistencia encubierta que se pueden dar y que reflejan disconformidad con la situación. Hay muchos ejemplos de mujeres que viven bajo las normas de reclusión que intentan a escondidas tener algún dinero independiente vendiendo clandestinamente grano o trabajando en secreto para mantener sus ingresos fuera del alcance de maridos o familiares de sus maridos. En estos casos la apariencia de conformidad puede reflejar una estrategia de supervivencia ante las dificultades de actuar abiertamente (Agarwal 1997:23-24).

Cuando las mujeres invierten más en sus hijos que en sus hijas están reproduciendo las desigualdades existentes con su agencia, pero pueden estar al mismo tiempo actuando por interés propio al pensar que son sus hijos varones quienes les pueden asegurar una vejez tranquila. Esto mismo sucede cuando las mujeres ceden sus derechos a la propiedad familiar a favor de sus hermanos como forma de garantizar su apoyo en caso de ruptura matrimonial o ante dificultades económicas, o cuando deciden tener un montón de hijos para satisfacer el deseo de sus maridos. En estos casos las decisiones nacen de su situación subordinada, pero su complicidad las perpetúa y las mujeres están sacrificando su bienestar inmediato por la seguridad futura (Agarwal 1997:26; Kabeer 1999:444).

El enfoque de las capacidades se centra en las opciones de la persona, de todas y cada una. Cada persona es valiosa y merecedora de respeto en sí misma, y ha de ser contemplada como un fin más que como un agente o soporte de los fines de otra. Como señala Nussbaum: *“Demasiado a menudo se trató a las mujeres como apoyo para los fines de otros más que como fines en sí mismos”* (2002: 33).

Martha Nussbaum (1999; 2002) ha planteado una lista de capacidades esenciales o de elementos imprescindibles para un desarrollo verdaderamente humano que sirva de base para medir la calidad de vida y para poder exigir a los gobiernos. Este nivel mínimo, aunque resulta exigente, es considerado compatible con diferentes distribuciones de las capacidades por encima del umbral, y la autora señala que la lista es el resultado de varios años de debates transculturales, lo que permite plantear un carácter universal para estas capacidades.

Realiza una distinción entre capacidades básicas que son las dotes innatas de cada individuo, como la posibilidad de ver y oír, pero en la mayor parte de las ocasiones estas capacidades son rudimentarias en el sentido de que no pueden ponerse en funcionamiento en seguida (lenguaje, sentimientos de gratitud, capacidad de razonar); capacidades internas, que son estados desarrollados por la persona que en lo que conciernen a ella son condición suficiente para el funcionamiento y que muchas veces se desarrollan con apoyo del entorno, como hablar la lengua nativa o tener capacidad de funcionamiento sexual; y capacidades combinadas que son las capacidades internas con condiciones externas adecuadas para ejercer la función (2002: 128-129).

Las capacidades esenciales o centrales para el funcionamiento son 10 capacidades o elementos separados en el sentido de que tener más de una no sirve para compensar la ausencia de otras. Entre ellas, la posibilidad de vivir una vida de duración normal, gozar de salud e integridad corporal que incluye la libertad de movimientos y la seguridad frente al abuso sexual o la violencia doméstica, la capacidad de emociones e imaginación, o el control

del propio entorno político o material. Las capacidades más importantes son la razón práctica que implica una reflexión crítica para plantearse la propia vida, y la afiliación que supone ser capaz de vivir con y hacia otros y tener las bases sociales del respeto de sí mismo (Nussbaum 1999:262-263; 2002: 121-124).

Lo importante es la capacidad, ya que alguien puede decidir no ejercer el funcionamiento. Se insiste en la libertad de elección, pero siempre que haya oportunidades para esa elección.

Nussbaum defiende su lista de capacidades, ya que ella permite tener objetivos transculturales para evaluar la calidad de vida, y para formular principios básicos de política. Estas capacidades pueden ser objetivos generales que pueden ser más especificadas en cada sociedad, pero que en conjunto constituyen un mínimo de justicia social, en el sentido de que una sociedad que no garantice un nivel mínimo apropiado de todas ellas a sus ciudadanos, no será completamente justa, independientemente de su nivel de riqueza (2003: 40).

La conveniencia de establecer unas capacidades esenciales válidas para toda sociedad ha sido discutida por distintos autores, incluido Amartya Sen.

Sen considera que se pueden hacer listas de capacidades importantes, pero que supone un problema plantear una lista fija que surja de la teoría pura porque esto supone negar la posibilidad de una discusión y participación pública sobre qué debería ser incluido y porqué. La teoría no debería "congelar" una lista de capacidades válida para toda sociedad y todo tiempo, independientemente de lo que sus ciudadanos entiendan y valoren en cada momento porque esto supondría negar la riqueza de la democracia y supondría un divorcio entre la teoría pura y la realidad social particular (2004: 77-78).

Aunque Sen ha participado en la elaboración de indicadores para el índice de desarrollo humano basado en unas capacidades mínimas que impliquen una calidad de vida básica mínima, no es partidario de elaborar una lista final de capacidades importantes por diferentes razones. En primer lugar, porque el listado de capacidades relevantes depende del propósito para el que se establezcan y son distintas si queremos evaluar la pobreza, especificar derechos humanos básicos, etc. En segundo lugar, porque las condiciones sociales marcan prioridades que varían con el tiempo y esto determina qué capacidades consideramos relevantes; por ejemplo, en el caso de la India, el acceso a la red y la libertad de comunicación es actualmente una importante capacidad de interés para todos sus habitantes, cuando en el momento de su independencia las capacidades relevantes eran la educación elemental o la salud básica. En tercer lugar, la

discusión y razonamiento públicos pueden conducir a una mayor comprensión del papel, la riqueza y el significado de capacidades particulares, e insistir en una lista fija de capacidades niega la posibilidad de avanzar en la comprensión social de las mismas (2004: 79-80).

Las diferencias entre Nussbaum y Sen en torno al enfoque y a la conveniencia de una lista definitiva puede ser debida a sus distintas áreas de trabajo. Como señala Robeyns, el trabajo de Sen se ha desarrollado en el campo de la elección social por lo que insiste en la búsqueda de procesos democráticos justos y consistentes para elaborar cada lista. Sin embargo, Nussbaum ha trabajado sobre una filosofía de la buena vida y sobre el diseño constitucional por lo que debe proponer una lista sustantiva completa de capacidades (Robeyns 2003: 68-69).

Robeyns por su parte señala que siguiendo unos criterios como son una formulación explícita, una justificación metodológica, una sensibilidad al contexto, responder a diferentes niveles de generalización, e incluir todos los elementos importantes, se pueden seleccionar capacidades que permitan evaluar la desigualdad de género en las sociedades occidentales. Para ello propone una lista de 14 elementos a considerar, muchos de ellos semejantes a los propuestos por Nussbaum (Robeyns 2003: 70-72).

Desde el punto de vista de la aplicación práctica del enfoque de capacidades el trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha supuesto un cambio de paradigma en la medición del desarrollo considerando que el desarrollo humano debe ser la expansión de las oportunidades de las personas para vivir una vida que consideren valiosa. Amartya Sen ha colaborado en el desarrollo de instrumentos de medición del desarrollo humano, desde el Índice de Desarrollo Humano hasta los índices de género desarrollados en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 o el de pobreza publicado en el de 1997. Al mismo tiempo, los informes han llevado el trabajo de Sen más lejos a medida que han buscado las implicaciones de política de este enfoque del desarrollo en terrenos de una gran importancia actual (Fukuda-Parr 2003: 303).

El enfoque de desarrollo humano insiste en evaluar el desarrollo según la expansión de las capacidades de todas las personas, por lo que el crecimiento económico es un medio y no un fin en sí mismo. Esta preocupación por el bienestar de todas las personas enfatiza la equidad como un objetivo político, lo que supone que hay que realizar un seguimiento no sólo de las medias nacionales sino a través de medidas de distribución y de privación (Fukuda-Parr 2003: 304-305).

Una de las dificultades con que se encontraron los autores de los primeros informes fue decidir qué capacidades eran las más importantes. Los criterios que se siguieron fueron que las capacidades fueran valoradas

universalmente y la segunda que fueran básicas en el sentido de que su ausencia cerraría muchas otras capacidades. Sin embargo, en los informes se ha argumentado que las capacidades que deben tener prioridad para las políticas cambiarán con el tiempo y de unas comunidades a otras. Otra cuestión que ha surgido es si el índice debería reflejar equidad, ya que la medida es un promedio de logros que no tiene en cuenta la distribución de los mismos, lo que deja fuera la equidad. La solución adoptada ha sido mantener un índice sencillo e intentar medidas suplementarias que sirvan para ajustar el índice a través, por ejemplo, de las disparidades de género. Sin embargo, el propio éxito del IDH ha contribuido a una interpretación estrecha de lo que es el desarrollo humano, y la ausencia de indicadores de libertad en el índice y en las tablas estadísticas de los informes contribuye a hacer pensar que el desarrollo humano es equivalente a un desarrollo social combinado con un crecimiento económico equitativo, tal como señala Fukuda-Parr, directora de los Informes sobre Desarrollo Humano desde el año 1995 al 2004 (2003: 305-307).

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1995 se plantea la potenciación de las mujeres como una de las metas del desarrollo, ya que éste es un proceso injusto si la mayoría de las mujeres quedan fuera de sus beneficios. Plantea que avanzar hacia la igualdad en la condición de los sexos es un proceso político y que las mujeres deben ser agentes y beneficiarias del cambio, de manera que puedan tener igualdad de oportunidades para ejercer sus opciones. La desigualdad existente entre los sexos no depende del nivel de ingresos de los países.

Se plantean entonces dos índices para medir la situación y la agencia de las mujeres. El índice de desarrollo relativo al género que se centra en la desigualdad entre hombres y mujeres en los aspectos que mide el índice de desarrollo humano (salud, educación e ingresos suficientes) y el índice de potenciación o empoderamiento de género que se compone de variables (% de mujeres en los parlamentos, en puestos ejecutivos y administrativos, en puestos profesionales y técnicos, y el PIB real per cápita de las mujeres) que reflejan la participación de las mujeres en la adopción de decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales y su capacidad de obtener ingresos.

Este último índice se supone que mide la agencia de las mujeres y ha sido utilizado para promover el empoderamiento de las mujeres, por ejemplo, en los debates sobre reservar asientos en los parlamentos para las mujeres (Fukuda-Parr 2003: 309-310).

Desde el ángulo de las preocupaciones feministas el enfoque de desarrollo humano es más favorable ya que el desarrollo de los seres humanos necesita de los trabajos reproductivos que socialmente están asignados a las mujeres, por lo que las políticas que emanan de este

enfoque pueden valorar este trabajo y poner a disposición de quienes lo realizan los recursos necesarios. Así como la concepción tradicional del desarrollo, centrada en el crecimiento económico, ha dado un valor desmesurado a las actividades productivas y ha infravalorado el trabajo de cuidado, crianza y atención que contribuyen de forma determinante a la creación de capacidades, los Informes sobre el Desarrollo Humano han incorporado desde 1995 una estimación sobre la carga de trabajo que tienen hombres y mujeres y el peso de las actividades remuneradas y no remuneradas en esa carga, planteando que:

“En casi todos los países, las mujeres trabajan más horas que los hombres. ...los hombres reciben la porción del león del ingreso y el reconocimiento por su contribución económica, mientras que la mayor parte del trabajo de la mujer sigue sin remunerar, sin reconocer y sin valorar” (PNUD 1995:7).

Sin embargo, a pesar de la importancia que recibe el trabajo doméstico y de cuidados en los informes, no se ha hecho un esfuerzo por incorporar este aspecto en ninguno de los dos índices. Desde el punto de vista del empoderamiento de género se han intentado medir los avances de las mujeres en el terreno de la participación pública, sea ésta política o profesional, pero no se miden los avances en la transformación de las actitudes y prácticas masculinas en el ámbito familiar y de cuidados (Zabala 2001:195).

Estas nociones de libertad, capacidad y agencia que soportan el nuevo paradigma del desarrollo humano están muy relacionadas con el proceso de empoderamiento que se trató con anterioridad en este capítulo y cuyo origen está en los movimientos de mujeres del Sur. El empoderamiento como el proceso mediante el que personas a las que se ha negado la capacidad de realizar elecciones importantes para sus vidas adquieren esa capacidad. El empoderamiento se puede entender como expansión de las capacidades, como afirmación de la razón práctica y de la agencia o como fortalecimiento de la afiliación.

Al mismo tiempo existen diferencias entre el enfoque de capacidades y el de empoderamiento en las cuestiones que enfatizan, que tienen que ver con sus distintos orígenes. Se puede señalar que el enfoque de capacidades tal como lo han desarrollado Sen y Nussbaum tiene un nivel de abstracción mayor y se sitúa en un terreno más filosófico, mientras el de empoderamiento es más concreto y político; que mientras el primero está más centrado en las personas y en su posición frente al Estado, el empoderamiento insiste en los aspectos relacionales y en los colectivos. Finalmente, el enfoque de capacidades destaca como componente primordial la libertad, mientras el empoderamiento destaca los aspectos de poder.

Tanto el desarrollo humano como la estrategia de empoderamiento buscan acabar con la subordinación de las mujeres y constituyen buenos marcos para valorar los avances en este sentido, y para analizar las estrategias y la visión que el Banco Mundial ha desarrollado respecto a las mujeres y a las relaciones de género.

PARTE SEGUNDA

LAS POLÍTICAS DEL BANCO
MUNDIAL Y SU INFLUENCIA EN
LAS MUJERES Y EN LAS
RELACIONES DE GÉNERO

CAPITULO 2

EL BANCO MUNDIAL COMO INSTITUCIÓN FINANCIERA: SURGIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio en este capítulo es el período comprendido entre la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo en 1944 y su consolidación como agencia de desarrollo a finales de los años 60, concretamente hasta la elección en 1968 del quinto presidente de la institución Robert McNamara.

Tras analizar el contexto donde se estableció la institución y el proceso de discusiones que finalizó en la conferencia de Bretton Woods, se estudia la primera época de funcionamiento del Banco. Es un período amplio donde se fue consolidando una forma de hacer las cosas que tendrá influencia más allá de este período. Se distinguen en él tres etapas. En una primera, hasta 1949, el Banco se estableció como tal, abrió sus puertas y comenzó a funcionar como institución de ayuda a la reconstrucción de los países devastados por la guerra hasta que fue sustituido en esta labor por Estados Unidos y su Plan Marshall. Una segunda etapa es la comprendida entre 1949 y 1960, en la que el Banco empezó a prestar a los países en desarrollo de forma creciente, aunque todavía era importante el peso de los países desarrollados en los préstamos de la organización. En esta segunda etapa se produjo una consolidación del Banco como institución financiera solvente que toma prestado en los mercados internacionales de capital, especialmente en el mercado estadounidense. La tercera etapa va desde la creación de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) en 1960 hasta 1968 cuando finalizó la presidencia de George Woods, y se caracterizó por un cambio cuantitativo y cualitativo de los préstamos del Grupo Banco Mundial a los países del Tercer Mundo. Se ampliaron los objetivos del Banco, aumentaron el número y la cantidad de los préstamos, y comenzó un movimiento de acercamiento a las preocupaciones por la pobreza que se consolidó en el período siguiente.

En este amplio período el Banco fue deudor de la comunidad académica internacional en el campo de las ideas y teorías sobre el desarrollo. Aunque apenas prestó atención en su trabajo a la formulación de políticas propias respecto a cómo los países más pobres podían alcanzar el desarrollo

económico, utilizó los conocimientos y se movió dentro del terreno marcado por los pioneros en esta nueva disciplina económica y social. En este aspecto distinguimos dos épocas en el Banco: la primera llega hasta mediados de los años 50 cuando apenas se conceden préstamos para proyectos, y la institución hace de la necesidad virtud, señalando las dificultades de los países en desarrollo para aprovechar esos préstamos; y una segunda etapa caracterizada por una visión más amplia del papel de la institución en el desarrollo, donde se abren nuevos ámbitos de interés para los préstamos del Banco, se consolida su papel como agencia de desarrollo, y se ponen las bases para una mayor preocupación por la pobreza.

Durante el período que estudiamos en este capítulo las mujeres resultan invisibles para el Banco, aunque veremos que sus políticas tienen sesgos de género y consecuencias negativas para el bienestar de las mujeres.

Finalmente, señalar que la historia del Banco que se escribe en este capítulo es deudora, sobre todo, de dos importantes obras históricas en las que los economistas que las realizan han tenido acceso privilegiado a los archivos, documentación e ideas del personal profesional del Banco. La primera es la realizada por Edward S. Mason y Robert E. Asher en 1973, "The World Bank since Bretton Woods"; ésta fue la primera vez que el Banco permitió el acceso a dos personas de fuera de la institución a sus archivos. La segunda se ha realizado más recientemente por Debes Kapur, John P. Lewis y Richard Webb con el título "The World Bank: Its First Half Century" (1997) aunque fue encargada por el Banco pocos años después de la primera y en parecidas condiciones: acceso a toda la información interna, pero sin control institucional en su elaboración. Ambas obras se realizaron desde The Brookings Institution.

2. EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO EN EL QUE SURGEN LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Las instituciones financieras internacionales nacieron en el momento en que estaba finalizando la segunda guerra mundial que resultaría devastadora para las economías y sociedades europeas que, junto a la muerte de miles de ciudadanos, vieron asolados sus fábricas y edificios. La posición estadounidense, alejada del terreno de conflicto, permitió que su economía siguiera expandiéndose y fortaleció su posición acreedora como suministradora

de mercancías a las economías en guerra¹. De esta manera, EE.UU. fortaleció una posición económica hegemónica que ya venía teniendo tras la primera guerra mundial.

El objetivo al crear estas instituciones era superar los problemas que habían enfrentado las economías capitalistas en el período de entreguerras que habían hecho difíciles e imprevisibles las relaciones económicas internacionales. Como señalan Lichtensztein y Baer:

“Los principios explícitos que guiaron la formación de ese nuevo sistema de relaciones entre las naciones reflejaban una clara reacción ante las políticas bilaterales y proteccionistas, así como frente a los procesos especulativos provocados por los desórdenes monetario-cambiaros que siguieron a la primera guerra mundial y los sufridos principalmente durante la década de los años treinta. Por oposición a ese estado de cosas, y en respuesta a sus demandas, se diseñó un sistema capaz de restaurar las condiciones para promover el movimiento de mercancías y de capitales libre y multilateral” (1986:24):

La conferencia monetaria y financiera que se celebró en julio en Bretton Woods fue la culminación de un proceso de debates que se habían venido realizando entre EE.UU. y Gran Bretaña desde 1941. Ambas potencias deseaban evitar la posibilidad de que se reprodujera la situación caótica de entreguerras, pero mientras la posición defendida por los británicos pretendía defender los intereses europeos y especialmente los británicos, la posición de EE.UU., aunque recogía los intereses de los países capitalistas desarrollados, buscaba afianzar su posición hegemónica y la posición subordinada de Europa.

Como en el siguiente apartado trataremos las negociaciones desde el punto de vista de la creación del Banco Mundial, dedicaremos las líneas que siguen a la creación de la nueva institución responsable del nuevo orden monetario internacional, el Fondo Monetario Internacional.

La discusión en torno a ese nuevo sistema monetario internacional se llevó la mayor parte del debate y del interés tanto de Gran Bretaña como de EE.UU. Se presentaron dos propuestas, una de cada potencia: el Plan Keynes y el Plan White y, pese al prestigio de Keynes, la nueva institución recogería en lo sustancial el plan norteamericano defendido en el Plan White.

¹ Durante los años del conflicto, la economía norteamericana experimentó un considerable avance y su PNB tuvo un crecimiento en términos reales del 60% entre 1940 y 1945 y su apoyo a los aliados mediante alimentos, combustible, materias primas, maquinaria y recursos financieros produjo una deuda de los países aliados con EE.UU. de 50.000 millones de dólares (Palazuelos 1987:155).

Las diferencias principales se dieron en torno a tres aspectos. El primero, el patrón monetario a establecer a partir de ese momento, ya que el patrón oro que había estado en vigor desde finales del siglo XIX se vino abajo con la primera guerra mundial y fue suspendido en la Conferencia de Génova de 1922. El segundo, la cuantía que tendría que tener el Fondo para hacer frente a los problemas monetarios y cambiarios garantizando una cierta estabilidad, y los aspectos que habría que considerar para fijar la cuota de cada país. El tercer aspecto de disconformidad fue la responsabilidad sobre los desequilibrios en la balanza de pagos entre los países superavitarios y los deficitarios.

Respecto al patrón monetario, el Plan Keynes propuso la creación de una nueva moneda internacional, el "bancor" que sería una unidad de cuenta o medio de pago internacional creado por una autoridad monetaria supranacional con competencias semejantes a las de un banco central. El Plan White por su parte propuso restablecer el oro como instrumento de reserva internacional y, al plantearse que las existencias de ese metal eran insuficientes para las necesidades del comercio mundial, se sugirió que toda moneda nacional podía adquirir un estatuto de medio de pago internacional si se podía convertir en oro (Arrizabalo 1997:28; Lichtensztejn y Baer 1986:27). La posición británica no quiso dar un mayor poder a la economía de EE.UU. ni correr el riesgo de que el patrón monetario estuviera a expensas de la política de un solo país por los peligros que entrañaba y que quedaron en evidencia en las décadas siguientes. La postura estadounidense buscaba esa hegemonía y contaba con que su país tenía la mayoría de las reservas de ese metal; a finales de los años 40 sus reservas eran el 80% de las reservas mundiales de oro (Palazuelos 1986:156), por lo que era el único país cuya moneda podía ser convertible en oro.

El acuerdo adoptado en la conferencia fue el establecimiento de un patrón oro-dólar, en el que la Reserva Federal garantizaba la convertibilidad al precio de 35 dólares la onza de oro. Las demás monedas tienen una paridad fija en relación al dólar y un margen de fluctuación de un 1%, de forma que si se superaba ese margen el banco central del país debía intervenir comprando o vendiendo divisas para impedirlo. Para devaluar o revaluar la moneda hasta un 10% había que informar al FMI, y para hacerlo en más del 10% pedir su autorización.

El segundo aspecto de debate fue la cuantía con que tendría que contar el Fondo y los criterios para las cuotas de cada país. La idea planteada por Keynes fue la de crear una Unión Internacional de Compensaciones, dotada con 26.000 millones de dólares, cuyo papel sería asegurar las reglas

internacionales y disponer de una cantidad suficiente de dinero que permitiera una expansión del comercio internacional y la disponibilidad de crédito, de forma que los países con déficit pudieran acudir de forma casi automática a ese fondo. Las cuotas deberían fijarse de acuerdo al comercio exterior de cada país, posición que favorecía los intereses de Gran Bretaña que tenía una mayor apertura externa y que, según ese criterio, tendría la mayor participación en la Unión. La postura de White fue crear un fondo común de reservas con una dotación inicial de 5.000 millones donde la cuota de cada país fuera proporcional al PIB, al nivel de reservas, etc., que no pudiera otorgar créditos por encima de sus posibilidades. El acuerdo adoptado favoreció las posiciones de EE.UU. y se creó un Fondo de 8.800 millones de dólares con un 25% en oro y un 75% en divisas nacionales, donde EE.UU. tenía un 31% y Gran Bretaña un 15% de las cantidades². En las décadas siguientes se comprobaría la insuficiencia de esta cantidad para las necesidades existentes y sería la financiación privada quien ocuparía este hueco.

Finalmente, una tercera divergencia que puede considerarse básica fue la insistencia de Keynes en que los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos se aplicaran tanto a los países excedentarios como a los deficitarios de capital. Los desequilibrios debían solucionarse con mecanismos correctores globales siendo responsables de los mismos tanto los acreedores como los deudores. La posición estadounidense, sin embargo, sólo creaba obligaciones y condiciones de ajuste para los países con déficit en su balanza de pagos. Esta última postura fue la base del acuerdo y supuso que EE.UU., desde su entonces posición acreedora, quedara a salvo de rendir cuentas de su política económica, y que el peso de los ajustes recayera sobre los países que recurrieran a solicitar el apoyo del FMI para resolver sus déficit; estos países tendrían que seguir las recomendaciones del Fondo (Lichtensztein y Baer 1986:29).

Como se puede concluir de los resultados del debate, el nuevo Fondo Monetario Internacional respondió a los intereses estadounidenses y reflejó su hegemonía. Por otro lado, las nuevas reglas de juego en el sistema monetario internacional ayudarían a fomentar esa supremacía en las siguientes décadas, tanto por mantener su moneda como referente internacional mientras era libre de expandir la cantidad de dólares en circulación, como por su peso específico en la institución que aún hoy es determinante en las decisiones importantes.

² Al no firmar finalmente la URSS, el fondo quedó dotado de 7.600 millones y aumentaron ligeramente las participaciones de ambas potencias.

3. LAS NEGOCIACIONES PARA LA CREACIÓN DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO EN BRETTON WOODS Y EN SAVANNAH: EL REFLEJO DE LA RELACION DE FUERZAS INTERNACIONAL

La creación del Banco Mundial fue un hecho bastante más casual y menos debatido que la creación del Fondo Monetario Internacional en la conferencia de Bretton Woods. Casi todo el trabajo previo para proponer la creación del Banco fue realizado por el gobierno de Estados Unidos y no estuvo claro, hasta la reunión de Atlantic City para preparar la conferencia de Bretton Woods, si se iba a incluir en la agenda de la conferencia³. Gran Bretaña mantuvo un papel muy secundario debido a que consideraba que no iba a estar en situación, tras la guerra, de contribuir con sumas sustanciales a la iniciativa de creación de un Banco.

Keynes estuvo más preocupado, hasta poco antes de la conferencia, por otros dos pilares del nuevo sistema económico internacional a construir: la gestión macroeconómica financiera y monetaria global, a través de sus propuestas para el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Internacional del Comercio que garantizaría, entre otros objetivos, la estabilidad de los precios de las materias primas, y cuya creación fue aprobada en Bretton Woods aunque no se llevó adelante. Sin embargo, fue Keynes el elegido para presidir y coordinar las discusiones sobre el Banco en la Comisión II de la conferencia. (Singer 1995).

La posición de Keynes en la conferencia buscaba, sobre todo, una serie de acuerdos de estabilización y monetarios, y hubiera deseado un acuerdo directo entre EE.UU. y Gran Bretaña, pero White insistió en una conferencia más amplia (Kapur et al. 1997:62). Keynes tampoco deseaba la participación de los países menos desarrollados ya que consideraba que no aportaban nada⁴.

³ Durante la conferencia de Bretton Woods tampoco se prestó mucha atención al Banco ya que de 14 días de trabajo, se dedicó probablemente menos de un día y medio a esta institución (Kapur et al. 1997:59).

⁴ En sus palabras: "Se ha invitado a veintidós países que claramente no tienen nada que contribuir y meramente recargarán el terreno... La casa de monos más monstruosa reunida en muchos años" (*The Collected Writings of John Maynard Keynes*, edit. D. Moggridge, MacMillan and Cambridge Univ. Press, 1980, vol. 26, pág. 42; citado por G.M. Meier y D. Seers en *Pioneros del desarrollo*, Edit. Tecnos, Madrid 1986:20).

En la introducción al borrador de abril de 1942, White señaló tres importantes problemas a encarar tras la guerra: la prevención del desbaratamiento del sistema de cambios y el colapso del sistema monetario y de crédito; la necesidad de asegurar la restauración del comercio exterior; y la provisión del inmenso volumen de capital que sería necesario en todo el mundo para la reconstrucción, la ayuda y la recuperación económica (Mason y Asher 1973: 15). En ese borrador y al final de una larga serie de objetivos, se hacía referencia al desarrollo⁵.

Algunas características de la propuesta de White estaban presentes en la propuesta sobre un Banco Inter-Americano en 1940 que no llegó nunca a existir por la oposición de los bancos comerciales estadounidenses y que combinaba las funciones de banco intergubernamental, fondo de estabilización y banco comercial. La nueva propuesta de 1942 para el futuro Banco Mundial tuvo en cuenta las objeciones de la banca comercial, que temía la emergencia de un competidor fuerte, pero aún así las funciones asignadas fueron muy amplias: ayudar a fortalecer las estructuras de crédito y monetarias de los países miembros redistribuyendo la oferta de oro mundial; ayudar a estabilizar los precios de las materias primas esenciales y de otros bienes importantes; y proveer la financiación y distribución de bienes esenciales y alimentos necesarios para la ayuda a las poblaciones devastadas por la guerra. Se propuso un capital de 10 mil millones de dólares, con un poder de decisión determinado por el número de acciones de cada gobierno, pero con un máximo del 25% del total⁶. Este nuevo borrador limitaba mucho las funciones del Banco de la primera propuesta de White y se aproximaba bastante a lo que saldría en Bretton Woods (Mason y Asher 1973:16-17).

Durante la reunión preparatoria de Atlantic City hubo varias sugerencias. En el caso de los países ocupados, se pedía que el Banco concediera préstamos para comprar materiales esenciales destruidos o mermados durante la guerra, lo que pareció aceptable a los técnicos de EE.UU. siempre que fuera en cantidades muy limitadas. Los países latinoamericanos pidieron que el Banco

⁵ El borrador que circuló entre otros gobiernos en Noviembre de 1943, llegó con las palabras "y Desarrollo" como apéndice al nombre de la institución (Kapur et al. 1997:57). Su nombre completo era "Propuesta para un Fondo de Estabilización de Naciones Unidas y un Banco para la Reconstrucción y Desarrollo de las Naciones Unidas y Asociadas".

⁶ Esta propuesta fue enviada por Morgenthau, entonces secretario del Tesoro, a la Casa Blanca y el presidente Roosevelt autorizó un comité del consejo de ministros para su discusión. En el borrador que se presentó a otros gobiernos en noviembre de 1943 intervino de manera importante el jefe de la división del departamento de estado para asuntos financieros y monetarios, Emilio G. Collado, que posteriormente sería el director ejecutivo de EE.UU. en el Banco Mundial (Mason y Asher 1973:17).

estuviera autorizado para hacer préstamos para el desarrollo agrícola y préstamos en moneda local; se respondió diciendo que sólo podrían hacerse préstamos para el desarrollo de la producción agrícola, y en cuanto a los préstamos en moneda local se aceptó que en circunstancias excepcionales se pudieran ofrecer (Mason y Asher 1973:20).

La propuesta de EE.UU., con las aportaciones del “borrador del barco”⁷ y las demás sugerencias aceptadas fueron unidas en un nuevo borrador a presentar ante los delegados de Bretton Woods. El comité preparatorio de la Comisión II, la encargada del Banco en la conferencia, decidió presentarlo como una base inicial de discusión que no iba a aparecer como propuesta de ninguna delegación concreta. Este borrador final fue muy similar a los Artículos del Acuerdo que se aprobaron en la conferencia.

En la conferencia de Bretton Woods hubo un acuerdo básico para buscar un sistema que asegurara un orden monetario internacional, un comercio abierto y flujos de capital. Todos los delegados habían compartido la experiencia de la gran depresión y la guerra mundial y lo asociaban con el colapso de los acuerdos económicos internacionales, por lo que un fracaso de Bretton Woods terminaría con una nueva depresión y un nuevo ciclo de nacionalismo y guerra. Ninguno de los líderes de la conferencia, ni White ni Keynes, eran muy conscientes de las implicaciones a largo plazo de un banco internacional y ambos tenían en mente, sobre todo, un banco que ayudara a recobrar la economía de la posguerra.

La intención fue crear una institución que facilitara el flujo internacional de la cartera de inversiones privadas. Se suponía que las agencias financieras privadas suplirían la mayoría de las necesidades de capital extranjero a corto plazo; en cuanto al largo plazo, el papel del Banco sería animar al capital privado a dirigirse al exterior para la inversión productiva, compartiendo para ello los riesgos de los inversores privados. El principal instrumento para

⁷ La propuesta de EE.UU. fue discutida por la delegación británica, junto con representantes de otros países, que viajaron juntos en el “Queen Mary” a la reunión de Atlantic City celebrada pocos meses antes de la conferencia. Se preparó un borrador conocido como “borrador del barco”, donde había un acuerdo general con la propuesta aunque se presentaron algunos cambios. El más importante tenía que ver con la estructura de capital del Banco. En la propuesta, EE.UU. planteaba una entrega inicial del 20% del capital suscrito por cada país, con el supuesto de que podía ir aumentando con el paso del tiempo. Sin embargo, Gran Bretaña insistió, en el “borrador del barco”, en el límite del 20% de entrega, y en que de ese 20% no más de un quinto se pagaría en oro; el 80% del capital restante podría ser exigible sólo para hacer frente a pérdidas (Mason y Asher 1973:20).

conseguirlo sería la garantía del Banco de las inversiones privadas, y los préstamos directos del Banco iban a tener una función claramente secundaria (Mason y Asher 1973:18).

En las palabras de apertura en la comisión sobre el Banco de la conferencia de Bretton Woods, Keynes planteó que el campo de la reconstrucción ocuparía a la nueva organización durante la primera época, pero tan pronto como fuera posible, y de forma creciente, su principal tarea sería desarrollar los recursos y capacidades productivas del mundo, con especial atención a los países menos desarrollados. Por su parte, los países menos desarrollados, especialmente Venezuela y México, insistieron en dar más importancia al desarrollo, o por lo menos la misma que a la reconstrucción. El acuerdo que se planteó en el artículo I fue un compromiso táctico: el propósito del Banco sería asistir a la reconstrucción y desarrollo de los territorios de los países miembros (Kapur et al. 1997:59-60).

En la conferencia hubo discusión sobre cuál de los dos propósitos del Banco tenía prioridad. Los países europeos, en especial la URSS, insistían en la función de reconstrucción para asistir a los países destruidos por la guerra, mientras que los países menos desarrollados tenían el temor de que si se hacía tanto énfasis en la reconstrucción, el Banco no entraría nunca en temas de desarrollo. Aunque los Artículos del Acuerdo dejan la cuestión de la prioridad a la discreción del propio Banco, plantean que habría que buscar una consideración equitativa para ambos propósitos. Sin embargo, los países con una mayoría de las acciones del Banco estuvieron interesados principalmente en el objetivo de la reconstrucción, y ello marcaría los primeros pasos de la nueva institución (Mason y Asher 1973:22-23).

Aunque la conferencia y su contenido era una idea de Estados Unidos y Gran Bretaña, lo cierto es que el acuerdo fue internacional y la conferencia de Bretton Woods se organizó como una "Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas". Otro aspecto a destacar es la idea de una interdependencia económica internacional. El presidente Roosevelt, en su discurso, remarcó la importancia de la salud económica de los vecinos y el secretario de estado de EE.UU., Morgenthau, señaló que la prosperidad, como la paz, era indivisible y que la pobreza, dondequiera que existiera, era una amenaza para todos. Hubo referencias a la necesidad de desarrollar los recursos de las áreas subdesarrolladas, es decir, las materias primas. Lo que no apareció en la Conferencia fue ninguna referencia a la solidaridad o la ética, las justificaciones fueron en todo momento económicas y esto marcó los esfuerzos del Banco

desde el principio y de una forma importante a lo largo de su historia (Kapur et al. 1997:69-70).

Dejando aparte algunas declaraciones como las de los dirigentes estadounidenses señaladas en el párrafo anterior, hubo muy poca preocupación por los temas del desarrollo durante la conferencia. Si los delegados de Bretton Woods prestaron poca atención a la pobreza masiva en el mundo fue debido a un tema de tiempo. Si la agenda se hubiera discutido cinco años más tarde, el desarrollo hubiera tenido un lugar en la mesa. En los años 50 se fue viendo más claramente que la estabilidad y el desarrollo de los países pobres eran necesarios para conseguir un contexto política y económicamente seguro.

Lo que había retrasado la emergencia de una conciencia sobre la pobreza es que a comienzos de los años 40 los países pobres no existían como categoría. En 1942, lo que hoy conocemos como Tercer Mundo, consistía principalmente en colonias o territorios dependientes: África, el subcontinente indio, la mayoría del Caribe y mucha parte del Este de Asia. Las principales excepciones eran China, América Central y del Sur, Tailandia y partes de Oriente Medio. La política de desarrollo consistía para muchos países en la administración colonial. Por otro lado, algunos de los países del mundo en desarrollo se percibían, con razón, como muy desarrolladas: Argentina, Uruguay y Venezuela tenían rentas per cápita superiores a muchas zonas de Europa. Además, antes de la entrada de la televisión, de la existencia de vuelos baratos y de la producción masiva de censos y otras estadísticas, los europeos y norteamericanos conocían muy poco de lo que pasaba en todos esos lugares⁸.

Se daba una situación semejante en la ciencia económica en lo referente al desarrollo y al crecimiento. Desde mediados del siglo diecinueve, la corriente principal de la economía pasó de cuestiones amplias de crecimiento a largo plazo a la microeconomía, a aspectos de eficiencia en la asignación y ciclos de negocios, sobre todo en la tradición anglosajona desde 1850 a 1940, aunque economistas de otras zonas como Japón, Rusia, Alemania o los países nórdicos estaban preocupados en la lucha por el desarrollo económico, por las reformas institucionales, la protección industrial, la educación de las masas o la

⁸ En el "World Economic Survey" de 1938 de la Liga de las Naciones, el documento dedicaba 26 páginas a EE.UU., Europa y Japón y ni una palabra a la URSS, África o el resto de Asia (Kapur et al. 1997:67).

planificación (Kapur et al. 1997: 67). Fue a partir de los años 40 cuando surgió como una nueva disciplina la economía del desarrollo.

Durante la Conferencia de Bretton Woods se discutieron aspectos organizativos y de funcionamiento del futuro Banco⁹. El tamaño y la estructura del capital del Banco siguió la línea del acuerdo alcanzado en Atlantic City. El capital total iba a ser de 10 mil millones de dólares, del que se debía entregar un 20%. De ese 20%, un 2% en oro o dólares y el restante 18% en divisas convertibles. Como EE.UU. era el único miembro cuya moneda era convertible, esto suponía que hasta que otras monedas lo fueran, el Banco tendría fondos prestables por valor del 20% de EE.UU., más el 2% de la contribución de los demás miembros. Además de sus propios fondos, tendría la posibilidad de acudir al mercado de capital de Nueva York para pedir prestado, pero en este mercado la única garantía válida era la de EE.UU. (Mason y Asher 1973:23-24).

Las condiciones bajo las cuales el Banco podía prestar o garantizar un préstamo fueron, en resumen, las siguientes: 1. el préstamo debe ser al gobierno miembro del Banco o, en otro caso, estar avalado por él; 2. el prestatario no puede conseguir préstamos en buenas condiciones en el mercado; 3. el proyecto ha de tener un informe favorable de un comité competente; 4. los cargos y plazos del préstamo serán adecuados al proyecto; 5. se tendrá en cuenta la solvencia del prestatario; 6. el Banco será compensado; y 7. salvo excepciones, ser hechos para proyectos específicos de reconstrucción o desarrollo¹⁰.

En cuanto al uso de los préstamos, el Banco señala que no se impondrá la condición al país receptor del préstamo de gastarlo en ningún país miembro en particular; asegurará que se usa sólo para el propósito para el que ha sido concedido sin tener en cuenta consideraciones políticas u otras no económicas.

Muchos delegados de los países menos desarrollados presionaron en Bretton Woods para que el Banco pudiera prestar para los costes del proyecto, fueran estos costes en moneda local o en divisas. Aunque los técnicos estadounidenses no estaban a favor por considerar que poder utilizar los

⁹ El contenido de los Artículos del Acuerdo del BIRD marcará el funcionamiento y organización del Banco y se recoge en el apéndice A del libro de Mason y Asher.

¹⁰ Esta última condición ha sido objeto de debate e interpretación a lo largo de toda la vida del Banco Mundial. De hecho, los primeros préstamos realizados por el Banco no fueron para proyectos específicos de reconstrucción sino que fueron préstamos para programas realizados a Francia, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo (Mason y Asher 1973:25).

fondos del Banco para pagos en moneda local era hacer la competencia a los mercados de capital locales y que suponía aumentar la carga de la balanza de pagos de los países prestatarios, se decide que en circunstancias excepcionales se podrá financiar gastos en moneda local (Mason y Asher 1973:26-27).

Otro aspecto discutido, especialmente por la presencia en Bretton Woods de la Unión Soviética, fue el carácter apolítico del Banco. Se plantea que la institución no interferirá en los asuntos políticos de ningún miembro, ni será influida en sus decisiones por el carácter político del miembro o miembros concernidos; sólo se tendrán en cuenta consideraciones económicas en las decisiones. Mason y Asher señalan que, aunque la gerencia del Banco ha intentado evitar posiciones políticas, han existido en ocasiones considerables presiones de distintos lados. Por otro parte, en el terreno de la política hay cierta afinidad entre lo que es "económico" y lo que es "político"¹¹.

Para estar en el Banco hay que ser miembro del FMI, obligación que se puso para que los países aceptaran la disciplina monetaria antes de beneficiarse de las ventajas de ser miembro del Banco Mundial. Las suscripciones al capital se basan en las cuotas del Fondo Monetario Internacional. Pero así como todos los países querían una importante cuota en el Fondo, ya que eso determinaba su acceso al crédito, los países menos desarrollados querían tener menores suscripciones en el Banco ya que su posibilidad de pedir prestado era independiente de su contribución al capital¹².

Se decidió que el personal del Banco fuera elegido según los más altos criterios de eficiencia y competencia técnica, dando también importancia en lo posible a una amplia base geográfica al contratar al personal. En Bretton Woods se acordó que la oficina principal o sede del Banco debería estar localizada en el territorio del país miembro con un número mayor de acciones

¹¹ Las perspectivas de desarrollo de un país están afectadas por la eficiencia y estabilidad política de su gobierno. Durante mucho tiempo el Banco se ha negado a prestar a empresas manufactureras del sector público sobre la base de que probablemente no serían bien gestionadas y algunos podrían sentir que este razonamiento económico tuvo motivaciones políticas. También se ha utilizado el peso de los préstamos del Banco para premiar un buen funcionamiento económico, lo que tiene implicaciones políticas (Mason y Asher 1973: 27-28).

¹² La discusión se zanjó cuando EE.UU. aceptó la obligación de suscribir 425 millones más de lo que le correspondía según su cuota del Fondo, y China y Canadá también hicieron suscripciones más elevadas al Banco, lo que permitió que los países menos desarrollados suscribieran 200 millones menos que sus cuotas en el FMI. Este acuerdo supuso que el poder de voto de EE.UU., un 37% los primeros años, fuera bastante mayor del previsto (Mason y Asher 1973:30).

(Mason y Asher 1973:31). El lugar dentro del territorio se discutió en la primera reunión de la junta de gobernadores.

De cara a la ratificación del Acta de los Acuerdos de Bretton Woods, el Congreso de EE.UU. dejó claro que los directores ejecutivos de ambas instituciones no serían servidores civiles internacionales, sino que responderían ante sus propios gobiernos, por lo menos así sería en el caso del representante de su país, creando un consejo nacional asesor cuyo jefe sería el secretario del tesoro y donde habría representación de otros organismos oficiales para coordinar las políticas y operaciones de sus representantes en el Fondo y en el Banco (Mason y Asher 1973: 34). La ratificación de los Artículos del Acuerdo del Banco y el Fondo se produjo en EE.UU. en julio de 1945.

Gran Bretaña por su parte estaba debatiendo duramente con EE.UU. con relación a los préstamos prometidos por la administración norteamericana durante los debates sobre Bretton Woods. Al final, los líderes británicos dejaron claro que no aprobarían las instituciones surgidas sin la concesión previa del préstamo que se estaba negociando. Finalmente, el préstamo se aprobó a comienzos de diciembre de 1945, siendo el 31 de diciembre el último plazo para ratificar el acuerdo y participar en el Banco y en el Fondo (Mason y Asher 1973: 35).

Las discusiones entre las delegaciones estadounidense, representada por Vinson como secretario del tesoro, y la británica, con Keynes a la cabeza, no finalizaron en la conferencia de Bretton Woods. Algunos aspectos de organización quedaron allí pendientes y se retomaron en la primera reunión de la junta de gobernadores reunida en Savannah (Georgia) en marzo de 1946 (Mason y Asher 1973: 38-40).

Uno de los aspectos problemáticos fue la elección de la sede central de ambas instituciones¹³. Otro tema de discusión, el papel y la dedicación de los directores ejecutivos del FMI y del Banco. Para Keynes tenían que ser personas que jugaran un importante papel en las decisiones políticas de sus gobiernos, altos cargos de los bancos centrales de cada país, por lo que asistirían a las reuniones, pero no tendrían una dedicación plena a las instituciones; para los EE.UU. era esencial que los directores ejecutivos tuvieran una dedicación

¹³ Keynes y los europeos querían que estuviera en Nueva York para evitar una influencia demasiado clara de la Casa Blanca y para estar más cerca de Naciones Unidas que tenía allí su sede. Vinson, por su parte, defendió Washington por considerar que estas instituciones tenían un claro carácter de empresas gubernamentales cooperativas cuyas tareas implicaban temas de alta política económica.

plena. El resultado fue una solución de compromiso: sería una obligación de los directores y sus sustitutos dedicar todo el tiempo necesario a los asuntos del Banco. En relación con la dedicación, también representó un problema el salario a pagar ya que, según Keynes, los salarios propuestos eran excesivamente elevados¹⁴.

La visión de Vinson de un Banco y un Fondo sujetos a estrecho control por los gobiernos nacionales fue la que prevaleció en Savannah sobre la visión de Keynes de unas instituciones más autónomas, tecnocráticas y separadas de las vicisitudes de las políticas nacionales. En esta reunión quedó pendiente la designación de los presidentes para las respectivas reuniones de los directores ejecutivos de ambas instituciones. La delegación estadounidense dejó entrever que estaría dispuesta a que el presidente del FMI fuera un ciudadano europeo. Siendo esta última la institución más importante, la razón pudo estar en las dificultades de EE.UU. de encabezar ambas, y en la necesidad de que el Banco estuviera presidido por un ciudadano estadounidense para dar confianza a la comunidad bancaria.

En la reunión de Savannah se practicó de forma más cruda que en Bretton Woods una actitud autoritaria de EE.UU. dejando ver a las claras la relación de fuerzas económica y política que se estaba consolidando después de la guerra y lo que EE.UU. entendía como cooperación económica internacional.

Estados Unidos tenía la posición hegemónica lo que se reflejó tanto en su participación en el capital de la institución como en el consiguiente poder de voto. No se puede considerar que, desde su posición de fuerza, tuviera una actitud generosa y el Banco que surgió era, en más de un 90%, el Banco que EE.UU. quería y había propuesto. Esto, el hecho de que su presidente fuera un ciudadano estadounidense propuesto por los poderes políticos y económicos del país, y el que su sede estuviera en Washington, auguraban que estábamos

¹⁴ Los EE.UU. propusieron un salario de 25.000 dólares netos anuales. Los representantes canadienses, alemanes y británicos querían salarios bajos para desanimar la formación de una élite y promover directores que estuvieran en los temas financieros de sus propios países. La decisión tomada fue de un pago de 17.000 dólares netos para los directores y 30.000 dólares para el presidente del Banco, aunque Keynes se negó a dar la aprobación de su gobierno por considerar que las cifras eran escandalosas. Para hacerse una idea de los salarios hay que tener en cuenta que el vicepresidente del gobierno y los miembros del gabinete estadounidense ganaban 15.000 dólares netos, mientras los parlamentarios británicos recibían menos de 4.000 dólares netos anuales (Mason y Asher 1973:39).

ante una institución que iba a ser, en cierta medida, un instrumento del gobierno de EE.UU.

4. LOS PRIMEROS AÑOS DEL BANCO MUNDIAL: 1946-1949

Según los deseos de Truman, a comienzos de junio de 1946 se eligió a Eugene Meyer de 70 años de edad como presidente del Banco Mundial y el 25 de junio de ese año, el Banco abrió sus puertas. La comunidad financiera no podía saber si el Banco iba a funcionar como un negocio ni si iba tener una gestión apolítica aunque recibieron bien al presidente elegido¹⁵.

En la primera conferencia de la junta de gobernadores en setiembre de 1946, el Banco no había hecho ningún préstamo y Meyer defendió el comportamiento de la institución explicando que apenas se habían presentado peticiones, y que las pocas presentadas no habían podido ser estudiadas por falta de documentación. Su opinión era que el Banco había de ser cauto, como cualquier inversor bancario, y no simplemente soltar dinero como pretendía Collado, el director ejecutivo de EE.UU. (Mason y Asher 1973: 46-47).

A finales de 1946 dimitió, tras seis meses al frente del Banco, por diferencias respecto a su papel en la institución ya que sintió que tenía muchas responsabilidades sin suficiente autoridad. Su posición fue que las orientaciones políticas eran cuestiones de los directores ejecutivos, pero que los asuntos operativos, administrativos y de organización debían ser responsabilidad del presidente. Esto le llevó a una guerra particular con los directores ejecutivos, sobre todo con Emilio Collado, respecto a quién mandaba en el Banco y al peso a dar a las operaciones cotidianas con relación a los intereses políticos de los gobiernos (Mason y Asher 1973: 44-46).

McCloy, elegido en febrero de 1947, fue el segundo presidente y para aceptar el cargo puso como condición y consiguió un acuerdo con los directores ejecutivos para dar a la dirección del Banco el poder de gestionar, con lo que las decisiones e iniciativas se empezaron a tomar a un ritmo más rápido que anteriormente. Se decidió que el Directorio, es decir, la junta de directores ejecutivos, tendría un papel en la ratificación de la gestión de la institución,

¹⁵ Meyer había sido un banquero antes de ser nombrado presidente del Banco y fue bien recibido por la comunidad financiera cuando viajó a Nueva York para solicitar apoyo para el Banco. Otra cuestión es que la comunidad financiera no tenía mucho interés en dar ese apoyo (Mason y Asher 1973: 44).

pero los préstamos y las operaciones serían trabajados por el personal del Banco. Con la elección del nuevo presidente cambió también el director ejecutivo de EE.UU. siendo el nuevo nombramiento para Eugene R. Black. (Kapur et al. 1997:10; Mason y Asher 1973: 48-50).

El nuevo presidente reconoció la necesidad creciente en Europa de ayuda masiva para la reconstrucción, y ésta se dio en forma de asistencia a la balanza de pagos más que para proyectos concretos. Los Artículos del Acuerdo sólo autorizaban préstamos para proyectos salvo circunstancias especiales, y el Banco consideró que la situación de Europa era una circunstancia muy especial. El primer préstamo fue para Francia por 250 millones de dólares en mayo de 1947 y luego se aprobaron otros tres para Holanda, Dinamarca y Luxemburgo (Mason y Asher 1973:52).

A mediados de 1947 el Banco tenía un capital de 727 millones en dólares y oro, y cerca de 900 millones más en otras monedas. No había comenzado a colocar bonos en los mercados y realizó su primera colocación en julio de ese año por valor de 250 millones de dólares. Esto reforzó la cautela del Banco que consideró que debía responder ante los inversores norteamericanos que habían suscrito sus bonos (Mason y Asher 1973:53-54).

Bajo la presidencia de McCloy se aprobó, en la reunión de la junta de gobernadores de setiembre de 1947, un acuerdo con Naciones Unidas sobre la base de un estatus bastante independiente como agencia especializada junto al FMI¹⁶. Este acuerdo no gustó mucho a algunos miembros de NN.UU. ya que parecía más una declaración de independencia que un acercamiento (Mason y Asher 1973:55-59).

En el segundo informe anual ante la junta de gobernadores de 1947, el Banco reconoció que el problema de la reconstrucción era más profundo y difícil de lo que se esperaba en Bretton Woods, por lo que la institución no podía ser más que parte de la respuesta a los problemas existentes. A pesar de la oposición existente a un sacrificio mayor por parte de los estadounidenses, Truman pidió al Congreso dinero para ayudar a Grecia y Turquía, y unas semanas más tarde el secretario de estado, George Marshall, planteó en la

¹⁶ El Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas había enviado a la reunión de Savannah una carta de invitación al Banco y al Fondo con el objetivo de entrar en negociaciones para convertir a ambas instituciones en agencias especializadas dentro del sistema. A pesar de que los borradores iniciales y la propia conferencia de Bretton Woods hablaban de instituciones de Naciones Unidas, durante bastantes meses el Banco fue dando largas ante el temor de que estrechar lazos con la NN.UU. supusiera problemas de credibilidad con Wall Street, dificultando la confianza y el apoyo de la comunidad financiera.

universidad de Harvard la necesidad de ayudar a Europa en sus necesidades de reconstrucción como uno de los más urgentes objetivos para la seguridad nacional americana. McCloy apoyó el Plan Marshall en la discusión ante el Congreso al considerar que el Banco no podía enfrentar sólo ese problema.

Esta nueva situación colocó al Banco en un período de espera y durante diecisiete meses, desde agosto de 1947 a junio de 1949, sólo se concedieron tres préstamos pequeños por un valor total de 28 millones de dólares, lo que supuso críticas del exterior y explicaciones defensivas por parte del Banco. La presión creció cuando el plan Marshall se retrasó en 1947 mientras aumentaban las necesidades europeas, pero el Banco se mantuvo firme en que no era su papel realizar operaciones de ayuda e intentó preservar su imagen como una institución multilateral y respetable capaz de autofinanciarse en el mercado¹⁷.

No es fácil explicarse la necesidad de fortalecer una imagen solvente, internacional y digna de confianza para el mercado de capitales que deseaba tener el Banco Mundial sin tener en cuenta la situación de impagos de la deuda externa de muchos países durante los años 30. Esta situación llevó a la imposibilidad, para la mayoría de los países, de conseguir préstamos privados en el exterior durante más de 20 años. También esto hizo que los tres primeros presidentes fueran hombres con conexiones cercanas a Wall Street en un intento de aumentar la confianza del mundo financiero en la institución (Kapur et al. 1997:77).

El período de pausa en los préstamos del Banco sirvió para consolidar la posición de institución seria y también para descubrir el mundo menos desarrollado. McCloy comenzó a viajar a América Central y del Sur, otros oficiales y consultores contratados hicieron estudios en diferentes países, y para setiembre de 1948 se tuvieron discusiones sobre proyectos de 20 países. Por primera vez se publicaron estimaciones de ingreso de diferentes partes del mundo y se discutió el papel potencial del Banco en el desarrollo. Comenzó a verse claro un nuevo rol para el Banco Mundial, el de asistencia técnica a los países en desarrollo. Desde la aprobación del Plan Marshall, el Banco pasó del

¹⁷ De hecho, en el verano de 1947 hubo un retroceso en el mercado de bonos del Banco Mundial en respuesta a las presiones recibidas por el Banco para ayudar a Europa. El presidente McCloy planteó a la junta de directores ejecutivos si estarían dispuestos a recibir más fondos de EE.UU. para ayudar a Europa, siendo su propia opinión que eso haría del Banco una organización cada vez más ligada a un solo país y que se perdería su carácter de institución multilateral (Kapur et al. 1997:75-76).

campo de la reconstrucción al del desarrollo. El primer préstamo para proyectos fue para Chile en marzo de 1948, y en 1949 se realizaron otros a México y Brasil (Kapur et al. 1997: 82-84).

McCloy planteó su deseo de dimitir en la primavera de 1949, transcurridos dos años de los cinco para los que estaba nombrado, porque prefería el cargo político de alto comisionado en Alemania que el gobierno de EE.UU. le había ofrecido. Durante su mandato el Banco salió de su parálisis y realizó algunos avances: se colocaron los primeros bonos en los mercados financieros, se hicieron los primeros préstamos y se consolidó el papel del presidente frente a los directores ejecutivos (Mason y Asher 1973: 61).

5. CONSOLIDACIÓN DEL BANCO COMO PRESTATARIO EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITAL

En mayo de 1949 los directores ejecutivos aceptaron la dimisión de McCloy y nombraron a Eugene Black como nuevo presidente. Black entró en el Banco en una situación interna armoniosa y ejerció como presidente 13 años, dejando su impronta en todos los aspectos de la actividad del Banco. Cuando llegó era evidente que el papel del Banco en la reconstrucción de posguerra no podía cumplirse, pero todavía no estaba claro qué podía hacer en su tarea a largo plazo de financiar el desarrollo. Mientras duró su presidencia el Banco creció en tamaño, ámbito y comprensión del proceso de desarrollo. Consolidó el funcionamiento del Banco con un equipo leal que se llevaba bien y mantuvo cierta distancia respecto al gobierno norteamericano defendiendo la dignidad del Banco (Kapur et al. 1997: 11; Mason y Asher 1973: 61).

Los créditos del Banco Mundial se reanudaron en enero de 1949 y desde entonces hasta abril de 1961, cuando se aprobó el primer crédito de la AID, prestó por valor de 5.100 millones de dólares en 280 préstamos a 56 países, todos, oficialmente, con propósitos de desarrollo¹⁸. Los países más desarrollados recibieron 1.700 millones¹⁹, las colonias 500 millones y los países menos desarrollados 2.900 millones (2.400 para electricidad y transporte, y

¹⁸ Sin embargo, esos créditos eran una pequeña parte de los préstamos desembolsados a las países en desarrollo, ya que en 1956 fueron de 166 millones de dólares que representaban el 5% de lo recibido por esos países por otras instituciones públicas y multilaterales, y en 1961, con la AID funcionando, las cifras fueron de 434 millones, un 7,5% (Kapur et al. 1997: 153).

¹⁹ No se incluyen préstamos de reconstrucción.

100 millones para agricultura y riego), (Annual Report 1961, en Kapur et al. 1997:86).

La expansión de los préstamos fue muy lenta con una media anual entre 1949 y 1961 de 428 millones de dólares, lo que estaba muy por debajo de las previsiones que se esperaban en Bretton Woods, debajo de los 18.000 millones en cuatro años para Europa bajo el Plan Marshall, e incluso de la ayuda bilateral de EE.UU. a los países en desarrollo que alcanzaba en el período un promedio anual de 1.800 millones sin contar la ayuda militar. Este bajo volumen de ayuda por parte del Banco Mundial estaba muy lejos de las necesidades que se contemplaban entonces²⁰. En un informe de 1951²¹ de Naciones Unidas, se calcularon las necesidades de capital externo para un crecimiento del 2% en el ingreso per capita de los países subdesarrollados en unos 10.000 millones de dólares anuales. (Kapur et al. 1997:91).

Las decisiones relacionadas con los préstamos por países respondieron a varios factores. Llama la atención que la tercera parte de los préstamos del período fueran a parar a países con una alta renta per capita como Australia, Francia, Italia o Japón y la principal razón fue el mantener una buena y diversificada cartera de préstamos ante la comunidad financiera estadounidense. Los préstamos a las colonias, representando un 10%, cubrieron la función de mejorar el acceso europeo a las materias primas que necesitaban urgentemente y sirvieron al mismo tiempo como soporte financiero indirecto a los países que las regían. Los préstamos a los países en desarrollo crecieron de forma lenta a medida que los países pobres se iban independizando y se enviaban misiones de reconocimiento y establecimiento de relaciones por parte del Banco²².

Los obstáculos más importantes en los préstamos a los países en desarrollo fueron la exigencia de solvencia de los países prestatarios por parte de la institución y las prioridades políticas y económicas de los principales

²⁰ Ante las críticas recibidas por su pequeña aportación a las necesidades de capital Black se defendió señalando que eran más importantes los esfuerzos en las políticas locales que la ayuda exterior; que el dinero en sí mismo, por mucho que fuera, no servía, salvo que estuviera bien gastado. Su filosofía del Banco era la de conseguir una institución que hiciera préstamos cautelosos y de calidad (Kapur et al. 1997:92).

²¹ El informe fue "Measures for the Economic Development of Underdevelopment Countries" realizado por un grupo de expertos donde participó Arthur Lewis (Kapur et al. 1997:91).

²² Todavía en 1958 los préstamos a India y Pakistán representaban sólo el 11% de la cartera de préstamos y fueron de 31 millones de dólares (Kapur et al. 1997:101).

socios del Banco, especialmente EE.UU., Francia y Gran Bretaña. Entre los intereses de estos países estaba la contención de las influencias comunistas en Asia como una de las razones de la importancia que fue adquiriendo India²³ como receptora de préstamos, los apoyos estadounidenses a la familia Somoza en Nicaragua, los apoyos a Yugoslavia tras la ruptura con el bloque soviético en 1948, o las prioridades de los préstamos a los países del Oriente Medio para garantizar el acceso occidental al petróleo de la zona (Kapur et al. 1997:101-104).

En cuanto a los sectores a los que se dirigieron los préstamos en los países menos desarrollados, la inmensa mayoría de los mismos durante los años 50, más de un 80%, fueron a parar a proyectos de electricidad o transporte. El Banco consideró que este tipo de inversiones eran una precondition para el desarrollo del resto de la economía, que eran inversiones que sonaban bien ante la comunidad financiera al ser visibles, fácilmente controlables y con efectos mensurables (Mason y Asher 1973:177; Kapur et al. 1997:109-110).

Esta asignación tan sesgada hacia la infraestructura por parte del Banco no era compartida por otras instituciones de desarrollo como OIT, FAO, OMS... que consideraron que la educación, la agricultura o la salud eran sectores prioritarios; ni siquiera era compartida por el gobierno de EE.UU., que dedicó entre un tercio y la mitad de su ayuda a Asia Meridional al sector agrícola.

Al olvidar la agricultura, los servicios sociales y la redistribución, el Banco estaba nadando en la corriente intelectual de los años 50 que consideraba el crecimiento económico como el principal instrumento para reducir la pobreza, y la industrialización como el modo de alcanzar el desarrollo. Distraer fondos hacia la agricultura o hacia el consumo era atrasar el crecimiento; además, los estudios de Kuznets reforzaron la falta de preocupación por la redistribución, ya que la desigualdad tendería a disminuir con el tiempo.

La razón principal, sin embargo, para concentrarse en la infraestructura económica era financiera. Había un temor a que el mercado de capitales

²³ En el caso de India, que se convirtió a lo largo de los años 50 en el país en desarrollo que recibía establemente mayor número de fondos, otras razones fueron igualmente importantes, especialmente la relación de respeto y confianza que estableció el Banco con el gobierno indio.

castigara inversiones no consideradas entonces productivas (salud, educación, vivienda) con un tipo de interés superior al aumentar el riesgo²⁴.

Durante los años 50, el Banco tuvo un papel de institución bancaria convencional, centrada en la formulación de proyectos individuales con apoyo técnico en sentido amplio, y en este período el Banco estuvo especialmente preocupado por su imagen y solvencia ante Wall Street donde había colocado sus bonos.

Otro de los aspectos que marcó la historia del Banco en los años 50 fue el mandato de prestar, salvo circunstancias especiales, para proyectos específicos. Esto ayudó a la imagen del Banco ya que daba la idea de que si se sabía a dónde iba el dinero exactamente, el préstamo era digno de confianza. Se buscaba la visibilidad, verificabilidad y productividad aparente, y esto parecía mejor satisfecho por los proyectos a gran escala, intensivos en importaciones y con inversiones de larga duración. Aunque al principio esto se defendió por ser más prudente financieramente, con el paso del tiempo se reforzó esta actitud y el Banco adquirió una ventaja comparativa que le llevó a incrustarse en este comportamiento (Kapur et al. 1997:122).

El Banco consideró, además, que sus proyectos servían de ejemplo de cómo hacer las cosas en los países en desarrollo de cara a otros proyectos, es decir tenían una función educativa²⁵. El Banco reconoció, en alguna ocasión, que financiar un proyecto de inversión concreto podía suponer dejar recursos disponibles para que el país los utilizara para realizar otra actividad de inversión, pero insistió en los préstamos para proyectos sobre la base de las externalidades educativas de su actuación. Estos argumentos no convencieron a Rosenstein-Rodan que trabajó en el Banco como economista y subdirector del departamento de economía defendiendo los préstamos para programas a

²⁴ Robert Cavanaugh, responsable de la obtención de fondos del Banco entre 1947 y 1959, dijo años después que si el banco se metía en el terreno social entonces el mercado de bonos sentiría sin lugar a dudas que la institución no estaba actuando prudentemente desde un punto de vista financiero. El propio vicepresidente Garner rechazó proyectos de educación y salud en Colombia alegando que la institución era un banco y ese tipo de proyectos no tenían cabida en un Banco. Sin embargo, el presidente Black señaló ante la junta de gobernadores en su reunión de 1956 que aunque el Banco se concebía originalmente sólo como una institución financiera, había evolucionado hacia una agencia de desarrollo (Kapur et al. 1997:88, 119-120).

²⁵ Sin embargo, Mason y Asher (1973:258-259) señalan que una de las principales críticas que recibía la institución es que su práctica de supervisión de la construcción y del control de la operatividad de los proyectos podía garantizar una buena solución técnica pero privaba al país prestatario de la posibilidad de aprender, especialmente cuando en general las ejecutoras de los proyectos eran empresas externas.

gran escala²⁶. Otros, dentro del Banco, tampoco estuvieron de acuerdo con el criterio institucional porque opinaban que si el Banco decía que financiaba proyectos de alta prioridad, además financiaba proyectos marginales, porque los recursos son intercambiables. A pesar de esas opiniones y de sus propias dudas, el Banco siguió con el enfoque de proyectos específicos.

Hirschman también trabajó para el Banco como consejero en Colombia entre 1952 y 1954 y su experiencia, como la de Rosenstein-Rodan, fue estéril y frustrante. Ambos eran dos pioneros en la economía del desarrollo y, aunque no tenían una misma visión del proceso de desarrollo, compartían la preocupación por las externalidades, cuestionaban las apariencias, e investigaban las consecuencias menos visibles del comportamiento económico. Estas inquietudes poco tenían que ver con las de sus colegas que pretendían convencer a los inversores de que el mundo era previsible por lo que su relación fue desilusionante para ellos y para el Banco. El trabajo de los economistas de la institución a mediados de los 50 estaba subordinado al personal de operaciones y no eran escuchados. Se suponía que el Banco Mundial era una organización pragmática que no partía de una teoría para aplicarla.

En estos primeros años el Banco consideró que su función era la de conceder o no préstamos de desarrollo ante proyectos presentados por los países. No existía una conciencia clara de la cantidad de trabajo de campo que se necesitaba para presentar proyectos que fueran dignos de confianza desde el punto de vista técnico y económico. A medida que iban llegando las peticiones concretas para proyectos, el Banco se fue dando cuenta de la necesidad de apoyo técnico y anunció su deseo de realizar investigaciones a través de una serie de misiones de reconocimiento que comenzaron el trabajo de asistencia técnica.

Estas nuevas necesidades llevaron a una reorganización interna²⁷ que llevó a un fortalecimiento del Banco en los aspectos técnicos, con un personal

²⁶ Rosestein-Rodan se preguntaba por qué un montón de gente inteligente caía en la ilusión óptica de pensar que los proyectos concretos tenían mucho menos riesgo mientras él opinaba que el Banco podía pensar que había financiado una estación de energía eléctrica, pero de hecho financiar un burdel. (Kapur et al. 1997:128).

²⁷ Antes de 1952, el personal responsable de relación con los países miembros, de negociación de préstamos y evaluación de proyectos estaba en un Departamento de Préstamos que también incluía algunos economistas especializados en países concretos. La mayoría de los economistas que estudiaban la solvencia de los países y hacían investigación estaban en el Departamento de Economía. Las decisiones de préstamos se tomaban con el juicio favorable de ambos departamentos: el primero estudiaba los aspectos de ingeniería, los técnicos y los

muy competente en la identificación de proyectos en campos donde ya había realizado proyectos. Como contrapartida, se creó cierta resistencia a trabajar en otros campos nuevos y en préstamos para programas, por lo que se olvidaron los aspectos sociales y culturales del crecimiento y desarrollo (Mason y Asher 1973: 74-75, 78).

En este período se afianzó la estructura organizativa e institucional del Banco. Si en 1947 eran 45 los países miembros, a mediados de 1962 habían aumentado a 75 con la incorporación progresiva de países asiáticos y a lo largo de la década de los años 60 buena parte de los nuevos miembros fueron países africanos. Con las nuevas incorporaciones, las preocupaciones y las áreas de trabajo cambiaron y aumentaron ya que la mayoría de los nuevos miembros eran países muy pobres, con poca capacidad de financiar su propio desarrollo y, en muchos casos, con todavía menor capacidad administrativa y ejecutiva. El aumento de nuevos miembros, sin embargo, no hizo variar mucho el balance de poder dentro del Banco²⁸.

También se fueron consolidando las funciones de los directores ejecutivos. Aunque según los Artículos del Acuerdo es la Junta de Gobernadores la que tiene el mayor poder de decisión, en la práctica es un organismo demasiado amplio que sólo se reúne una vez al año. La verdadera "junta" es la reunión de los directores ejecutivos o directorio, que es un órgano suficientemente reducido como para deliberar y tomar decisiones. Entre sus tareas está la de elegir presidente del Banco, interpretar los Artículos del Acuerdo, aprobar el presupuesto anual, discutir temas relacionados con la colocación de bonos y con los préstamos, diseñar la política del Banco y servir de lazo con los gobiernos miembros. En la práctica, sin embargo, el papel de los directores fue bastante menor y se redujo a discutir lo que presentaba el

financieros, y el segundo la solvencia del país peticionario del préstamo. No existía, además, una buena relación entre ambos departamentos.

En 1952 se estableció que todo el personal profesional se distribuyera en tres departamentos de área con base regional, un departamento de operaciones técnicas y un personal económico. Este cambio supuso una reducción del papel del departamento de economía, que nunca fue muy querido ni por McCloy ni por Black, y un mayor estatus del departamento de operaciones técnicas. Aunque se estableció un comité para coordinar el trabajo de los departamentos de área junto con el de operaciones técnicas, presidido por el director de personal económico, las relaciones entre departamentos siguieron siendo un problema.

²⁸ Si en 1947, con 45 miembros, los países europeos, EE.UU. y Canadá tenían un 74% de los votos, en 1971, con 116 países miembros, el poder de voto de los anteriores seguía siendo mayoritario con un 61% (Mason y Asher 1973:64).

presidente en las reuniones, y a dar o no su aprobación al trabajo del personal del banco²⁹.

El papel en la elección de los presidentes fue mínimo ya que siendo éstos ciudadanos estadounidenses, la tarea de elegir a uno quedó en manos del gobierno de EE.UU., y en algunos casos los mismos presidentes salientes participaron en la designación de sus sucesores³⁰. En cuanto a la aprobación o no de préstamos, tampoco jugó un gran papel ya que la gerencia del Banco presentaba a discusión sólo aquellos proyectos que le parecían adecuados y cuando estaban en una vía avanzada de negociación, por lo que resultaba difícil negarse. En algunas ocasiones se presentaron discusiones cuando los gobiernos sintieron que sus intereses eran contrarios a un préstamo³¹; pero, en general, la aprobación de los préstamos solía ser un mero trámite.

Aunque los Artículos del Acuerdo definen una organización muy similar para el FMI y el BIRF, lo cierto es que el papel del presidente es mucho mayor en el caso del Banco. Una razón es que los temas que trata el Fondo tienen que ver con aspectos muy sensibles para los gobiernos, como puede ser la política económica, lo que hace que los principales países no estén dispuestos a permitir mucha autoridad a ningún organismo internacional. Las tareas del presidente del Banco, que tiene que negociar con la comunidad financiera internacional para encontrar fondos que prestar a los países pobres, hacen su figura algo visible y más independiente. Por otro lado, los propios presidentes han buscado ejercer todos sus poderes y aumentar su influencia, por lo que se ha ido consolidando una organización más presidencialista (Mason y Asher 1973:94).

²⁹ Esta situación cambió en alguna medida cuando se creó la AID, ya que los directores ejecutivos consideraron que el dinero en juego era de sus gobiernos y por tanto tenían más que decir.

³⁰ Ni siquiera se ha solido presentar una pequeña lista de candidatos vistos con agrado por EE.UU. para su elección por el directorio por lo que su trabajo se reduce a aprobar lo que manda este país. Hubo, sin embargo, un mayor margen de actuación para los directores ejecutivos en la interpretación de los Artículos del Acuerdo o en la elaboración de los borradores de artículos de acuerdo en el caso de la creación de otras afiliadas del grupo (Mason y Asher 1973:89-90).

³¹ Esto sucedió en el caso del préstamo no concedido a Polonia en 1946 para un proyecto de carbón por presiones de EE.UU., o las quejas ante los préstamos de la AID a India y Pakistán que en los 60 suponían tres cuartas partes del presupuesto de la asociación, el descontento de los directores de Latinoamérica que opinaban que el Banco prestaba muy poco y muy lentamente a su región, o el de los gobiernos árabes descontentos con la aprobación de préstamos a Israel. (Mason y Asher 1973:92).

Durante los años que estuvo Black como presidente, el tono de las relaciones con los directores ejecutivos mejoró. Aunque no aumentaron su poder, Black tenía el detalle de escucharles, invitarles a actividades fuera del trabajo y hacer que se sintieran más partícipes en la marcha del Banco. También mantuvo una actitud menos distanciada respecto a los países prestatarios y deseaba una buena relación de los miembros con la institución; en general, su reputación y buen hacer en ese contexto consiguieron doblar las suscripciones de capital del Banco en 1959. Este aumento del capital tuvo mucho que ver con el éxito del Banco como prestatario y la calificación "triple A" de sus bonos en el mercado de capitales que permitió una importante expansión posterior de sus préstamos (Mason y Asher 1973:96-98; Kapur et al. 1997:137).

Black impulsó la creación del Instituto de Desarrollo Económico, inaugurado en 1956, para la formación de personal de alto nivel de los gobiernos de países menos desarrollados y, aunque se manifestó contrario a la concesión de préstamos blandos³², terminó siendo el presidente de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) cuando se creó en 1960. También jugó un importante papel de negociador en conflictos internacionales como la nacionalización del Canal de Suez y el acuerdo para el desarrollo de la esclusa del Río Indo entre India y Pakistán.

6. CONSOLIDACIÓN DEL BANCO COMO PRESTAMISTA DE LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS: EL NACIMIENTO DE LA AID

Desde 1949 se venía discutiendo en NN.UU. la posibilidad de crear un fondo de ayuda en condiciones concesionales para los países en desarrollo. El nombre de este fondo era FENUDE (Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico) o SUNFED en inglés. Tanto EE.UU. como el Reino Unido veían con malos ojos el financiamiento en condiciones concesionales, y al mismo tiempo no deseaban que existiera un rival del Banco Mundial. Por su parte, el Banco Mundial, a través de las declaraciones de Black, se negaba a los préstamos más blandos y, en esa época, el planteamiento de NN.UU. era

³² No era partidario de este tipo de préstamos que estaban siendo defendidos en el ECOSOC ya que consideraba que no eran obligaciones serias de deuda y podían llevar al impago de las operaciones de crédito internacionales lo que repercutiría negativamente a todos los créditos (Mason y Asher 1973:97).

considerado utópico y subversivo, y lo que debía hacerse era fomentar el comercio y no la ayuda. Durante los años siguientes, desde la secretaría de NN.UU. se mantuvo viva la idea hasta que hubo suficiente presión desde los países pobres como para que se aceptara la idea de que una institución “seria y responsable” como el Banco Mundial se encargara de controlar la existencia de préstamos más concesionales a través de una nueva afiliada, la Asociación Internacional de Desarrollo (AID)³³ (Singer, 1986).

La nueva institución, que vio la luz en setiembre de 1960, permitió al Banco aumentar su cartera de clientes sin minar la solvencia del BIRD, al realizar préstamos sin intereses a los países pobres que no se podían permitir los precios de mercado. Además amplió el tipo de préstamos en agricultura, agua y educación. Aunque los países miembros aceptaron un capital inicial de 1.000 millones de dólares, desembolsaron mucho menos y fueron bajando sus aportaciones. Las expectativas de las posibilidades de la nueva institución quedaron, por tanto, frustradas (Kapur et al. 1997:14).

La continua necesidad de reponer los fondos de la nueva afiliada supuso que los gobiernos aumentaran su control sobre la utilización de los mismos, y un problema a considerar fue que así como la disciplina del BIRD la marcaba su dependencia del mercado de capitales, en el caso de la AID iba a tener que darse una disciplina impuesta desde dentro. Parte importante de las discusiones sobre asignación de los préstamos fueron los temas sociales ya que el paso del FENUDE a la AID debía incluir los préstamos sociales si se quería responder a las expectativas de los países pobres. La gerencia del Banco decidió que la financiación de la AID sería principalmente para proyectos productivos, de los que normalmente financiaba el BIRD, pero los proyectos sociales no serían excluidos, aunque deliberadamente no se hacía referencia específica ni a salud ni a educación. Otro de los criterios de asignación fue el ingreso per cápita y éste justificaba conceder una participación alta a India³⁴

³³ El nacimiento de la AID no se puede entender sino como la respuesta del gobierno de EE.UU. ante la propuesta del FENUDE, el programa que pretendía desde NN.UU. responder a las demandas de asistencia menos condicionada, más blanda y en mayores cantidades para el desarrollo, que sirviera también para hacer préstamos a programas, a aspectos sociales y que pudiera entregarse en moneda local. Los Estados Unidos querían tener un control mayor y desechar a FENUDE por lo que propusieron la creación de la AID al Banco en 1959. Se trataba de tener un instrumento para aquellos países que tuvieran problemas de solvencia ante las condiciones del BIRD, pero de mantener el mismo tipo de proyectos y políticas (Kapur et al. 1997:154-155).

³⁴ La gerencia de la AID quería facilitar estos préstamos blandos a la India en la medida en que el país iba alcanzando límites en la posibilidad de devolución de pagos al BIRD y que tenía una reputación administrativa que le permitía ofrecer proyectos aceptables.

frente a algunos países más ricos de América Latina, cuya presión había sido importante para fundar la AID y que ahora veían cómo se les iban los fondos a otros lugares. El peso de la India y Pakistán en los créditos de la AID fue muy fuerte: en los diez primeros años, desde que se concediera a Honduras el primer crédito otorgado por la AID, los dos países asiáticos recibieron el 60% de estos fondos (Annual Report 1971, en Mashon y Asher 1973:830-831).

Además de los Artículos del Acuerdo para la AID se realizó un informe de los directores ejecutivos del BIRD para delimitar mejor las funciones de la nueva organización. Se decidió que las colonias podían ser peticionarias de créditos; que se podían elegir proyectos de alta prioridad aunque no fueran directamente productivos como provisión de agua, sanidad, construcción de casas piloto, etc.; se abrió la puerta a incluir programas de crédito agrícola, ferrocarriles y otros. A pesar del informe, el personal de la institución comenzó a funcionar con los criterios propios del BIRD, es decir, la única diferencia estaba en la capacidad de pago del prestatario.

Lo cierto es que una vez aprobada la nueva organización, las discusiones y debates institucionales llevaron las funciones de la AID más lejos de lo que el propio Banco quería. Algunos de los primeros proyectos se hicieron en Latinoamérica que se benefició de la revolución de Fidel Castro, tanto a través del Banco como, sobre todo, de la administración estadounidense³⁵.

Las primeras discusiones en cuanto a los sectores a financiar se dieron en torno al suministro de agua potable, tanto sobre su justificación por la mejora de la productividad que podía ocasionar, como sobre las posibles rentas que se podían obtener. Un tema más difícil a presentar a la comunidad financiera eran los créditos a la educación que se empezaron a discutir en 1961 y que no tenían las características de la financiación del suministro de agua. En ambos casos, el personal del Banco fue entrando en nuevos terrenos de mala gana y con cierta resignación. El principal cambio que trajo la AID fue el más silencioso: la transición de préstamos para proyectos específicos a préstamos para programas³⁶ (Kapur et al. 1997:166-169).

³⁵ Se estableció en 1959 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se aprobó por parte del congreso de EE.UU. un presupuesto de ayuda de 600 millones de dólares en fondos para créditos blandos del BID. En 1961, Kennedy anunció la Alianza para el Progreso con Latinoamérica, un programa de cooperación y desarrollo para diez años, enfatizando la reforma social (Kapur et al. 1997:163-164).

³⁶ Se había dado un paso importante en 1958-59 con la respuesta del Banco a la crisis de la balanza de pagos en India, desembolsando rápidamente préstamos para proyectos y creando el Consorcio de Ayuda de la India, y la llegada de los préstamos blandos de la AID

La actitud del Banco hacia la nueva organización fue ambigua. Por una parte se dejaron espacios para nuevos sectores más “suaves” y sociales, por otra se insistió en que salvo las facilidades del servicio de la deuda, en los demás aspectos la AID y el BIRD eran lo mismo³⁷.

La corriente que inspiró a la AID y al Banco a desplegar nuevas actividades no estaba basada en consideraciones éticas sino en el temor político a la izquierda o a la guerrilla en los países subdesarrollados. Pero, de hecho, el Banco se encontró con nuevos términos de referencia ante la nueva función³⁸ de la AID. Desde 1960 la institución tuvo una personalidad dual: un banco respetable y, a la vez, amigo de los pobres. Según Kapur et al. (1997:174-175), ambos roles coexistieron con una facilidad sorprendente, incluso con ventaja. Una razón pudo ser la buena gestión administrativa y de relaciones públicas del nuevo BIRD-AID, otra la rápida expansión financiera a través de los 60 y 70 que permitió espacio para ambas agendas. Además, la presión política existente para responder a la pobreza, el nacimiento de nuevas instituciones de desarrollo y el crecimiento de la ayuda bilateral aliviaron las presiones al Banco dándole tiempo para ajustarse. Aumentó su papel como coordinador, consejero, profesor y autoridad en el mundo del desarrollo, tanto ante los prestatarios como ante la comunidad de ayuda al desarrollo, lo que en parte fue debido a las posibilidades que la AID tenía para prestar a nuevos países que necesitaban una buena cantidad de asistencia técnica. Poco a poco, el Banco fue encontrando argumentos para justificar préstamos relacionados con la pobreza, como los dirigidos a pequeños agricultores o a la escolarización primaria, con argumentos de productividad al mismo nivel que los préstamos tradicionales a la energía o a autopistas.

permitió continuar esa política cuando la alta deuda externa india amenazaba la continuidad de la ayuda del BIRD.

³⁷ Las imágenes de género que se utilizaron para describir la institución no tienen desperdicio. Para dejar clara la imagen de la AID, Black protestó ante la reunión de ECOSOC del 7 de abril de 1960 sobre el retrato que habían dibujado algunos periodistas de que la nueva institución era una “señora de fácil virtud” (*lady of easy virtue*), admitiendo que los términos más blandos de la AID le daban las “virtudes femeninas de comprensión y ayuda” (*feminine virtues of sympathetic understanding and helpfulness*) (Kapur et al. 1997:160). Black hablaba ante ECOSOC para una audiencia de países en desarrollo, pero cuando habló a su público en Georgia unos días después, planteó que las desigualdades en el ingreso eran un subproducto necesario del crecimiento económico que hacía posible que la gente escapara de una vida de pobreza. Y refiriéndose a los servicios sociales, señaló que ellos se hacían posibles por el crecimiento económico (Kapur et al. 1997:171).

³⁸ Una función misionera en palabras de Knapp, vicepresidente del Banco y de la AID (Kapur et al. 1997:171).

La llegada de Woods en enero de 1963 aceleró el acomodo del Banco a las nuevas circunstancias. La elección estuvo muy influenciada por su prestigio en los mercados financieros internacionales gracias a su trabajo en la First Boston Corporation. En un momento en que había problemas en la balanza de pagos estadounidense, se requería alguien que pudiera expandir el acceso a mercados de bonos extranjeros y que reafirmara la solvencia financiera del Banco. Además, el nuevo presidente había trabajado varias veces para el Banco, primero como consejero en la colocación de bonos en 1951 y después en misiones extranjeras entre 1952 y 1962.

Pronto tuvo que definirse una agenda de desarrollo al encontrarse el Banco con grandes ganancias y oportunidades de inversión decrecientes. El exceso de ganancias era un problema tanto de imagen como político, podía llevar a los países prestatarios a pedir préstamos con menores cargas, y a los prestamistas con problemas en la balanza de pagos a pedir dividendos o, por lo menos, a no estar dispuestos a nuevas suscripciones de capital o reposiciones de las contribuciones a la AID. La solución apareció en forma de una nueva forma de prestar más arriesgada lo que aumentaría las oportunidades de inversión y justificaría el aumento de reservas.

Se presentó ante el comité de política financiera del Banco una propuesta que implicaba mayores riesgos, más personal y un aumento relativo del papel no financiero del Banco, al tiempo que entraba en terrenos de apoyo a programas agrícolas o educativos que hasta entonces no eran propios del BIRD. Mientras los países miembros de las áreas menos desarrolladas aplaudían la iniciativa, esta era discutida por los representantes de los países desarrollados que opinaban que actividades tipo las de la AID o la CFI no debían ser asumidas por el BIRD, pero su presidente estaba determinado a hacer del Banco algo más parecido a la AID. Poco después de la reunión de la junta de gobernadores anual de 1963, se presentaron y aprobaron documentos de política del Banco respecto a educación, agricultura, industria y préstamos de la AID (Kapur et al. 1997: 177-182).

A mediados de la década la preocupación principal de Woods era la AID, ya que estaba desilusionado por el pequeño volumen de reposición de fondos realizada en 1964 y preocupado por los retrasos y frustraciones para la segunda reposición que se obtuvo tras su salida en 1968. Según su opinión, el Grupo Banco Mundial no tendría futuro salvo que la AID fuera más importante que la actividad de préstamos convencional del BIRD (Kapur et al., 1997: 183). Apoyó la actividad de la AID proponiendo en 1964 que parte de los beneficios del Banco fueran a la AID al ver los pocos fondos de la primera reposición y lo

defendió a pesar de la oposición existente previamente por temor a que esto afectara la imagen del BIRD. Sus preocupaciones incluían tanto la necesidad de aumentar el monto de asistencia concesional al desarrollo como la necesidad de evaluar el trabajo realizado³⁹.

Promovió una visión de la AID donde el criterio de aliviar la pobreza era básico y cuyo propósito era el progreso económico de las áreas menos desarrolladas, visión que contrastaba con la idea prevaleciente de que la razón principal para los créditos de la institución era la existencia de dificultades en las balanzas de pagos de los países. Este último criterio aparecía en los Artículos del Acuerdo de la AID y no, sin embargo, el criterio de pobreza, aunque sí el del progreso de las áreas menos desarrolladas (Kapur et al. 1997:184; Mason y Asher 1973:787-788).

La creación de la AID dividió a los miembros del Banco en países ricos y pobres, siendo los primeros la Parte I y los segundos la II. En 1963 se situó la línea para poder acceder a los fondos en 250 dólares de renta per cápita, 10 años después estaba situada en 375 dólares. Este criterio de pobreza fue desplazando el criterio oficial del Banco de una agencia para resolver dificultades en las balanzas de pagos para acudir a préstamos en términos comerciales o del BIRD. También el propio BIRD se fue convirtiendo en un banco más dirigido a prestar a los miembros menos ricos y a finales del 1963 empezó a considerar la exclusión sistemática de los países ricos en el acceso a sus préstamos, planteando que tenían posibilidades de conseguir préstamos en el mercado; en 1964 se aceptó un tipo de interés superior para los países con mayores rentas per cápita del Banco que, aunque no duró más que unos pocos años, sirvió para desanimar a estos prestatarios (Kapur et al. 1997:193-196).

La aproximación a la pobreza fue un tema de elección de clientes. Aunque el BIRD seguía haciendo negocios con países ricos, el porcentaje de préstamos del grupo hacia los países desarrollados cayó del 43% en 1950 al 21% en la década de los 60 y a un 7% entre 1968 y 1969. Por el contrario, y con la ayuda de la AID, un tercio del total de los préstamos se dirigieron a

³⁹ En enero de 1966, en un artículo de la revista *Foreign Affairs*, planteó que según el personal del Banco Mundial las necesidades financieras de los países menos desarrollados durante los siguientes cinco años iban a ser de unos 3 ó 4 mil millones de dólares más cada año de lo que estaba a su disposición y que podían ser absorbidos por ellos de forma productiva (Mason y Asher 1973:99). Además, en su discurso en Estocolmo en 1967 hizo una dramática petición de aumentar la asistencia al desarrollo de forma concesional, proponiendo también la necesidad de hacer una revisión y evaluación de la situación ante la severa crisis que asolaba a más de la mitad de la raza humana, propuesta que más tarde se concretaría en la Comisión Pearson (Kapur et al. 1997:184).

India y Pakistán⁴⁰ dos de los países más pobres y poblados. A finales de la década de los 60 el Banco Mundial era el banco de los países pobres y el desarrollo comenzó a ser sinónimo de alivio de la pobreza entre países, es decir aumentar el nivel de ingreso de los países pobres hacia el de los ricos. También empezó a diversificar sus asignaciones sectoriales: los préstamos a la agricultura subieron del 2 al 11% en la década, educación y agua recibieron un 4% y se apoyó el desarrollo de compañías financieras de ayuda a pequeños agricultores (Kapur et al. 1997:139-141). Hasta qué punto sirvieron para aliviar la pobreza es algo más cuestionable ya que de hecho los primeros beneficiarios fueron agricultores, estudiantes y sectores urbanos de ingresos medios o altos.

Durante la década los fondos de la AID fueron bajando⁴¹ a pesar de que el número de potenciales receptores iba subiendo. Teniendo en cuenta que los proyectos asignados por el organismo a agricultura, educación y suministro de agua eran el doble que los que tenía el BIRD, las restricciones de la AID tuvieron consecuencias importantes en estos sectores. Los problemas financieros producidos por el déficit de la balanza de pagos de EE.UU. también influyeron en el BIRD al final de la década, limitando el crecimiento de los préstamos (Kapur et al. 1997:211).

Woods expandió el número y el estatus de los economistas dentro del Banco e introdujo un enfoque de desarrollo en las operaciones. Entre 1965 y 1969 el departamento económico creció de 20 a 120 miembros. Las evaluaciones por países aumentaron su ámbito de estudio desde los aspectos relacionados con la solvencia del prestatario (balanza de pagos, estabilidad monetaria y deuda externa) a consideraciones más amplias sobre desarrollo nacional. A pesar de ello, muchos economistas no tenían capacidad o interés para entrar en temas sociales, y se mantenían ligados a operaciones, aunque más adelante se fueron convirtiendo en agentes de cambio ayudando a legitimar los préstamos en sectores sociales y a establecer metodologías para establecer tasas de retorno. Pero mientras estuvo Woods como presidente, no pudo conseguir suficiente influencia para sus nuevas ideas entre el personal con peso en el Banco (Kapur et al. 1997:212-214). Sin embargo, así como Black consiguió fortalecer la posición del Banco como prestamista de recursos, el mérito principal de Woods fue convertir el Banco en una institución inversora con objetivos de desarrollo.

⁴⁰ El país no se había dividido y lo que hoy es Bangladesh estaba dentro de Pakistán.

⁴¹ Todavía se redujeron más en la segunda reposición para el período 1968-1970.

Desde la aprobación del primer crédito por la AID en mayo de 1961 hasta el final de la década, antes de McNamara, el Banco fue acercándose a los pobres. La justificación de los préstamos siguió siendo el crecimiento económico y a través de esa vía la reducción de la pobreza. También las operaciones del Banco resultaron más amistosas con los pobres debido a que dejó de prestar a los países ricos y a la ampliación de su cartera hacia actividades donde se pretendía que los beneficiarios fueran los pobres de los países en desarrollo.

A pesar de este acercamiento a la pobreza, el Banco continuó siendo la dura institución de los 50 en el sentido de que siguió centrada en crear las condiciones para el crecimiento económico, prestaba sólo para proyectos que asegurarán un aumento de la producción y a países donde las políticas macroeconómicas aseguraran la devolución de los préstamos, mientras dejaba fuera las consideraciones de distribución y de pobreza relativa en cada país. Incluso insistía en que los préstamos de la AID tenían que ser productivos más que sociales, y con esta retórica mantuvo los estándares y procedimientos de los 50 y protegió su imagen. Sin embargo, en la práctica, el Banco había comenzado a moverse desde considerarse a sí misma sólo como una institución financiera a pretender ser una agencia de desarrollo.

Desde el comienzo de la andadura del Banco hasta el final del período analizado podemos constatar varios cambios en el funcionamiento y objetivos de la institución que se produjeron en su mayoría bien entrados los años 60. El primero tiene que ver con sus clientes: de ser una institución cuyos principales clientes eran países desarrollados con necesidades financieras de reconstrucción, pasó a considerar a los países en desarrollo como clientes exclusivos. El segundo cambio afecta a los sectores donde el Banco ejerce su actividad y, en este sentido, al comenzar los años 60 la mayoría de los proyectos eran de energía eléctrica y transporte. Hasta 1962 no se aprobó el primer proyecto de educación y a mediados de los 60 los proyectos agrícolas eran una parte pequeña de la cartera del BIRD y de la AID. Sin embargo en los últimos años crecieron rápidamente las áreas de industria, agricultura y educación. Un tercer cambio es el que afecta al tipo de préstamos que en los últimos años, debido sobre todo al funcionamiento de la AID, no fueron sólo para proyectos y podían ser para programas, y se permitió la utilización de las divisas para comprar insumos locales. El cuarto cambio fue el desplazamiento de la atención casi exclusiva del Banco hacia el mercado de capitales, a una preocupación cada vez mayor por su papel como agente de desarrollo con consideración de las preocupaciones de sus países clientes. Finalmente, y como

resultado de los anteriores cambios, el quinto fue el reforzamiento del papel de los economistas frente a la mayor relevancia de los ingenieros y técnicos durante los primeros años.

7. LA EVOLUCIÓN DE LA VISION DEL BANCO SOBRE SU PAPEL EN EL DESARROLLO

El Banco Mundial no ha sido nunca una institución monolítica, por lo que han existido diferentes puntos de vista entre algunos directores ejecutivos y entre el personal de la institución. Hay, sin embargo, un conjunto de ideas que pueden caracterizar el pensamiento de los representantes del Banco en diferentes momentos respecto a cuál es el camino hacia el desarrollo y cómo se puede apoyar el proceso. Estas opiniones han sido influidas por el pensamiento sobre el desarrollo fuera del Banco, pero más aún por los cambios en su propia experiencia como prestamista. Tal como señalan Mason y Asher, es inútil buscar en los archivos del Banco de la época un enfoque sobre lo que sería un proceso de desarrollo normal o variantes de esa normalidad con que el Banco se haya encontrado (1973: 457). Aunque la atención que prestó el Banco a los países en desarrollo durante largos períodos le podría haber llevado a una reflexión sistemática sobre el asunto o a un análisis contrastado de las diferentes experiencias, lo cierto es que en esta época los avances de la institución se dieron más en la organización administrativa o en la experiencia en los aspectos técnicos de los proyectos que en el análisis de políticas económicas dirigidas al desarrollo.

El perfil investigador del Banco a lo largo de los años 50 y la mayoría de los 60 fue muy bajo⁴². Ni McCloy ni Black tenían una simpatía especial por los economistas, y los contratados no eran, en general, los de más alta cualificación de las principales universidades y perdían contacto con los círculos académicos una vez contratados por la institución, tal como le señaló Mason a Woods en 1964 (Stern y Ferreira 1997: 594).

No obstante, se dieron discusiones en torno a la elección entre planes y proyectos, sobre precios, análisis coste-beneficio, etc., y se realizaron informes

⁴² A partir de 1966 se comenzaron a publicar investigaciones del Departamento de Economía en una Serie de Documentos Ocasionales del Personal (Staff Occasional Paper Series), y se creó en 1964-65 una financiación específica contratándose a Irving S. Friedman como consejero del presidente y jefe del comité económico (Stern y Ferreira 1997: 536).

desde el Departamento de Economía, aunque las principales aportaciones del Banco en este período se dieron en el desarrollo de técnicas de identificación, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. Desde 1956, a través del Instituto de Desarrollo Económico (IDE), el Banco realizó diversos programas de formación para funcionarios y políticos de países en desarrollo que deseaban conocer cómo preparar programas de desarrollo y cómo administrar la política económica en sus países. El Banco vio una oportunidad de influir en el debate sobre políticas de desarrollo y sobre decisiones de política entre los países miembros, y durante siete años el programa de formación fue un único Curso General de Desarrollo donde participaban unas 20 personas cada año. En 1963, a medida que se necesitó un avance en la formación sobre proyectos, se inauguró un Curso sobre Proyectos y, posteriormente, se realizaron también cursos de sectores específicos, especialmente de proyectos industriales y agrícolas (Stern y Ferreira 1997:584).

Dentro del Banco apenas se hicieron reflexiones sobre políticas de desarrollo en esta primera etapa y la organización administrativa pudo ser la responsable de esta falta de análisis. Los departamentos técnicos tenían como tarea identificar y dar forma a proyectos lo que no les llevaba a buscar relaciones entre los proyectos particulares y el desarrollo. Los departamentos de área tenían que analizar los países y lo hacían teniendo en cuenta los agregados macroeconómicos, con lo que algunos aspectos claves como las características del crecimiento sectorial, el desarrollo de los mercados de capital y los cambios institucionales se perdían de vista. Probablemente hubiera debido ser tarea del departamento de economía, pero en esa época era muy pequeño y, aunque luego creció, tuvo las dificultades propias de un personal de investigación en su influencia respecto al sector operativo.

Desde un punto de vista estricto, las tareas del Banco eran la asistencia técnica y la concesión de préstamos, no la investigación sobre desarrollo. Pero, aun siendo ello cierto, su responsabilidad en este último campo debería haber ocupado mayores esfuerzos de investigación. Sin embargo, como señaló Rosenstein-Rodan en 1961 el Banco era un seguidista y, a veces, más bien un seguidor reactivo (Mason y Asher 1973:468). Los análisis respecto a la fuerza de trabajo y técnicas de planificación de la misma se habían desarrollado ampliamente fuera del Banco antes de que éste mostrara especial interés en el desarrollo de los recursos humanos. Se requirieron varios años de discusión académica respecto a los aranceles nominales y efectivos, y los complejos efectos de los niveles de protección arancelaria sobre los insumos y la producción, y sobre la sobrevaloración de las monedas y las restricciones

cuantitativas antes de que el Banco se tomara en serio la relación de estos temas con las vías apropiadas de industrialización. La institución tampoco demostró interés por los efectos de sus políticas de préstamos sobre la distribución del ingreso y sobre el desarrollo social o la estabilidad política.

7.1 SU FUNCIÓN COMO AGENCIA DE DESARROLLO

En su papel como agencia de desarrollo, hasta finales de los años 60 se pueden distinguir dos períodos. Durante el primero, hasta mediados de los años 50, el Banco se movió lentamente, con cautela, considerando que el problema era la poca capacidad de absorber capital de los países en desarrollo. Vio la necesidad de cubrir solamente los costos en divisas de las infraestructuras de capital y estuvo preocupado en conceder préstamos a países con solvencia que pudieran devolverlos. Desde finales de los años 50 se produjeron cambios en las ideas de la gerencia del Banco en torno a cuestiones como los requerimientos previos de solvencia de los países antes de prestar, la conveniencia de hacer proyectos en terrenos distintos a la infraestructura y la necesidad de utilizar préstamos en condiciones blandas para algunos países con bajas rentas per capita. El BIRD junto con la CFI, a partir de 1956, y la AID, desde 1960, aumentó sus préstamos, pero éstos fueron empujados por el aumento de los préstamos bilaterales. En este período asumió un papel de coordinador de la ayuda externa y se convirtió en portavoz de las necesidades del mundo en desarrollo. Se extendió el ámbito de actuación a la agricultura, industria y educación. Aumentó la financiación para gastos locales y se incrementaron los préstamos para programas a través de la AID, pero se siguió pensando en el desarrollo como un crecimiento del PNB per capita.

Durante el período inicial, cuando el Banco se consideraba como una institución temporal que servía mientras los mercados de capital internacionales volvieran a revivir, estuvo más preocupado por su propia capacidad para conseguir fondos de los mercados internacionales que por ninguna otra consideración, ni reconstrucción ni desarrollo. Esta situación marcó su actitud reacia a conceder préstamos, lo que resultó extraño en una institución bancaria.

A pesar de no ser su preocupación fundamental en esta primera etapa, el personal de la institución tuvo su propia concepción del desarrollo y de cómo promoverlo lo que se reflejó más en los hechos y en su posición ante otros donantes que en reflexiones concretas sobre el asunto.

La perspectiva de desarrollo en el Banco fue que el crecimiento económico era indispensable y el instrumento principal para reducir la pobreza en los países en desarrollo, de forma que los esfuerzos de reducir la pobreza aumentando los gastos en bienestar resultaban contraproducentes, ya que paliaban los problemas temporalmente a expensas del ahorro y la inversión productiva, es decir del crecimiento futuro. El crecimiento de la producción traería un aumento gradual e inevitable de los niveles de vida que se extendería a toda la población. La creencia de que el crecimiento se expandiría y que existía una disyuntiva entre crecimiento y distribución sirvieron para justificar la paciencia ante la pobreza. También existió la consideración de que el crecimiento significaba sobre todo industrialización y urbanización lo que reforzó el argumento de la paciencia. Las leyes económicas dictaban que el alivio para los pobres llegaría no sólo de forma gradual sino en cierto orden, donde los trabajadores urbanos y de las fábricas estarían primero, y los agricultores al final de la fila. Este último elemento, la industrialización como elemento decisivo del desarrollo, fue una opinión generalizada en organismos como NN.UU. (Kapur et al. 1997:115).

En cuanto a cómo promover el desarrollo, desde el Banco se consideró que una condición para liberar la iniciativa privada y la inversión tanto local como externa era tener un complemento adecuado de capital público: vías de ferrocarril, carreteras, plantas de energía, instalaciones portuarias y facilidades de comunicación. Este capital iba a ser provisto por el sector público que debía prestar atención a los cuellos de botella, por lo que se necesitaba planificar y programar la inversión del sector público. Dada una adecuada infraestructura de capital y un ambiente satisfactorio para la inversión privada, tanto local como extranjera, se podía esperar que la producción se expandiera.

Desde estas premisas, la política del Banco se orientó a facilitar empresas de servicios públicos, lo que era una precondition para una aplicación productiva de los ahorros privados a nuevas empresas y, además, un primer paso en la industrialización y diversificación gradual de los países en desarrollo. Debido al bajo nivel de ahorro interno, la falta de desarrollo de instituciones de ahorro y la necesidad de importar el equipo necesario para la construcción de infraestructuras, los recursos del Banco eran los adecuados para conseguir las divisas necesarias.

Teniendo en cuenta esta visión era claro cómo el Banco podía asistir al desarrollo: primero y principalmente, ayudando a encontrar las divisas necesarias para las infraestructuras de capital a través de préstamos por proyecto y, si era necesario, asistencia técnica para la selección y preparación

de los proyectos; en segundo lugar, insistiendo en las prioridades a la hora de seleccionar proyectos y aconsejando a los países miembros en el marco de programas de desarrollo adecuados; y, tercero, influenciando a los países prestatarios a adoptar políticas de desarrollo diseñadas para promover la movilización del capital doméstico y externo, y su asignación a través de las fuerzas del mercado hacia los usos más productivos. Algunos gestores del Banco vieron como problema no poder prestar directamente al sector privado, hasta que en 1956 se creó el CFI. Sin embargo, el hecho de depender de los mercados de capital para conseguir sus fondos, se consideró una ventaja porque suponía que el Banco tenía límites para el tipo de préstamos que podía hacer ya que tenían que ser productivos y esto servía para construir confianza en el Banco. Además, la dependencia del mercado suponía independencia de las presiones políticas de los gobiernos donantes (Mason y Asher 1973:459-460).

Aunque el Banco valoró de manera importante su papel de asistencia al desarrollo, los préstamos crecieron muy lentamente y la defensa de la institución fue que el dinero solo no era la solución ya que la capacidad de los países subdesarrollados para absorber capital para propósitos productivos era muy limitada. Otro conjunto de limitaciones era político ya que había frecuentes cambios en el poder y para crear un ambiente favorable al desarrollo se requería por parte de los gobiernos cierto deseo y determinación de adoptar medidas económicas y financieras difíciles e impopulares. Finalmente, la estructura social desigual que hacía que los intereses de los ricos resistiesen los cambios, y que los intentos de alterar el orden social se fueran al otro extremo y asustasen al capital interno y externo. La institución explicó el bajo volumen de préstamos del Banco por todas estas razones, pero mucha gente dentro y fuera del Banco pensó que podría haber prestado mucho más y de forma más eficaz si no se hubiera limitado a financiar los costes en divisas de una gama limitada de proyectos.

La gerencia del Banco creyó que sus préstamos para proyectos sólo contribuirían al desarrollo si los países prestatarios seguían políticas de desarrollo sensatas: cubrir las obligaciones de pagos externas, establecer políticas fiscales y monetarias conservadoras, generar ahorro público para cubrir los costes locales, proveer el clima adecuado a la inversión interna y externa y reconocer los límites de las actividades propias del sector público y privado. De hecho, en este primer período, planteó la necesidad de políticas de estabilización en algunos países latinoamericanos. Además, también exigió que si los proyectos producían rentas se utilizaran para ampliar la financiación

de los mismos, y si no conseguían rentas se propusieron otras medidas fiscales o nuevos impuestos de manera que el ahorro público permitiera cubrir los costes locales de los proyectos financiados por el Banco (Mason y Asher 1973:464-465).

Apenas se hicieron préstamos para programas, y la mayoría fueron a países desarrollados donde sí se financiaron gastos locales. Los préstamos a países en desarrollo cubrían sólo costos en divisas de proyectos concretos de infraestructuras y eran por cantidades pequeñas. La elección del método de proyectos del Banco hay que buscarla en el deseo de relacionar fines y medios para poder ver si se hacía un uso correcto de los recursos, en el sentido de que cubrieran el coste de los recursos aplicados. Sin embargo, había productos que no se vendían, pero incluso éstos podían analizarse en comparación con las alternativas existentes, es decir, con el coste de oportunidad.

El atractivo y la virtud principal del método de proyectos, su capacidad de concentrarse en un plan detallado, fue al mismo tiempo su principal debilidad. No tenía en cuenta los lazos con otros proyectos u otros planes para el conjunto de la economía, con lo que tampoco fue posible conocer si el uso concreto de los fondos era el de mayor rendimiento para los recursos de los que se disponía (Hawkins 1974).

Sin embargo, el Banco se defendió de las críticas de un enfoque de proyectos porque consideró que estaban basadas en la suposición de que se estudiaban los méritos de los proyectos de forma aislada. En su Informe Anual de 1949-50, se afirmó que hacía lo contrario, que animaba a sus miembros a formular programas de desarrollo a largo plazo y que la existencia de esos programas facilitaba la tarea de determinar cuáles eran los proyectos de mayor prioridad (Stern y Ferreiro 1997:533).

En los primeros años, en el Banco creció la preocupación por la capacidad de servicio de deuda que tenía un país en términos más bien estáticos. Se pensó que la capacidad de pagar el servicio de la deuda podría quedar exhausta con nuevos préstamos. Los gerentes tendían a alarmarse con una ratio de servicio en relación con los ingresos por exportaciones del 10%. Fue más adelante cuando en el Banco se empezó a considerar que la solvencia era una función del crecimiento económico.

El análisis de la cantidad de ayuda que necesita un país en desarrollo se suele denominar "exigencia de capital". El Banco durante sus primeros años la realizó de forma microeconómica, haciendo un examen detallado de las

necesidades de la economía sector por sector a través de proyectos. Este enfoque consideró el proceso de desarrollo como una asociación, como una forma en la que los factores de producción domésticos podían ser utilizados de un modo eficaz y completo, y combinarse con bienes y servicios procedentes del exterior.

Posteriormente, empezó a ser importante en el análisis del Banco una visión macroeconómica, que contenía elementos de planificación, en algunos análisis de país realizados a finales de los 50 y comienzos de los 60 (Stern y Ferreiro 1997:599). En este análisis la exigencia de capital dependía de restricciones propias de los países en desarrollo: incapacidad de aumentar las tasas de ahorro con suficiente rapidez; incapacidad de importar los bienes necesarios por falta de divisas; capacidad de absorción del país que hacía referencia a la tasa a que un país podía hacer uso de recursos adicionales procedentes del extranjero de una forma eficaz. La capacidad de absorción estaba limitada por las posibilidades de expandir tanto la cantidad como la calidad del producto en respuesta a la aplicación de insumos adicionales.

Se consideró muy importante crear las condiciones para conseguir un flujo importante de inversión extranjera directa, que se creía iba a estar centrada en la explotación de materias primas o en la producción para el exterior. Por tanto, se defendió que la inversión local tenía que dedicarse a la industria ligera y los gobiernos debían animar el ahorro doméstico y la inversión en el sector privado. En esta época NN.UU. recomendó la industrialización, especialmente en el sector de la industria pesada, lo que requería la intervención del sector público, y el Banco criticó a quienes, como India, seguían este consejo y, de hecho, se negaba a prestar para estos fines ya que estaba convencido de que las empresas industriales se manejaban mejor por el sector privado y el gobierno tenía bastante gestionando los servicios públicos.

Un gobierno interesado en el desarrollo reconocería que el sector público y el privado tienen diferentes papeles que jugar, aunque ambos sean igualmente importantes. Si los gobiernos tomaban en sus manos la movilización del ahorro público requerido para las infraestructuras, tendrían suficiente trabajo como para no utilizar los escasos recursos públicos en áreas de actividad que el sector privado podía hacer mejor (agricultura, industria, comercio, y servicios personales y financieros). En éstas áreas el Banco defendió que el mercado era mejor guía para la asignación de recursos que los controles gubernamentales (Mason y Asher 1973: 459).

7.2 DIFERENTES NECESIDADES REGIONALES

A medida que fue perdiendo peso su papel en el apoyo a la reconstrucción de los países industrializados y fueron aumentando los países de otras zonas del mundo que se iban independizando y entraban como miembros en el Banco, su experiencia y sus preocupaciones fueron variando. Fue muy importante el cambio gradual de atención desde los países desarrollados a los menos desarrollados.

Desde entonces, como los países menos desarrollados han tenido distintas situaciones, la experiencia del Banco y el pensamiento sobre desarrollo han evolucionado a medida que aumentaban sus miembros. En América Latina los problemas eran de inflación y de la relación entre las políticas de estabilización y el crecimiento económico, siendo las políticas fiscales, monetarias o de tipo de cambio quienes marcaban la valoración del Banco sobre la actuación de los gobiernos. En el sur de Asia, donde la inflación no era un problema serio, se destacaron otros aspectos. En la India y en Pakistán el fallo de los precios de los factores para reflejar la escasez de los mismos, y la discrepancia entre los precios y los costes de oportunidad fueron la prioridad en las discusiones con el Banco. En África, más adelante, la atención se prestó a la educación, a la formación y al desarrollo de los recursos humanos (Mason y Asher 1973:458).

Las principales aportaciones al análisis del proceso de desarrollo del Banco se encuentran en los estudios e informes por países que se realizaron en el período. Varían en cuanto a su profundidad y comprensión en función de la implicación de la institución dentro del país receptor y, a pesar de sus deficiencias, fueron los mejores informes existentes país por país de las perspectivas y problemas del desarrollo⁴³. Durante este primer período, hasta finales de los 50, el Banco mantuvo una visión firme de cual era la naturaleza del proceso de desarrollo, pero realizó poca investigación y, todavía, la mayoría de los préstamos eran para los países desarrollados: en 1957 seguían representando un 52,7% (Stern y Ferreira 1997:533).

Los cambios en la concepción del Banco comenzaron bajo la presidencia de Black, siguieron con Woods, y continuaron posteriormente. Para 1965 la

⁴³ En 1950 se presentó un informe sobre Colombia y en 1953 se publicó un estudio sobre México que fueron los primeros trabajos sobre desarrollo del Banco que se hicieron públicos.

institución estaba convencida de que había oportunidades para un uso efectivo de la ayuda externa y de que la capacidad de absorberla estaba creciendo; pensó que para muchos países menos desarrollados, el proceso de desarrollo iba a ser tan largo que no se podía depender de la financiación del Banco en términos normales; y que la solvencia de los préstamos del Banco crecería a medida que los miembros se desarrollaran económicamente, con la ayuda de fondos externos de otras fuentes. También se dio cuenta de que las políticas domésticas hacia el desarrollo requerían, más que medidas de estabilización, más ahorro público para financiar los costes corrientes locales de las infraestructuras de capital y un clima favorable a la inversión local y externa. La experiencia en África, abrió los ojos a la dirección del Banco sobre la importancia de la inversión en recursos humanos y la necesidad de préstamos que cubrieran no sólo los costes en divisas sino también algunos costes en moneda local. Esto fue acompañado por una considerable expansión de préstamos en otros sectores, incluida la agricultura y la industria. Finalmente se fue suavizando la fuerte distinción entre los roles apropiados al sector público y privado (Mason y Asher 1973:470).

Así como la atención del Banco en los primeros años 50 se había dirigido a América Latina, a finales de los 50 y comienzos de los años 60 se desplazó al sur de Asia, especialmente a la India, que fue el país más estudiado de la época. Desde 1956 India fue un país favorecido por los préstamos y después de 1960 recibió más de la mitad de los fondos de la AID que perseguían aumentar la solvencia del país. A medida que a mediados de los 60 las tasas de crecimiento y de los ingresos por exportaciones eran muy bajas, el Banco se dio cuenta de que la India seguiría dependiendo de la asistencia externa. Una serie de misiones buscaron las razones de estas bajas tasas y las investigaciones ayudaron a profundizar la visión del Banco de la naturaleza del proceso de desarrollo (Mason y Asher 1973:471-472).

Dentro de estas misiones, destaca la de Bernard Bell a mediados de 1964 por encargo del presidente Woods⁴⁴. La misión utilizó un enfoque económico amplio y contribuyó a ampliar la visión del Banco sobre los problemas del desarrollo. Aunque no se centró en el tema de la conveniencia o no de la planificación, recomendó la eliminación de regulaciones burocráticas tanto en la industria como en la agricultura, lo que produjo oposición por parte de las castas altas que consideraban que ellos tenían una visión mejor que

⁴⁴ Un aspecto a destacar es la extensión del estudio, realizado a lo largo de varios meses, produciendo un informe de 14 volúmenes de diferentes participantes en el estudio y un resumen realizado por el propio Bell.

cualquier otra de cómo asignar los recursos. También propuso la devaluación de la rupia, a la que el ministro de finanzas se opuso y, cuando se produjo en 1966, fue considerado por parte de la prensa del país como un resultado de la presión del Banco (Stern y Ferreira 1997:599-560).

El Banco defendió la importancia de un crecimiento equilibrado, en el sentido de que para conseguir altas tasas de crecimiento del producto nacional se requería un crecimiento apropiado de los sectores importantes de la economía. En la India, la agricultura y el sector exportador eran los más importantes, y los problemas de crecimiento económico tenían que ver con sus deficiencias y especialmente con los fallos del sistema de precios para dar las señales adecuadas y los incentivos para mayores producciones. Una rupia sobrevalorada y un alto grado de protección para las manufacturas nacionales quitaban a los productores incentivos a la exportación. Los tipos de interés artificialmente bajos, especialmente para las empresas del sector público, estimulaban grandes instalaciones intensivas en capital, en vez de tamaños más eficientes y mayor empleo. Una multitud de controles encarecían el transporte por carretera y evitaban una relación económica entre el transporte ferroviario y por carretera. Aunque el Banco siempre había dado importancia a los fallos en los precios, especialmente al tipo de cambio y de interés, estos problemas hicieron que la importancia subiera varios grados en sus prioridades de desarrollo (Mason y Asher 1973:472).

7.3. LOS SECTORES A APOYAR

El Banco ya había reconocido que el desarrollo requería algo más que capital físico. Los bajos niveles de educación y salud eran un freno y se necesitaba asistencia técnica, pero se pensaba que debía proveerse en términos concesionales sin generar mayores requerimientos de capital de los que la institución podía conceder. El Banco creó la AID para evitar la competencia con otras agencias, pero al mismo tiempo fue consciente de la necesidad de mucha mayor asistencia externa en términos más favorables a los países en desarrollo.

Comenzó también la preocupación por la pobreza dentro de las naciones aunque de forma muy lenta. Walt Rostow habló ante los funcionarios del Banco a finales de 1963 y les dijo que el problema central del desarrollo no era la brecha entre naciones ricas y pobres, sino entre ricos y pobres dentro de los países en desarrollo, por lo que había que enfatizar las intervenciones en agricultura y en la producción de bienes manufacturados baratos. Esos mismos planteamientos fueron compartidos por Dragoslav Avramovic, cabeza del

departamento de economía en 1963 y 1964, preocupado por la pobreza del mundo rural 15 años después de los esfuerzos de desarrollo, pero la suya fue en ese momento una opinión minoritaria en el Banco.

La ampliación de la tipología de los préstamos durante la época de Woods (industria, agricultura y educación) fue más el resultado de un cambio en la visión del Banco de su propio papel, que un cambio en la concepción de los requisitos del desarrollo. En los 60 el Banco comenzó a realizar préstamos a compañías de desarrollo financiero, junto con asistencia técnica para formar nuevas empresas y desarrollar el mercado de capitales. En el sector agrícola, el Banco y la AID aumentaron el campo de sus preocupaciones desde los proyectos de irrigación y despeje de tierras a gran escala y con apoyo de los gobiernos, a acuerdos institucionales diseñados para variar los patrones de cultivo y proveer a campesinos individuales de insumos agrícolas. Los préstamos para educación se desarrollaron lentamente, y principalmente bajo la influencia de la experiencia con los nuevos países miembros de África, con lo que aumentó el énfasis en el desarrollo de los recursos humanos lo que refleja una concepción más amplia del proceso de desarrollo. La experiencia en África, donde no existían empresas privadas y la de Asia, donde se requería la participación gubernamental si se quería que la producción de abono creciera rápido, cambiaron la visión del Banco respecto al papel del sector público y privado. Su preocupación se volvió la eficiencia e independencia política de las empresas, independientemente de su propiedad pública o privada, aunque no fue hasta 1968 que el Banco aprobó la propiedad pública y el control de las compañías de desarrollo financieras promovidas por él (Mason y Asher 1973:472-473).

Uno de los temas discutidos en el Banco, fue la posibilidad de que la mejora de la agricultura pudiera requerir apoyo en las necesidades financieras de un programa de distribución de la tierra lo que se planteó en el documento de "Política Financiera del Banco" presentado al Directorio en 1963, aunque esto no significaba financiar las compensaciones a los propietarios de la tierra expropiada. El documento de política sobre agricultura de 1964 planteó la necesidad en algunas áreas de una reforma en la tenencia de la tierra⁴⁵. La reforma de la tierra era ya un tema importante en la política de países como Indonesia, Irán, Filipinas, y unos catorce países de América Latina donde se estaban realizando ocupaciones y reformas en la legislación sobre la tierra a comienzos de los años 60 (Kapur et al. 1997:197). Sin embargo, para la

⁴⁵ Hay que tener en cuenta que la Alianza para el Progreso también planteaba la ayuda condicionada a cambios sociales y a la reforma de la tierra.

institución seguían prevaleciendo los objetivos de expandir la producción por encima de las necesidades de redistribución y el Banco evitó las posibles complicaciones políticas y administrativas de la reforma de la tierra y se planteó más bien nuevos tipos de proyectos para agricultores individuales como crédito agrícola, facilidades de almacenamiento o de infraestructuras.

Los préstamos en educación y suministro de agua reflejaban tensiones parecidas entre su naturaleza social y la necesidad de que fueran productivas. En el caso del suministro de agua la “producción” se asociaba con la obtención de ingresos a través de tasas a los usuarios y usuarias particulares, y al consumo industrial. La mayoría de los préstamos fueron del BIRD y dirigidos a países de ingresos medios, de forma que esta elección de países junto con la priorización de las ciudades respecto al mundo rural y la búsqueda de ingresos más que la mejora sanitaria llevaron a unas inversiones no favorables a los pobres.

En el caso de la educación, la productividad se aseguraba escogiendo las inversiones en áreas como formación técnica y vocacional en los niveles secundarios y superiores, y analizando las necesidades de mano de obra educada que habían aparecido en otros proyectos del Banco en el país. La educación seguía siendo considerada un área social o de consumo y no productiva, por lo que la mayoría de los créditos durante la década los hizo la AID (Kapur et al. 1997: 199-202).

A lo largo de la década de los 60 se fue abriendo paso la idea del capital humano. T.W. Schultz la desarrolló en terminología económica en 1961 y aumentó su aceptación. El énfasis estaba en la educación, pero también se extendía a la salud. Como una alternativa potencial al modelo de desarrollo, la idea de “invertir en la gente” no estaba contaminada con consideraciones redistributivas (sus promotores en la universidad de Chicago lo veían como una fuente de crecimiento, no de equidad), aunque de hecho era una vía tanto de crecimiento como de un reparto más amplio de los beneficios. Más tarde Schultz extendió el modelo a la agricultura señalando que es la ausencia de factores de producción y tecnología lo que produce la baja productividad. Las investigaciones sobre agricultura revelaron que las pequeñas granjas tenían mayor productividad de la tierra y del trabajo que las grandes, dando un apoyo respetable a la distribución de la tierra. Schultz también criticó en 1960 las políticas del Banco Mundial como responsables de un esfuerzo unilateral para

transferir sólo capital físico y negar la contribución del capital humano (Kapur et al. 1997: 206)⁴⁶.

7.4. LA ACTITUD ANTE LA POLÍTICA

En el ámbito político el Banco no prestó atención a la estructura social y política de los países miembros, siempre que tuvieran políticas económicas que garantizaran la solvencia. Esta actitud estaba establecida en los Artículos del Acuerdo y llevó a que el Banco no prestara a países recién democratizados por su mala política económica y aumentara los préstamos a dictaduras con buen comportamiento económico. De aquí las críticas de izquierda y la consideración de que el Banco era una institución imperialista y reaccionaria. Mason y Asher (1973: 478-479) reconocían en su obra que los críticos tenían bastante razón si se tienen en cuenta la ideología de los principales directores ejecutivos que representan a los países y tenían la mayoría de los votos, y la ideología de la dirección del Banco. Esta ideología respondió a los intereses de los principales accionistas del Banco y se concretó en poner pegas a la contratación de suministradores locales, en el énfasis para financiar los costes en divisas, en la insistencia en el uso de consultores externos, en las actitudes ante las industrias del sector público, en la afirmación del derecho a aprobar los gerentes de proyectos... todo ello proclamaba que el Banco era una institución sesgada a favor de sus accionistas mayoritarios, y que era una institución capitalista. Sin embargo, los autores creían que esa institución había contribuido al desarrollo del mundo menos desarrollado. Pero, cada vez más, el Banco se fue encontrando en conflicto con los países menos desarrollados en estos temas y, aunque hasta cierto punto adaptó sus políticas y prácticas, la adaptación estuvo limitada por las preocupaciones de los países miembros que suministraban no sólo la mayoría del capital sino la mayoría de los gerentes y altos técnicos.

8. AUSENCIA DE LAS MUJERES DURANTE EL PERÍODO

⁴⁶ El concepto de la inversión en la gente se extendió tanto en la academia como entre los organismos internacionales como en UNESCO, la OIT, FAO o OMS. Jan Tinbergen persuadió al gobierno alemán para financiar la creación de la UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) y Hans Singer publicó en 1966 un artículo con el título "Social Development: Key Growth Sector" (Kapur et al. 1997: 207).

Durante todo este tiempo, la concepción del Banco sobre el papel de las mujeres no fue muy explícita. No existen referencias en este período al papel de las mujeres, así como tampoco proyectos dirigidos a ellas. El tipo de desarrollo que promovió el Banco fue el de un crecimiento económico a través de inversiones en grandes proyectos de infraestructura que facilitarían las inversiones directamente productivas del sector privado. El Banco podía haber argumentado, si en esta primera época alguien se lo hubiera pedido, que estas inversiones en infraestructura beneficiaban a todas las personas de un país, que su diseño era técnico y que tenían efectos neutros en las relaciones entre hombres y mujeres.

Se pueden ver, sin embargo, sesgos de género que tienen que ver con lo que se hacía y con lo que se dejaba de hacer. Tanto quienes diseñaban los proyectos como quienes los ejecutaban eran hombres y las actividades que se pretendían incentivar eran las actividades productivas en el sector industrial y de infraestructuras donde había una mayor concentración masculina. La actuación del Banco tenía todos los ingredientes criticados por las feministas en los años 70: marginaba a las mujeres y a sus tareas. Dejó de lado, durante la mayor parte del período, al sector agrícola tradicional donde en muchas zonas se concentraba el trabajo productivo femenino, profundizó la división entre las esferas productivas y reproductivas, y no tuvo en cuenta las necesidades y la importancia del trabajo reproductivo.

Relacionado con lo anterior estuvo el desprecio existente en su interior por las inversiones en actividades relacionadas con la reproducción y con los recursos humanos que fueron consideradas como consumo improductivo hasta los años 60 y, por tanto, no dignas de ser financiadas con ayuda externa por ser una forma de distraer recursos de la inversión. Buena parte de las críticas que recibió el Banco se debieron a esta concepción estrecha tanto del desarrollo como del crecimiento económico.

En esta concepción la institución no estaba sola, ya que estas ideas sobre el desarrollo fueron compartidas por todas las agencias hasta los años 70. Sin embargo, el terreno de actuación en áreas poco sociales, su campo de acción como agencia financiera y el tipo de profesionales (ingenieros y, en menor medida, economistas) que contrataba hacían al Banco menos permeable a la aparición de preocupaciones sobre las relaciones de género.

El porcentaje de mujeres dentro del personal profesional del Banco era muy pequeño. En 1968, al final del período estudiado, las mujeres eran un

6,3% del personal⁴⁷ (Ayres 1983:6). La falta de mujeres y de investigadores sociales retrasó la aparición, dentro de la institución, de las inquietudes respecto a la situación femenina y hasta la primera Conferencia sobre la Mujer de NN.UU. no se discutieron oficialmente estos temas.

⁴⁷ En el personal profesional, también se dieron otros sesgos en la contratación. Por ejemplo, en la nacionalidad de los profesionales: De 705 profesionales que habían trabajado en el BIRD en 1968, más de la mitad procedían de EE.UU. (220) y de Gran Bretaña (133) (Mason y Asher 1973:880). Aunque estos autores, entre otros, señalan que los economistas estaban discriminados y eran minoría, lo cierto es que fueron cogiendo peso en las siguientes décadas mientras otro tipo de profesionales relacionados con las ciencias sociales no existían en la institución y tardaron mucho en conseguir un pequeño hueco.

CAPÍTULO 3

EL BANCO MUNDIAL COMO INSTITUCIÓN FINANCIERA Y COMO AGENCIA DE DESARROLLO DURANTE LOS AÑOS 70

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se estudia la consolidación del Banco Mundial como agencia de desarrollo, proceso que comenzó en la década de los años 60 tal como vimos en el capítulo anterior. Esta consolidación se produce en un momento donde se cuestiona la estrategia desarrollista impulsada desde que la institución comienza a desembolsar sus primeros préstamos a países en desarrollo, y los debates que se producen conducen a buscar nuevas estrategias más favorables a los pobres. Sin embargo, y como veremos en las siguientes páginas, la posición del Banco no se separa de una estrategia de crecimiento económico, sino que intenta mantener lo sustancial de la misma añadiendo políticas que permitan la reducción de la pobreza. La pobreza no llega a alcanzar la prioridad que parece tener en los discursos oficiales, no se destinan suficientes recursos, ni existe presión en el diálogo con los gobiernos de los países pobres.

Se analiza el contexto donde se produce el cambio de enfoque entre las organizaciones y los estudiosos que trabajan en el campo del desarrollo. Se estudia la entrada del Banco en estas nuevas preocupaciones y la introducción de nuevos proyectos de desarrollo rural y urbano que intentan ser una respuesta encaminada a reducir la pobreza. Tras realizar un balance de los resultados de estos proyectos, nos encontramos con un abandono progresivo de los mismos al final del período analizado.

Se exponen después las distintas estrategias antipobreza debatidas dentro de la institución y su aceptación por la dirección del Banco, haciendo una valoración de las mismas. Finalmente, después de analizar los resultados obtenidos por el Banco durante el período, se estudian las políticas del Banco en relación con las mujeres que comienzan a existir en los años 70.

2. EL CONTEXTO: NUEVA PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO

Los motivos para un cambio de enfoque en el pensamiento sobre desarrollo fueron varios, aunque probablemente el principal fue la constatación de que el crecimiento económico de los países periféricos, que había sido bastante impresionante, no había servido para mejorar la situación de los pobres de esos países. El crecimiento no sólo no había enriquecido a los pobres, sino que en algunos casos había empeorado sus circunstancias. Tal como señaló la OIT (1976) la experiencia había mostrado que el rápido crecimiento económico por sí mismo no reducía la pobreza ni la desigualdad, al tiempo que no garantizaba suficiente empleo productivo. No resultaba humanamente aceptable tener que esperar varias generaciones para que los beneficios del crecimiento se extendieran a los grupos más pobres.

El número de pobres absolutos se calculó en un 40% de la población de los países del Tercer Mundo, y en muchos países la distribución del ingreso, tanto medido por indicadores de desigualdad relativa o por los de pobreza absoluta, parecía haber empeorado de forma grave mientras sucedía el crecimiento. A pesar de lo que se preveía, las oportunidades de empleo en la industria urbana no habían sido capaces de absorber los incrementos de mano de obra, y el descuido de la agricultura había contribuido a la crisis de producción y productividad.

El Banco no fue la primera institución en tratar las condiciones socioeconómicas de los pobres, pero posteriormente se movió rápidamente y se colocó en la vanguardia de los esfuerzos en el frente antipobreza, aunque como veremos con contradicciones y escaso éxito.

En 1961 la Alianza para el Progreso marcó un cambio en la orientación política del gobierno de EE.UU. respecto a América Latina. Su primer objetivo fue el crecimiento económico, pero su segundo objetivo fue una distribución del ingreso más equitativa, para lo que se especificaron reorientaciones políticas en agricultura, salud, vivienda y educación que, en muchos aspectos, precedieron a las iniciativas que el Banco Mundial tomó una década después.

En 1968, en el primer discurso público como presidente del Banco Mundial ante la Junta de Gobernadores, McNamara se refirió a las estadísticas de crecimiento del mundo en desarrollo como engañosas, ya que la mayor parte del crecimiento se había concentrado en las áreas industriales, mientras los agricultores permanecían atascados en su pobreza, viviendo en el límite de

subsistencia (McNamara 1981:4). Esta afirmación cuestionó un artículo de fe del Banco, la creencia de que aumentando el ingreso nacional se beneficiaría a los ciudadanos pobres.

Un importante principio de la institución fue que el crecimiento económico se terminaría extendiendo a toda la población de un país atrasado, lo que justificó la necesidad de mantener los esfuerzos de los países prestatarios en la disciplina, sacrificio y fe en el mercado. Una razón que dificultó el cambio dentro del personal del Banco fue su papel en la difusión de la doctrina en el desarrollo¹. Tras muchos años de defender el mantenimiento de una política económica sana para garantizar el crecimiento económico, ya que éste terminaría beneficiando a todos, resultó difícil desdecirse y plantear que el desarrollo no estaba teniendo éxito (Kapur et al. 1997:218).

Este principio, sin embargo, no fue tan obvio para todo el mundo. Fuera de la institución y del núcleo duro del desarrollo centrado en algunas universidades anglosajonas, algunos intelectuales y personal de cooperación al desarrollo fueron más escépticos respecto a la idea de que el crecimiento basado en el mercado se extendería al conjunto de la población.

Esta visión más escéptica se sostuvo en estudios empíricos y conceptuales. Kapur et al. señalan estudios de la FAO sobre la necesidad de una reforma agraria para reducir la pobreza rural, de la OIT y CEPAL sobre el problema del empleo, la visión pesimista de Myrdal sobre las posibilidades de absorción de empleo de las nuevas industrias, etc., realizados a lo largo de los años 60. Las visiones optimistas y pesimistas estuvieron muy politizadas y excluyeron la posibilidad del debate y la revisión académicos. Esto explicaría que cuando el cambio de paradigma se produjo, los que lo llevaron adelante lo hicieron en el contexto de conceptos e instituciones ortodoxos, ignorando la evidencia, los argumentos y las personas que desde perspectivas más radicales habían venido defendiendo la posición de que el mercado estaba fallando a los pobres y que se necesitaban cambios políticos e intervenciones para mejorar la distribución de la renta (Kapur et al. 1997:225-226).

Bustelo (1998: 143-144) marca el año 1969 como el inicio formal de esta etapa. Ese año se celebró en Nueva Delhi la 11ª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, y allí Dudley Seers, director del

¹ Técnicos y oficiales de alto nivel de los gobiernos habían participado en cursos del Instituto de Desarrollo Económico y el Banco aumentó su papel como asistente técnico y consejero sobre desarrollo.

Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, presentó un enfoque social del desarrollo, que luego daría lugar al enfoque de las necesidades básicas y que pedía menor atención sobre el PIB y más sobre la pobreza, el empleo y la desigualdad. También en ese año la OIT inició su Programa sobre el Empleo Mundial, que llevó adelante estudios sobre siete países en el período 1970-1975. El problema del empleo fue también el tema central de la Conferencia Anual del Desarrollo de la Universidad de Cambridge en 1970 y en ella David Morse, el director general saliente de la OIT, remarcó que el PNB había quedado “destronado” (Kapur et al. 1997:227-228).

En ese momento, la reducción de la pobreza se identificó con la creación de empleo lo que resultó menos problemático que otras soluciones revolucionarias o redistributivas. De esta forma se encontraron soluciones donde todos ganaban ya que más trabajo era más productividad y mayor ayuda a los pobres de forma simultánea. La crítica a la creencia de que el crecimiento se desbordaría alcanzando a los pobres se mantuvo, por tanto, en términos respetables proponiendo estrategias que ofrecían mejorar el crecimiento y la distribución (Kapur et al. 1997:229).

También en 1969 se publicó “Partners in Development”², conocido como informe Pearson, cuyo objetivo fue realizar un balance de los veinte años de desarrollo anteriores. En este informe se señalaron las distorsiones del tipo de crecimiento económico que se había impulsado. El énfasis en la producción industrial restó importancia al sector agrícola y el deficiente desarrollo de este sector generó insuficiente expansión del mercado interno. Ambas cuestiones dificultaron el avance del propio proceso de industrialización. Además, la estrategia de sustitución de importaciones se realizó en un marco muy proteccionista y volcado al mercado interno, con lo que no resultó competitiva a escala internacional. Aunque las recomendaciones realizadas respecto a estos problemas no fueron muy distintas de las que estaba aplicando el Banco, el informe estudió algunos aspectos sociales como el desempleo y la educación, mostrando la falta de capacidad del mercado para absorber una mano de obra que crecía rápidamente con el crecimiento demográfico y un sistema educativo que no se ajustaba a las necesidades del mercado de trabajo (Lichtensztein y Baer 1986:162-163).

El informe Pearson, cuya necesidad fue sugerida por el presidente Woods a McNamara, tuvo como objetivo animar el decaído esfuerzo de

² Publicado por Praeger, New York and London, “Partners in Development” fue el Informe de la Comisión sobre Desarrollo Internacional, dirigida por Lester B. Preston.

cooperación de los países ricos, y no una reconsideración de la doctrina. El informe resultó conservador y en ninguna de sus 10 conclusiones mencionó la pobreza, las necesidades básicas o la desigualdad. De hecho, cuando se discutió el informe en la conferencia de la Universidad de Columbia, muchos asistentes firmaron un manifiesto a favor de estrategias más claramente dirigidas a combatir la pobreza (Kapur et al. 1997).

Algunos años más tarde y fruto del trabajo realizado en el marco del Programa sobre el Empleo Mundial, y de la Conferencia Tripartita organizada por la OIT, se publicó el informe "Employment, growth and basic needs: A one-world problem" (1976), donde se definió de manera amplia una nueva estrategia de lucha contra la pobreza, la estrategia de las necesidades básicas³. La principal propuesta del informe fue que cada país adoptara una estrategia de necesidades básicas que buscara conseguir unos objetivos mínimos específicos de nivel de vida antes del final del siglo. Los principales instrumentos propuestos fueron: aumentar el volumen y productividad del empleo y tomar medidas nacionales e internacionales de política económica y social para conseguir ese objetivo lo que permitiría unos niveles adecuados de consumo de ciertos bienes y servicios esenciales. Además de unas necesidades materiales, el nuevo enfoque se planteó algunas necesidades inmateriales en relación con la participación en la toma de decisiones, derechos humanos, etc. La estrategia tuvo aspectos nacionales, como la necesidad del compromiso de cada gobierno con los pobres en su país, e internacionales, como la adopción de medidas globales de apoyo al esfuerzo de los países en desarrollo (OIT 1976:6-9).

Además de los estudios y argumentos favorables a un cambio de rumbo en los esfuerzos del desarrollo, la realidad y los conflictos que se presentaron en muchos países periféricos también cuestionaron los problemas del enfoque previo. La partición de Pakistán se interpretó como un resultado de una política de desarrollo por parte del Banco Mundial favorable a Pakistán Oeste, centrada en los sectores de transporte y electricidad y sesgada contra la satisfacción de las necesidades de la mayoría⁴. Mason y Asher (1973: 670-675) consideraron que no había habido un apoyo del Banco al desarrollo rural y al equilibrio

³ Unos años más tarde, el Banco Mundial encargó a Streeten la realización de un informe que, basándose en la experiencia del propio Banco en los distintos sectores y países, buscara como aplicar la estrategia de las necesidades básicas al trabajo de la institución.

⁴ Los planificadores de desarrollo de Pakistán, los funcionarios de las organizaciones de ayuda y el propio Mahbub ul Haq que era jefe economista de la Comisión de Planificación de Pakistán reconocieron que se habían tenido más en cuenta consideraciones de crecimiento que de necesidad (Kapur et al. 1997: 230).

regional, a pesar de que en 1961 el representante del Banco en Pakistán, David L. Gordon, envió un informe explicando los problemas de Pakistán Este y la necesidad de redirigir el financiamiento público y externo a esta zona lo que pudo haber evitado la separación de Bangladesh en 1971.

Se produjeron también otras situaciones de reformas y cambios en distintos lugares. El gobierno militar de izquierda de Perú se planteó la reforma agraria; Indira Ghandi, en la India, señaló como slogan de su campaña en 1970 el objetivo de eliminar la pobreza que seguía siendo un grave problema no resuelto a pesar de ser el país que más fondos había recibido del grupo Banco Mundial; Tanzania buscó nuevas formas de desarrollo socialista con Nyerere, etc. Hirschman (Kapur et al. 1997:231), lo explicó diciendo que los desastres políticos de algunos países del Tercer Mundo en los 60 estaban claramente relacionados con el estrés y la tensión que acompañaban el desarrollo y la modernización, pero lo cierto es que creció la percepción de que las cosas no se estaban haciendo lo suficientemente bien.

3. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA BAJO LA PRESIDENCIA DE McNAMARA

McNamara llegó a la presidencia del Banco Mundial a una edad temprana para ese puesto, pero para sus 51 años ya tenía una experiencia importante, tanto en la compañía Ford Motor como en su puesto de secretario de defensa⁵, siendo el primer presidente del Banco que no era banquero y que tenía cierta experiencia política y de gestión (Kapur et al. 1997:216).

Durante un primer momento, pareció que su objetivo más importante era expandir los créditos. Su agenda privada estaba llena de citas para recolectar fondos y éstos aumentaron en términos reales un 131% entre 1969 y 1973⁶. Sin embargo, la intención de McNamara fue bastante más allá y planteó que la medida del progreso tenía que tener dos dimensiones: crecimiento y reducción de la pobreza, y cada proyecto y política tenían que analizarse con ambas perspectivas.

⁵ Su trabajo como secretario de defensa entre 1961 y 1968 le permitió dar la debida importancia a los problemas de pobreza y desigualdad como fuentes de conflicto. Para McNamara, la seguridad nacional y la pobreza mundial estaban muy relacionadas.

⁶ De hecho, el personal del Banco atribuyó el discurso antipobreza de McNamara a un intento de aumentar el interés y los fondos de los países ricos en el desarrollo, lo cual les resultó tranquilizador (Kapur et al. 1997:216).

Se pueden distinguir tres etapas del Banco durante su presidencia. En la primera, desde 1968 a 1973, la mayor parte de los esfuerzos se dirigieron a convencer a propios y extraños (personal del Banco, gobiernos de países del Tercer Mundo, personalidades estadounidenses...) de la bondad de una estrategia antipobreza. Se produjeron cambios administrativos fortaleciendo el control desde arriba de las actividades del Banco. En la segunda etapa, los esfuerzos se empezaron a concretar con el aumento de los préstamos dirigidos a proyectos antipobreza, rurales primero y urbanos después, al tiempo que se profundizó en el papel del Banco como institución no sólo prestamista sino de desarrollo. En una tercera etapa, a partir de 1977, las preocupaciones de McNamara se dirigieron a un cambio de enfoque en la estrategia antipobreza. Al mismo tiempo, los efectos de la crisis pusieron en primer término la necesidad de realizar ajustes en la economía y las dificultades para mantener la estrategia antipobreza.

3.1. 1º ETAPA: CONVENCER AL BANCO Y A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

McNamara utilizó los discursos más que ningún otro presidente del Banco Mundial, salvo Wolfensohn, y a través de ellos intentó, no sólo reflejar sus preocupaciones, sino convencer a todo el mundo. Aunque participó habitualmente en conferencias en distintas universidades y centros, la mayor parte de sus mensajes los expresó en los encuentros anuales de la Junta de Gobernadores del Banco. En la reunión anual de setiembre de 1968 pronunció su primer discurso ante la Junta y se manifestó muy crítico con la situación de los países menos desarrollados, pretendiendo que era posible la erradicación de la pobreza y planteando soluciones generales como doblar en los siguientes cinco años el volumen de préstamos de los cinco años precedentes, lo que suponía que en los siguientes cinco años el Banco prestaría tanto como había prestado desde que comenzó sus operaciones 22 años antes; triplicar los préstamos a África y doblar los dirigidos a América Latina; multiplicar por cuatro las inversiones en agricultura, por tres en educación y destinar fondos a programas de planificación familiar y control de población en los países más pobres (McNamara 1981:6-12). Este primer discurso fue su propuesta de intenciones a cubrir durante su mandato.

A lo largo de 1969 señaló el control de la población como su primera estrategia para aliviar la pobreza. La influencia de Barbara Ward, de la Fundación Ford, y de los agentes de desarrollo estadounidenses en sus ideas

sobre la necesidad de disminuir el crecimiento de la población para poder mejorar los niveles de vida de los países pobres, fue clara. Se creó un departamento de proyectos de población, pero el entusiasmo inicial fue socavado por dificultades como la resistencia de los países prestatarios y la rivalidad de otras agencias de desarrollo y, aunque el tema permaneció en la lista de sus preocupaciones, el énfasis decayó después de 1970 (Kapur et al. 1997:235-236).

En su intervención en la conferencia de la Universidad de Columbia sobre el informe Pearson, McNamara abordó los temas de la malnutrición, analfabetismo, desempleo, medio ambiente, reforma agraria, salud pública y, por vez primera, la desigualdad en el reparto del ingreso. Esta intervención se repitió en la reunión anual de 1970, y en 1971 consideró la necesidad de centrar los esfuerzos en la nutrición, aspecto que consideró una inversión productiva, y en el desempleo, presentándose listas de actividades industriales que podían ser intensivas en trabajo y ayudas a pequeños propietarios agrícolas.

Sin embargo, todas estas buenas intenciones no se reflejaron en un cambio en los proyectos que se llevaban a la práctica. Las razones fueron varias: problemas con el personal del Banco⁷, dificultades para concretar en proyectos esas ideas, y la resolución del presidente de no hacer proyectos asistenciales sino productivos.

Durante los primeros años, McNamara se rodeó de personal de su confianza como William Clark que tenía experiencia y contactos políticos en Europa y en países del Tercer Mundo; en 1969 Eugene Rotberg que como tesorero del Banco le ayudó a multiplicar los fondos para préstamos; Mahbub ul Haq en 1970 que compartió las tesis antipobreza y que se convirtió en director de planificación política en 1972; Hollis Chenery como economista jefe en 1970, cuyo equipo se encargó de las tareas de documentación estadística, planificación de políticas e investigación. Chenery apoyó con reservas la tesis de McNamara de que se podía conseguir aliviar la pobreza sin sacrificar en nada el crecimiento económico y, de hecho, prefirió insistir en la justificación moral de las medidas antipobreza. Otros apoyos a destacar fueron el de Ernest Stern que trabajó antes en la agencia de cooperación estadounidense USAID y el de Barbara Ward que formó parte de su grupo de pobreza durante los

⁷ Según Kapur et al. (1997:240) el personal del Banco fue escéptico, estuvo disgustado, sintió vergüenza ajena respecto a los discursos de McNamara y no se creyó la estrategia antipobreza a la que, según el vicepresidente de relaciones exteriores William Clark, algunos consideraron "el juguete favorito de McNamara y Mahbub".

primeros años y que fue, probablemente, la mayor influencia individual durante este período (Kapur et al. 1997:241-242).

Con el tiempo muchos miembros del Banco, aunque no todos⁸, empezaron a creerse la posibilidad de combinar el crecimiento y la equidad, en la medida en que la manera de aliviar la pobreza era una forma de construir capacidad productiva, movilizar energías de nueva gente y asegurar la estabilidad social y política. A este cambio contribuyó la incorporación de nuevos profesionales más jóvenes y con mayor implicación en las nuevas ideas⁹.

Otro de los problemas para convertir en hechos las nuevas ideas, fue la dificultad de conseguir proyectos que resultaran atractivos para los prestamistas, que siguieran la lógica general del Banco (aumento de la productividad, tasas de retorno suficientes...) y que, al mismo tiempo, sirvieran para aliviar la pobreza. En el tema del control de la población hubo recelos por parte, sobre todo, de los países receptores de préstamos; los fondos para nutrición se consideraron excesivamente asistencialistas y no se concretaron; no se supo cómo concretar proyectos que aumentarían el número de empleos...

En un primer momento se eligió el control de población como el frente al que dedicar recursos, pero, además de la resistencia que provocó el tema en algunos países en desarrollo, no se encontraron proyectos adecuados al perfil del Banco. En 1969 la pobreza se relacionó con el desempleo, coincidiendo con la atención generada por el Programa Mundial de Empleo de la OIT, pero en ese momento, como sucedió con la población, resultó difícil para el Banco trasladar el empleo a programas de préstamos adecuados, aunque sí se consiguió un acuerdo de colaboración con la OIT para los siguientes años (Kapur et al. 1997:236-238, 255).

En el discurso del año 1971 ante la Junta de Gobernadores McNamara consideró la nutrición como una inversión productiva susceptible de convertirse en objetivo de desarrollo y se creó una unidad de nutrición que elaboró un documento de política defendiendo los proyectos de nutrición ya que estos suponían una distribución más equitativa del ingreso, y una mejora del nivel de bienestar. De hecho, sin embargo, se realizaron muy pocos préstamos de este

⁸ La mayoría de los viejos burócratas del Banco fueron reacios a las nuevas ideas (Kapur et al. 1997:243).

⁹ Si en 1968 el personal del Banco era de 1.574 personas, 767 de ellas profesionales, en 1981 había crecido hasta 5.201, con 2.552 profesionales. Del conjunto de profesionales en 1968 había un 6,3% de mujeres y en 1980 representaban el 12% (Ayres 1983:4,6).

tipo por el rechazo del Directorio a introducirse en este terreno (Kapur et al. 1997:238-254).

Los sectores de agua y alcantarillado y el de educación sí tuvieron una rápida expansión en estos primeros años y los préstamos fueron justificados en aras a los aumentos de productividad que podían obtenerse. Ninguno de los informes que se presentaron sobre estos sectores hizo hincapié en temas de pobreza, sino más bien tuvieron consideraciones de retorno y de productividad. En los préstamos para agua y alcantarillado, los principales beneficiarios fueron los núcleos urbanos, a los que se cobraba tasas por su uso, y en el caso de la educación se diversificó el tipo de proyectos para incluir la educación primaria, la educación para adultos y la educación no formal. Los proyectos que más crecieron fueron los de provisión de agua y alcantarillado que de suponer 27 millones de dólares en el período 1968-1970 pasaron a 180 millones entre 1971-1973, y los de educación que triplicaron los préstamos, de 62 a 194 millones en ambos períodos, y comenzaron una etapa experimental para trasladar la inversión desde la educación secundaria y universitaria a la educación primaria y no formal (Kapur et al. 257-260).

Una parte del esfuerzo del Banco en esta etapa se dedicó a consolidar y centralizar las actividades del personal¹⁰. Sin embargo, McNamara se sintió frustrado a finales de 1972. El aumento de los fondos para préstamos no fue muy sustancial en esta primera etapa. Si en el período 1961-1969 los países de ingresos medios y bajos comprometieron préstamos por valor de 7.726 millones de dólares y un 20% de ellos se dedicaron a la agricultura social¹¹, en el período 1969-1973 los préstamos para estos países ascendieron a 10.404 millones de dólares de los que se dedicaron el 31% a la agricultura social. Pese a los esfuerzos realizados, 2/3 de los proyectos siguieron la línea tradicional de financiamiento a sectores como electricidad, transporte o industrias, mientras los que se dedicaron a agricultura o educación no estaban llegando a los pobres (Kapur et al. 1997:234-235).

¹⁰ Aumentó el control sobre la organización a través del departamento de Programación y Presupuesto, con el que se pretendía una gestión más centralizada y transparente basada en aspectos más cuantitativos que anteriormente. También se crearon, entre otros, los departamentos de Programación Económica y de Política y Planificación, y en 1970 la unidad de Evaluación de Operaciones para preparar informes una vez concluidos los proyectos. En 1972 los departamentos de Desarrollo Rural y Urbano se encargaron de realizar diseños de proyectos orientados al alivio de la pobreza.

¹¹ Agricultura social incluía los siguientes sectores: agricultura; educación; población, salud y nutrición; desarrollo urbano; agua y alcantarillado.

McNamara no dejó nunca de considerar que el crecimiento y el alivio de la pobreza tenían que ir unidos y que no se podía sacrificar el primero en aras del segundo objetivo. Esto hizo difícil encontrar proyectos que se ajustaran a ambos objetivos, más teniendo en cuenta el estilo previo del Banco de financiar grandes proyectos de infraestructura y su poca experiencia en otros campos.

En cuanto al discurso sobre reducción de la pobreza, McNamara fue disminuyendo el grado de radicalidad a lo largo de esos años. En 1972, ante la UNCTAD III, todavía se habló de la desigualdad del ingreso, la conveniencia de impuestos progresivos, la redistribución de la tierra y, sobre todo, de la determinación de luchar contra la desigualdad en la distribución del ingreso (McNamara 1981:174-176). El Banco decidió poner recursos en manos de los pobres, al margen del tema de la equidad y, de esta forma, al dejar de hacerse hincapié en la desigual redistribución o en la necesidad de medidas como la reforma agraria, se definió el programa antipobreza en términos de dirigir recursos al 40% más pobre (Kapur et al. 1997:238-239).

Durante los primeros cinco años de su mandato hubo un fuerte contraste entre los discursos del presidente de la institución a favor de un desarrollo más equitativo y la falta de proyectos y de políticas concretas que supusieran llevar a la práctica esas ideas.

En esta primera etapa se pone de forma más clara al descubierto una de las contradicciones que han marcado la historia del Banco Mundial, el intento de cubrir su papel como institución bancaria respetable y funcionando con criterios de rentabilidad y solvencia, y su función como agencia de desarrollo que pretende ayudar a los países en desarrollo. Esta es una de las razones del cambio de objetivos sectoriales que se fue produciendo en el Banco cuando se intentó abordar el alivio de la pobreza.

3.2. 2ª ETAPA: INVIRTIENDO EN LOS SECTORES RURAL Y URBANO

3.2.1. EL DISCURSO DE NAIROBI EN 1973

Esta fase fue más fructífera en todos los terrenos. En 1973, en su discurso anual ante la Junta de Gobernadores en Nairobi, McNamara anunció que los préstamos a los pequeños agricultores iban a ser ampliamente extendidos y se iban a convertir en el principal instrumento para aliviar la pobreza. El problema de la pobreza y el crecimiento en el mundo en desarrollo

se definió como una situación donde el crecimiento no era equitativo llegando a los pobres, al tiempo que los pobres no contribuían significativamente al crecimiento (McNamara 1981:242).

También se propuso la creación de un nuevo índice de progreso económico que diera mayor peso a las ganancias de los pobres que el crecimiento del PNB. Consistió en dar al menos el mismo peso al crecimiento de los ingresos de los pobres en un 1% que el que se daba al mismo crecimiento del ingreso de los grupos de mayores ingresos. El objetivo de este cambio de medición fue un cambio en las políticas de desarrollo al obligar a los planificadores no sólo a considerar el producto total de una inversión sino también cómo se distribuían los beneficios (McNamara 1981:244).

Se reforzó el giro de la equidad a la pobreza, enfatizando la pobreza absoluta y, aunque antes ya se habló de erradicar la pobreza, ahora se marcó un plazo concreto: acabar con ella a finales de ese siglo. Esto suponía en la práctica eliminar la malnutrición y el analfabetismo, reducir la mortalidad infantil y aumentar los niveles de esperanza de vida para acercarse a los de las naciones desarrolladas (McNamara 1981:259).

Lo más significativo del discurso de Nairobi fue que se estableció una estrategia de desarrollo rural. La razón de centrar la lucha contra la pobreza en el ámbito rural es que allí se concentraban los grupos de mayor pobreza, y la racionalidad de invertir en ellos fue que las pequeñas parcelas agrícolas podían ser tan o más productivas que las grandes por lo que se marcó el objetivo de que para 1985 se incrementara la productividad a un ritmo del 5% anual. Esta estrategia se basó, por tanto, en aumentar la productividad de los pequeños propietarios agrícolas. Los elementos de la estrategia planteados por el Banco fueron: acelerar el ritmo de la reforma de la tierra y de su tenencia; conseguir un mejor acceso al crédito; asegurar la disponibilidad de agua; expandir los servicios de extensión respaldados por la investigación agrícola; aumentar el acceso a los servicios públicos; y, lo más importante, crear nuevas organizaciones e instituciones rurales para promover el potencial de productividad de los pobres (McNamara 1981:246-249).

Aunque en los años siguientes el Banco no hizo mucho por promover la reforma de la tierra, la retórica de McNamara en ese entonces hizo hincapié en el asunto al plantear que, aunque la reforma de la tierra no era políticamente sencilla, su implementación era necesaria en la medida en que una situación crecientemente desigual suponía la amenaza de la estabilidad política (McNamara 1981:251).

Después de Nairobi, las principales ideas en torno a la pobreza mundial que se desprenden de los discursos de McNamara son (Ayres 1983:22-23):

a) El ataque a la pobreza sólo puede tener éxito en un contexto de crecimiento económico, lo que supone que el énfasis en el alivio de aquella no supondrá un sacrificio de los objetivos del crecimiento.

b) Esto supone que habrá que mostrar un compromiso mucho mayor que antes con los problemas de la pobreza absoluta, una mayor asistencia para aumentar la productividad del 40% de la población más pobre.

c) El principal ingrediente es un programa de desarrollo rural en los países menos desarrollados que se centre en los pequeños propietarios agrícolas.

d) Otro componente de esta estrategia para combatir la pobreza absoluta es un programa de alivio de la pobreza urbana de forma que las ciudades puedan tener mecanismos de absorción y proveer de empleo productivo a todos los que lo necesiten y busquen.

Como hemos señalado, la necesidad de acabar con la desigualdad en la distribución de la riqueza quedó fuera de la retórica del Banco y ésta se centró en la necesidad de recursos de la población más pobre. Los esfuerzos fueron mayores en el sector rural que en el urbano y fue en ambos sectores donde se concentró la política del Banco para luchar contra la pobreza.

3.2.2. PROYECTOS AGRÍCOLAS Y DE DESARROLLO RURAL

Los préstamos agrícolas estuvieron poco presentes en las actividades del Banco hasta los años 60 representando un 8% de su actividad hasta 1963. Aunque con la creación de la AID comenzó un mayor impulso del sector, la agricultura continuó siendo una parte pequeña de la cartera del Banco hasta los años 70. Hubo varias razones que pueden explicar esta desconsideración. Por un lado, el hecho de que los proyectos agrícolas tuvieran un importante componente de gastos locales no se adecuaba a los criterios del Banco de financiar los gastos en divisas de los proyectos. Por otro lado, la concepción mayoritaria sobre el proceso de desarrollo suponía fomentar la industrialización como motor del mismo lo que dejaba en un segundo plano el mundo rural cuya función, de tenerla, era apoyar al sector industrial. Finalmente, las resistencias a una reforma en la tenencia y propiedad de la tierra hacían desaconsejable

que una entidad extranjera discutiera este conflictivo tema (Kapur et al. 1997:381-382).

A comienzos de los años 60, el desarrollo de nuevas tecnologías con importantes avances en el cultivo de plantas, la utilización masiva de fertilizantes químicos y pesticidas, y el desarrollo institucional del sector público en la agricultura, supusieron una importante transformación de la agricultura tradicional lo que, junto al fantasma de la escasez de alimentos ante el rápido crecimiento de la población, impulsó la preocupación del Banco hacia el sector.

Estos cambios coincidieron con el cuestionamiento de la extensión de los beneficios del crecimiento a todos los sectores, y la relevancia de la agricultura para el alivio de la pobreza fue destacándose en la medida en que la mayoría de los pobres del tercer mundo vivían en el mundo rural. El Banco estimó la existencia de unos 550 millones de personas en el mundo rural viviendo en condiciones de pobreza absoluta, con unos ingresos per cápita anuales inferiores a los 50 dólares de 1970 (Ayres 1983:92).

El objetivo de los proyectos fue hacer a los pobres más productivos. Para ello se consideró necesario pasar de la agricultura de subsistencia a la comercial y se esperó lograr doblar el ingreso de estos agricultores en un plazo entre 5 y 10 años. El Banco no pretendió entrar en las políticas de los países sobre reforma de la tierra y los proyectos no fueron dirigidos ni a las personas sin tierra, ni a los trabajadores agrícolas por cuenta ajena, sino a los pequeños propietarios. El Banco realizó estudios sobre la relación entre la producción agrícola y el tamaño de las granjas, llegando a la conclusión de que el producto por unidad de tierra estaba inversamente relacionado con el tamaño del terreno. Sus resultados le llevaron a concluir que no se daba una disyuntiva entre la asistencia a los agricultores pequeños y el aumento de la producción agrícola en los países en desarrollo (Ayres 1983:99, 102).

Dentro de los proyectos del sector agrícola en ese período, se pueden distinguir dos tipos. En primer lugar aquellos proyectos dirigidos a aumentar el crecimiento del sector como los dirigidos a la investigación agrícola¹², los

¹² Entre los proyectos agrícolas destacó el esfuerzo realizado en investigación, principalmente de variedades de alto rendimiento y de granos alimenticios a través de la creación en 1971 de un grupo consultivo, el CGIAR (Consultative Group for International Agricultural Research) formado por distintos centros de investigación con apoyo de fundaciones, organizaciones de NN.UU. y países donantes de cuya secretaría se encargó el Banco. El objetivo fue mejorar la producción de alimentos en los países en desarrollo y tuvo éxito tanto en conseguir financiamiento como en el crecimiento de la producción de alimentos gracias a las nuevas variedades de cultivos y a las actividades de extensión agrícola que, al margen del grupo

programas de extensión, los proyectos de irrigación y de gestión del agua, o de insumos agrícolas (fertilizantes, pesticidas o semillas), fueron proyectos que podían o no favorecer a los pequeños agricultores. El otro tipo de proyectos fue el dirigido al desarrollo rural, con proyectos llamados de nuevo estilo¹³, que generalmente fueron proyectos integrados o multisectoriales. En el conjunto del sector agrícola y de desarrollo rural a lo largo de los años 70 los préstamos crecieron a una tasa de 13,5% anual y, en dólares de 1990, pasaron de 1.500 millones en 1970 a 5.300 millones en 1980 (Kapur et al. 1997:398).

Los préstamos para irrigación, drenaje y gestión del agua tuvieron el peso más importante dentro del sector agrícola y de desarrollo rural a lo largo de los 70¹⁴. En la mayoría de los países esos proyectos tuvieron problemas de equidad ya que los grandes propietarios solían tener un acceso preferente al agua tanto a la superficial como a las tuberías de los pozos subterráneos (Kapur et al. 1997:405-407). Junto a estos préstamos el Banco aumentó también la financiación en divisas para desarrollar la capacidad productiva de fertilizantes de los países en desarrollo.

En cuanto a los préstamos para desarrollo rural se puede destacar que dentro del Banco hubo dos concepciones distintas de qué proyectos se podían incluir en esta categoría de préstamos. Por un lado, quienes plantearon que los proyectos de desarrollo rural eran todos aquellos que se realizaran en áreas rurales y donde la mayoría de sus beneficiarios directos (al menos el 50%) estuvieran por debajo de la línea de pobreza. Este planteamiento fue defendido por el sector operativo del Banco por su simpleza y rapidez para definir estos proyectos. Otro sector del Banco consideró que los proyectos de desarrollo rural eran los que mejoraban la productividad, aumentaban el empleo y los ingresos de los grupos objetivos, y alcanzaban niveles aceptables de alimentación, vivienda, educación y salud del grupo de beneficiarios. Esto suponía que los proyectos fueran integrados, con componentes a aplicar en una determinada secuencia, o multisectoriales, con componentes en diferentes

consultivo, se realizaron en los países en desarrollo y que contribuyeron a difundir el conocimiento de las investigaciones (Kapur et al. 1997:399-401, 403).

¹³ Se definieron así a los proyectos que 1) beneficiaban a mucha gente, siendo el 50% o más de los beneficiarios directos familias o individuos de bajos ingresos; 2) tenían un enfoque global; y 3) tenían un bajo coste por beneficiario lo que permitía su réplica en otras partes (Ayres 1983:95).

¹⁴ El Banco continuó financiando la construcción de grandes presas y comenzó a contribuir en las inversiones de agua subterránea y el desarrollo de tuberías tanto privadas como públicas. La superficie de irrigación creció a un ritmo superior al 2% anual desde 1960 permitiendo que en 1980 el sector agrícola irrigado produjera 2/5 de todos los cultivos de los países en desarrollo.

sectores. El número de proyectos de desarrollo rural creció rápidamente en la década de los 70 y el volumen de préstamos creció a una tasa anual del 50% entre 1977 y 1979 (Kapur et al. 1997:413-415; Ayres 1984:94-95).

Los proyectos de nuevo estilo tuvieron varios componentes. Por un lado pequeños créditos dados a los pequeños propietarios agrícolas, lo que supuso establecer oficinas del sistema oficial bancario en zonas donde no existían antes del proyecto. Otro componente fue la extensión agrícola, que previamente a los proyectos era débil técnica y financieramente, y los proyectos consistieron en préstamos a las agencias de extensión para llegar a los pequeños agricultores con paquetes de producción que incluían semillas, fertilizantes, y nuevas variedades diseñadas para aumentar los cultivos. En muchos proyectos se introdujeron préstamos para la construcción de carreteras lo que resultaba crítico tanto por el lado de los insumos como del producto. En algunos casos los proyectos de nuevo estilo incluyeron la irrigación de áreas para cultivo, desarrollo de animales de granja, y conservación del agua y el suelo. Aunque generaron debate dentro del Banco muchos proyectos tuvieron componentes de educación y salud que no eran habituales en el Banco salvo en el contexto del desarrollo rural¹⁵.

La mayor parte de los préstamos para proyectos agrícolas y de desarrollo rural se comprometieron en Asia, que recibió un 45% de los créditos. Además de la concentración en el continente de muchos pequeños propietarios agrícolas, en los países a los que prestaba el Banco existía la capacidad técnica y administrativa para ejecutar proyectos a gran escala, especialmente los de gestión del agua. En América Latina, los préstamos para el desarrollo de área fueron los principales y se realizaron muchas iniciativas de desarrollo rural con diversos componentes. En África, con un 16% de los créditos agrícolas, el crecimiento de los préstamos fue el más rápido, pero en esta región el fracaso fue superior al que se dio en el resto, debido sobre todo a la falta de capacidad institucional para abordar proyectos de desarrollo agrícola integrados¹⁶ (Kapur et al. 1997:417-419).

¹⁵ Se realizaron 52 proyectos de 1972 a 1981 con un presupuesto de 1.600 millones de dólares (Ayres 1983:151).

¹⁶ Se realizaron 442 proyectos agrícolas y de desarrollo rural en el período 1974-1979 en 38 países, especialmente en Brasil, Colombia, México, Nigeria y Tanzania donde se concentraron varios proyectos de desarrollo rural (Ayres, 1983:96-98).

3.2.3. PROYECTOS URBANOS

El esfuerzo realizado en este terreno por el Banco fue muy inferior al realizado en el sector rural. Entre 1972, año en que se creó el Departamento de Desarrollo Urbano, y 1982 los préstamos para desarrollo urbano representaron sólo un 4% de los realizados por el Banco. La principal área de préstamo fue la vivienda que al principio tomó la forma de nuevos emplazamientos y proyectos de servicios y luego cambió hacia proyectos de viviendas e infraestructuras en suburbios ya existentes (Kapur et al. 1997: 316-317).

Del conjunto de préstamos en el área urbana, se pretendió que un tercio fuera dirigido a ayudar al alivio de la pobreza urbana ya que según los datos que tenía el Banco un 25% de la población urbana de los países del Tercer Mundo estaba en condiciones de pobreza absoluta (Ayres 1983: 148, 152).

En 1975, en su discurso ante la Junta de Gobernadores, McNamara señaló su estrategia para reducir la pobreza urbana que consistía en aumentar las oportunidades de ingresos del sector informal, crear más empleos en el sector moderno, suministrar un acceso equitativo a los servicios públicos, transporte, educación y salud, y establecer políticas de vivienda realistas (McNamara 1981:321).

El objetivo principal del Banco fue demostrar un modelo a los países en desarrollo que les hiciera cambiar sus políticas de vivienda pública que eran costosas y favorecían sobre todo a sectores de ingresos medios. El concepto básico era limitar el suministro público al terreno y la infraestructura básica, dejando que el nuevo propietario construyera su vivienda (Kapur et al. 1997:317-318). El Banco no consideró que sus proyectos urbanos fueran proyectos de bienestar, por lo que debían ser asequibles, darse una recuperación de los costes y ser repetibles, pero en la práctica resultó difícil reconciliar el objetivo del impacto sobre la pobreza con la recuperación de costes (Ayres 1983:162-163).

Algunos proyectos que ya se venían realizando con anterioridad a la definición de la estrategia consistieron en construir casas y servicios con trabajo voluntario de quienes iban a vivir en ellas. Como las casas resultaban caras para los sectores más pobres, se planteó la mejora de los barrios marginales existentes creando centros de salud y escuelas y, en menor medida guarderías y centros de formación profesional. Otro componente de los

proyectos consistió en ofrecer pequeños créditos para comerciantes y contratos a trabajadores mientras duraban los proyectos.

Los proyectos urbanos estuvieron menos dirigidos que los rurales a la producción y más al consumo, aunque tenían componentes productivos (construcción, nuevos comerciantes...). Fue aumentando la atención a los componentes generadores de empleo de los proyectos. Otra diferencia con los proyectos rurales fue que implicaron una mayor participación popular, en parte, porque los habitantes de los suburbios podían ser desplazados a otros lugares y querían que sus necesidades y deseos fueran tenidos en cuenta. Un problema en la implementación de los proyectos fue la propiedad de la tierra, y la adquisición de títulos de propiedad, demarcación de tierras a utilizar, etc. (Ayres, 1983:156, 159).

3.2.4. RESULTADOS DE LOS PROYECTOS ANTIPOBREZA

Los proyectos agrícolas y de desarrollo rural tuvieron resultados contradictorios. Por un lado se consiguió aumentar la productividad agrícola, aunque menos de lo esperado. Por otro, no se consiguieron suficientes resultados en equidad y en alcanzar el objetivo de reducir la pobreza rural.

En el período entre 1974 y 1978 el Banco prestó 4.400 millones de dólares para proyectos agrícolas y de desarrollo rural frente a 872 millones entre 1964 y 1968 y el 70% de esos préstamos tuvo algún componente favorable a los pequeños propietarios lo que supuso un avance (Ayres 1983:103).

Los proyectos fueron pequeños en cuanto a los recursos comprometidos y en cuanto al número de beneficiarios proyectados y en muchas ocasiones no fueron congruentes con las políticas agrícolas de los países receptores ya que éstas se centraron en la agricultura a gran escala, orientada a la exportación y altamente mecanizada, lo que ocurrió en Brasil, Bolivia y Colombia, por ejemplo, donde los proyectos resultaron enclaves sin posibilidad de réplica y con poco efecto en otras áreas (Ayres 1983:105-108).

Los beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural fueron los pequeños propietarios que no eran los más pobres entre los pobres y, en algunas zonas, ni siquiera la mayoría de los pobres rurales. Tampoco fue claro que ellos fueran siempre los principales beneficiarios de los proyectos y no

quienes construían los proyectos, los que comercializaban el aumento del producto u otros (Ayres 1983:102-103).

En general, se aumentó la producción menos de lo esperado. Ello no obstante, hubo buenos resultados en términos de producción y aumento de ingresos en muchos proyectos de América Latina y Asia. Se mejoraron los ingresos en mayor medida a grandes y a medianos propietarios que a pequeños, debido sobre todo a que los grandes y medianos propietarios podían aprovechar en mayor escala los beneficios de proyectos de irrigación, construcción de carreteras, etc., de las áreas de desarrollo rural donde se efectuaban los proyectos (Ayres 1983:129-132).

Una consecuencia negativa de algunos proyectos de colonización agrícola fue el rápido proceso de destrucción de bosques y de ecosistemas, lo que junto a los desplazamientos de las poblaciones produjeron la desarticulación de sociedades y el empobrecimiento de las mismas. El más controvertido de estos proyectos fue el de Polonoeste en Brasil (Sanahuja 2001:76).

Aunque los proyectos se fueron mejorando con el tiempo, hubo problemas tanto internos como externos al Banco que explican por qué no resultaron de gran éxito. Dentro del Banco, las divergencias entre el personal respecto a la importancia de la estrategia rural antipobreza frente a los proyectos agrícolas más tradicionales, la despreocupación con respecto a la participación de los beneficiarios y la falta de conocimiento del entorno lo que, junto al establecimiento de muchos componentes, dificultó un diseño adecuado de los proyectos (Ayres 1983:108-109, 122-124). Más importante que estos problemas fue la falta de atención a las causas de la pobreza rural y el que los proyectos se hicieran en ausencia de un entendimiento de la naturaleza y las causas de la pobreza dentro de cada país.

Entre los problemas externos, el principal fue la falta de compromiso por parte de los países que pedían los préstamos. No existieron, en general, políticas económicas tendentes a una mejora en la situación de los pobres que permitiera que los proyectos tuvieran un marco adecuado y, en muchas ocasiones, no hubo relación entre el proyecto de desarrollo rural del Banco y la política agrícola del país receptor (Ayres 1983:108). Muchas veces se solicitaron los proyectos porque eran los que el Banco estaba dispuesto a financiar, otras para utilizar los fondos del gobierno en otras cosas o para resolver otros problemas de pobreza que podían estallar políticamente.

A pesar de que el balance no fue muy positivo, el Banco adquirió experiencia en un terreno, el desarrollo rural, donde no tenía ninguna y consiguió influir en los objetivos de política sectorial en algunos países (Ayres 1983:143-145).

Entre los efectos indirectos de los proyectos se puede señalar el aumento del valor de la tierra allí donde se ejecutaron los proyectos, aunque no siempre favoreció a los pequeños propietarios porque las tierras pudieron ser compradas por los grandes. El aumento del ingreso no tuvo consecuencias uniformes ya que en algunos sitios aumentó el consumo no necesario y se produjo un despilfarro del mismo, mientras en otros aumentó el ahorro y la organización y participación campesina (Ayres 1983:137-142).

En cuanto a los resultados de los proyectos urbanos, el Banco valoró positivamente su influencia en los gobiernos receptores, en el sentido de que cambiaron sus políticas de vivienda de las décadas anteriores por una política de eliminación de obstáculos regulatorios, de fomento de la inversión privada a través de la autoayuda y de reducción del papel del sector público (Ayres 1983:176-177).

Existieron problemas como los cambios de ideas de los gobiernos o los cambios de gobiernos que cuestionaron algunos proyectos, y también con la falta de desarrollo institucional que produjeron que algunas agencias ejecutoras de los proyectos retrasaran la ejecución de los mismos (Ayres 1983:178-185).

También en estos proyectos los beneficiarios fueron grupos con mayores ingresos que los pretendidos, especialmente en las nuevas construcciones que salían más caras de lo previsto. Informes del Banco reconocieron que en muchos proyectos financiados por él, muchas de las casas fueron ocupadas por familias con ingresos superiores a lo inicialmente pretendido. Incluso en los proyectos de mejoras de los suburbios, teóricamente más accesibles, se dio el hecho de que las familias no podían pagar por los servicios mejorados. (Ayres 1983:193). Además de las posibilidades de compra, se presentaron problemas de recuperación de los costes y, sobre todo, problemas de mantenimiento una vez acabados los proyectos.

Dentro del Banco hubo muchas reticencias con estos proyectos. Muchos pensaron que estaba bien construir casas, pero que la vivienda era algo necesario pero insuficiente en una estrategia para aliviar la pobreza urbana. Muchos de los jefes de proyecto echaron en falta una política más clara

respecto al empleo que permitiera reducir la pobreza urbana de forma más eficaz (Ayres 1983: 205).

3.3. 3ª ETAPA: EL ABANDONO PROGRESIVO DE LA ESTRATEGIA DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

El debate sobre necesidades básicas del Banco Mundial supuso un importante giro en las discusiones sobre política de la institución y la causa del debate fue la conferencia de la OIT en 1976 que intentó dar un empuje a las preocupaciones sobre distribución de comienzos de los años 70. En la conferencia anual de ese año, McNamara expresó la necesidad de revisar las estrategias de crecimiento anteriores y la importancia de dirigirse a los millones de individuos que no tenían cubiertas las necesidades básicas.

En 1977 Streeten escribió un documento para el Banco en torno a ese nuevo enfoque de necesidades básicas. El Banco recogió estas ideas y durante los siguientes años se realizaron estudios sobre si era deseable o posible el enfoque, el posible coste del mismo, etc. McNamara quiso hacer compatibles la estrategia de las NN.BB y el crecimiento y no estuvo dispuesto a discutir posibles contrapartidas aceptables. El debate se mantuvo con un cierto grado de ambigüedad, tanto por la posición del presidente como por la propia subjetividad del término "necesidad".

En los proyectos antipobreza hasta esa fecha se entendió que los cálculos de productividad y retorno podían tener cierto grado de tolerancia. Sin embargo, a quienes propusieron el enfoque de las necesidades básicas se les pidió justificar sus propuestas en términos de costo y rentabilidad y asumir la carga de demostrar que el crecimiento económico no saldría perjudicado. Chenery y Stern objetaron que había una disyuntiva con el crecimiento. McNamara pidió más investigación sobre el asunto y en 1981 se cerró esta opción por un conjunto de factores: la inestabilidad económica, el conservadurismo político y la propia marcha de McNamara (Kapur et al. 1997: 265-267).

Los temas sociales no tuvieron suficiente fuerza para mantenerse ante la escasez de capital del Banco y la importancia de otras necesidades, y los objetivos sociales quedaron a un lado cuando el Banco se dirigió a problemas de balanza de pagos y a los diálogos sobre políticas macroeconómicas. Ni siquiera los principales defensores de la agenda antipobreza del Banco

objetaron que las emergencias financieras desplazaran los asuntos sociales (Kapur et al. 1997: 321).

Por otro lado, el Banco fue perdiendo capacidad de presión a favor de una agenda antipobreza ante los gobiernos receptores, tanto por los nuevos flujos de capital provenientes del reciclaje de los petrodólares en la segunda mitad de los 70, como por su actitud a finales de la década de dedicar una mayor parte de sus recursos a los problemas financieros. Los nuevos flujos permitieron a los países en desarrollo una menor necesidad de los fondos del Banco y, por tanto, una menor obligación de atender sus consejos. Por otro lado, si la discusión de los proyectos dirigidos a reducir la pobreza fue el instrumento mediante el cual el Banco planteó políticas antipobreza más amplias a los países, la reducción de estos préstamos supuso una disminución de estos debates sobre políticas.

4. LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS ANTIPOBREZA DEL BANCO MUNDIAL

Durante este período el Banco hizo un esfuerzo por definir un enfoque adecuado en la lucha contra la pobreza que permitiera conciliar la consecución del crecimiento económico con la reducción de la pobreza. Esta posición intentaba conciliar las ideas desarrollistas mantenidas por el Banco desde sus orígenes con la presión internacional por acabar con la pobreza, y esta postura produjo inconsistencias en la elaboración y puesta en marcha de una estrategia antipobreza coherente.

Muchos de los que trabajaban en el Banco en la época señalaron que la reducción de la pobreza podría tener efectos en un crecimiento más lento durante un tiempo, pero como ello chocaba con la obsesión de la dirección por no descuidar el crecimiento, las ideas se plantearon en términos de conseguir ambos objetivos al tiempo.

En las líneas que siguen se van a analizar tres trabajos realizados por personal del Banco o encargados por la institución que tuvieron distinta influencia. El primero de ellos, la estrategia de redistribución con crecimiento fue la más popular dentro del Banco ya que respondía mejor a la conciliación entre crecimiento y lucha contra la pobreza y no planteaba propuestas muy conflictivas. El segundo, fue un balance sobre las décadas de desarrollo anteriores y planteó que la distribución inicial de la riqueza era determinante

en la tendencia a la desigualdad de los países. Finalmente, la estrategia de las necesidades básicas resultó más radical e implicaba cambios en la estructura productiva de los países, por lo que nunca fue una estrategia adoptada por la institución. Se analiza también el esfuerzo de un diálogo Norte-Sur en el marco de las propuestas de un nuevo orden internacional y se valora, en conjunto, la estrategia antipobreza del Banco.

4.1. REDISTRIBUCIÓN CON CRECIMIENTO

Esta estrategia se plasmó en el libro "Redistribution with Growth" de Hollis Chenery y otros autores (M.S. Alhuwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly) publicado en 1974¹⁷, que fue fruto de las discusiones realizadas entre miembros del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial en diversas sesiones en 1973. Durante los años de McNamara resultó la estrategia adoptada en las intervenciones antipobreza, con un estatus semioficial (Ayres 1983:76).

Tras definir la pobreza absoluta y la relativa, se planteó que no había una relación significativa entre cambios en las participaciones del ingreso y tasas de crecimiento del mismo. Pero tampoco había base empírica para argumentar que tasas más altas de crecimiento generaran inevitablemente mayores desigualdades.

La estrategia trató de definir los determinantes de la desigualdad y ante la falta de datos de series de tiempo, se utilizó un corte transversal entre países buscando "variables explicativas".

Se utilizaron algunas variables estructurales: ingreso per cápita, participación de la agricultura en el producto, tasas de crecimiento económico y de población, y tasas de enrolamiento en educación primaria y secundaria que sólo explicaron la mitad de las variaciones en la participación del ingreso de diferentes países. No se consideraron otras variables estructurales como la concentración de la riqueza y factores económicos como los mecanismos institucionales y de mercado que discriminan contra los grupos más pobres. Lógicamente, una gran proporción de la variación quedó inexplicada.

¹⁷ Esta obra se publicó en 1976 en castellano por la editorial Tecnos con el título "Redistribución con Crecimiento" y esta versión es la que utilizamos aquí.

Se confirmó que, tal como planteó Kuznets, con el desarrollo la desigualdad del ingreso primero aumentó y más adelante disminuyó. El 40% medio permaneció estable. La educación, sobre todo primaria, estuvo positivamente relacionada con la igualdad en el 40% inferior. El crecimiento de la población, sin embargo, estuvo positivamente relacionado con la desigualdad.

Por otro lado, se defendió que una alta tasa de crecimiento económico no tenía un efecto adverso sobre la igualdad relativa, sino al contrario lo que suponía que los objetivos de crecimiento y equidad no tenían que estar en conflicto (Alhuwalia 1976a:42-44). Esta afirmación supuso refrendar el objetivo de McNamara de un progreso medido en dos planos: crecimiento y alivio de la pobreza que no resultaran contradictorios.

Tras buscar los determinantes de la desigualdad, que no quedaron muy claros, el siguiente objetivo fue señalar cuáles eran las características de los grupos de pobreza con el objetivo de conocer sus procesos de generación de ingresos y las restricciones que enfrentaban, con el fin de identificar aspectos que tuvieran importancia de cara a diseñar políticas. Alhuwalia (1976a:45-54) señala las siguientes características socioeconómicas de los grupos de bajos ingresos:

1.- Sectorial: Los pobres estaban localizados desproporcionadamente en áreas rurales y empleados en la agricultura. Un mayor énfasis sectorial hacia la agricultura o la asignación de recursos al desarrollo rural no era suficiente porque sus beneficios podían estar sesgados hacia los grupos de ingresos altos en el sector rural y perder, por tanto, efectividad.

2.- Empleo: importancia del trabajo asalariado. Esta clasificación no se consideró pertinente porque gran parte de los trabajadores en estos países eran "independientes" o, lo que es lo mismo, trabajadores por cuenta propia con niveles de ingresos muy bajos.

3.- Propiedad y disponibilidad de capital. La falta de capital era una característica de los grupos de pobres. El activo productivo más importante era la tierra agrícola y ésta estaba muy concentrada en la mayoría de los países. Existían fuerzas que llevaban a perpetuar o aumentar la concentración como las características demográficas de los grupos de pobreza, las diferencias en las tasas de ahorro por tipo de ingresos que perpetuaban los patrones de concentración, y el peor acceso al capital por rigideces institucionales y

fragmentación del mercado (derechos de tenencia, acceso a mercados financieros...).

El enfoque de redistribución con crecimiento se basó en tres aspectos: la formulación de una función de bienestar social mejor que el ingreso per cápita para medir el desarrollo; la elaboración de una teoría sobre el crecimiento y la distribución; y el estudio de las posibles estrategias para conseguir el objetivo (Ahluwalia y Chenery 1976:65-78). Resumimos a continuación lo más significativo de los mismos:

a) Índice de bienestar social como combinación de crecimiento y distribución.

Fue un intento de medir los resultados de una política de desarrollo en términos de beneficios recibidos por cada grupo socioeconómico. Para ello se construyó un índice de rendimiento económico. Sobre la importancia del índice habló McNamara en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco en 1973 en Nairobi, aunque posteriormente el tema fue relegado.

$$G = w_1g_1 + w_2g_2 + w_3g_3 + w_4g_4 + w_5g_5 \text{ donde}$$

G = índice del aumento en el bienestar social total.

w_i = ponderación del grupo i.

g_i = tasa de crecimiento del ingreso de cada grupo.

Si se daba la misma ponderación en cada grupo, esto suponía que un aumento del 1% del quintil más bajo tenía el mismo peso que un aumento del 1% en el ingreso del quintil superior, pero, por tanto, 1 dólar de aumento en el quintil inferior valdría más que 1 dólar de aumento en el superior.

Midiendo el bienestar por la tasa de crecimiento del PNB, en una sociedad donde $\frac{3}{4}$ partes del ingreso estén concentradas en los 2 quintiles superiores (40% de la población), lo que reflejará este incremento económico es un aumento del ingreso de ese 40%, y los aumentos de ingreso de los quintiles pobres no tendrán peso o importancia. Sin embargo, con esta ponderación daban más importancia al aumento de ingresos de los pobres de cara a medir el bienestar total.

Este índice, o uno más sesgado para la pobreza (0,6 para el 40% inferior, 0,3% para el 40% siguiente y 0,1 para el 20% superior), permitiría

ver si el crecimiento iba acompañado de mayor o menor desigualdad en la distribución, castigando la desigualdad con una menor "G".

b) Hacia una teoría del crecimiento y la distribución.

Para los autores era necesaria una nueva teoría sobre el crecimiento y la distribución ya que las existentes no resultaban válidas. Las teorías tradicionales sobre la distribución del ingreso, resultaban insuficientes porque no tenían en cuenta que en los países subdesarrollados, la mitad de los pobres no son asalariados, sino trabajadores por cuenta propia. Además, estas teorías no tenían un tratamiento explícito en sus modelos de la distribución de los distintos tipos de activos, siendo éstos y su productividad los que determinan el ingreso de los grupos.

"El interés por la distribución del ingreso no es simplemente una preocupación por las participaciones en él, sino que es más bien un interés por el nivel y el crecimiento del ingreso de los grupos de menor ingreso" (Ahluwalia y Chenery 1976: 65).

Como podemos ver, los autores del enfoque de Redistribución con Crecimiento, se plantearon la justicia económica, no en términos de participaciones relativas del ingreso, sino como una aceleración del desarrollo de los grupos más pobres.

Para ello era necesario conocer los determinantes del ingreso de los grupos pobres y los encadenamientos que estos grupos tenían con el resto de la economía. Esto permitiría la acción del sector público con instrumentos que pudieran influir en el proceso.

"La política debiera operar... en favor de aquellos factores de producción poseídos por los grupos de menor ingreso... y debería tratar de alterar en el tiempo el patrón implícito de concentración del capital humano y físico" (Ahluwalia y Chenery 1976: 72).

La política pública debía intentar dar acceso a los grupos objetivo a insumos físicos, financieros y a conocimientos técnicos, también debía realizar acciones a gran escala para dar acceso a activos complementarios públicos (infraestructuras) y a activos de propiedad privada (tierra) necesarios para aumentar la producción.

Finalmente, al considerar al capital humano como un activo productivo que genera ingresos, era importante actuar sobre el patrón de concentración del capital humano para garantizar el éxito de la estrategia.

El estudio consideró que los ingresos entre grupos sociales estaban relacionados. Aunque los grupos más pobres estaban menos relacionados con la economía que los otros, también lo estaban a través del empleo y del mercado de bienes. Sus ingresos venían determinados por los salarios provenientes del sector moderno y de los productores a pequeña escala, por los ingresos por cuenta propia y por las transferencias netas de los ricos a través del sistema fiscal. Esto significaba que una menor tasa de acumulación de capital de los ricos se reflejaba, en última instancia, en menores ingresos salariales para los pobres.

La importancia de la concentración de activos y la relación entre distribución y crecimiento llevaban a una reformulación de los objetivos de desarrollo. Era necesario dirigir la inversión pública de forma que sostuviera los ingresos de los grupos pobres, fortaleciera su propiedad y su acceso a los recursos físicos y humanos. Sin esta inversión parecía inevitable que el ingreso per cápita de los pobres creciera más lentamente que el de los grupos de mayores ingresos. La inversión en los pobres produciría mayores ingresos y producción lo que a largo plazo repercutiría favorablemente en el conjunto social. En una o dos décadas se podía mejorar el proceso.

Para este enfoque no se podía separar el objetivo de crecimiento del de distribución. La sustitución entre distribución y crecimiento, si es que se daba, podía ser un fenómeno transitorio mientras se hacía productiva la inversión en los pobres (Ahluwalia y Chenery 1976:75-76).

c) Estrategias alternativas.

Para conseguir el objetivo se sugería aplicar distintas estrategias o elementos de ellas según el país (Ahluwalia y Chenery 1976:76-78), que explicamos a continuación:

1.- Maximizar el crecimiento del PNB aumentando el ahorro y asignando más eficientemente los recursos. Esta estrategia podía estar en conflicto con objetivos redistributivos si se favorecía a los grupos cuyo ahorro es alto con menores impuestos o restricción de salarios. Para intentar compensar los efectos negativos tendrían que incluirse transferencias.

2.- Invertir en activos físicos y humanos de los pobres. Aunque suponía algún sacrificio en la producción y algún costo para los grupos de mayores

ingresos a corto plazo, el índice de bienestar sería mayor y los grupos de mayores ingresos se beneficiarían de la mayor productividad y poder adquisitivo de los pobres.

3.- Redistribución del ingreso a través del sistema fiscal o asignación directa de bienes de consumo. También podían elevar el índice de bienestar, pero tenían un costo alto en términos de inversión no efectuada. Algunos (nutrición infantil, servicios de salud maternal) se planteaban como un suplemento necesario a la estrategia de inversión.

4.- Transferencia de activos existentes. No se consideraba probable su éxito, por la resistencia política que crearía. En la propiedad de la tierra era esencial un cierto grado de redistribución de activos para aumentar la productividad. En otros terrenos se veía más conveniente reorientar la nueva inversión más que redistribuir los activos existentes por el alto costo de desorganización social y política.

5.- En un plazo más largo, la política demográfica tenía repercusiones en la redistribución del ingreso y el nivel de consumo de los pobres. Las inversiones en salud, educación y crecimiento económico de los grupos más pobres podían contribuir a disminuir la fertilidad e indirectamente a mejorar la distribución.

La primera de las estrategias suponía una apuesta por el crecimiento económico tal como se venía haciendo anteriormente, y los propios autores reconocieron que podía ser contradictorio con los objetivos distributivos.

La segunda estrategia, invertir en activos físicos y humanos de los pobres, se consideró como la de mayor posibilidad de ejecutarse. Consistía en fijarse en el patrón de acumulación, es decir, el gobierno a través de sus inversiones podía reorientar públicamente los activos si dedicaba un mayor porcentaje del PNB a inversiones públicas que mejoraran la distribución del ingreso. Se planteó que era menos conflictiva la redistribución dinámica o reorientación de las inversiones a favor de los grupos de bajos ingresos que la redistribución de los activos existentes (Ahluwalia 1976b: 113).

Respecto a las transferencias de consumo, la redistribución vía el sistema fiscal, o la asignación directa de consumo, tercera estrategia, se consideró que tenían un impacto inmediato, pero debían mantenerse indefinidamente si los pobres no acumulaban suficientes medios de producción. Por otra parte, estas transferencias podían ayudar a que fueran más

productivos ya que una mejor nutrición o salud repercutirían en la producción. Se decantaron por un uso selectivo de estas transferencias hacia grupos objetivos. La efectividad de estas transferencias dependía de consideraciones institucionales y la mayoría de los países subdesarrollados no tenían infraestructura organizativa para canalizar estos apoyos y crearla supondría fuertes costos.

En cuanto a la captación de impuestos directos para su redistribución, Ahluwalia planteó que era difícil de implementar; normalmente los impuestos al ingreso personal sólo se podían recoger en el sector moderno de la economía, por lo que a partir de cierto punto, un aumento del impuesto llevaría a un aumento de la evasión o a un peso desproporcionado en los salarios de empleados públicos y beneficios de sociedades anónimas del sector moderno. Habría que aumentar el papel de los impuestos a la riqueza y a la propiedad del sector más rico del país, y buscar impuestos indirectos que fueran progresivos (Alhuwalia 1976b: 117-118).

La cuarta estrategia, de redistribución vía transferencia de activos, no se consideró muy factible. Políticamente la tarea de redistribución no era sencilla. Bell (1976:81) señaló que conseguir una transferencia de un 2% del PNB de los ricos a los pobres durante una o dos décadas no sería aceptada por los ricos y supondría una fuerte redistribución del ingreso y la riqueza. Las posibilidades de una política de redistribución dependerían de las alianzas que se pudieran establecer; de los distintos intereses de los grupos de ricos, que les podían llevar a ceder cosas para evitar conflictos mayores o porque podían ver mejoradas sus perspectivas de grupo. Era necesario tener en cuenta que los pobres no estaban organizados y eran, por tanto, políticamente más débiles que los ricos.

La reforma agraria en contextos donde la tierra estaba muy concentrada, podía servir para mejorar la situación de los pobres sin destruir la estructura social, especialmente cuando había mucha tierra cultivable no utilizada, o si no existía mucha demanda de tierra. Para esto, la coalición de intereses gobernantes debía controlar y legalizar el proceso (Bell 1976: 90-91).

En resumen, los autores de Redistribución con Crecimiento no contrapusieron el objetivo de crecimiento con el de distribución. Apostaron por una redistribución dinámica, menos conflictiva, para ir mejorando la situación de los grupos más pobres. Aunque consideraron importante la acción de los gobiernos, siguieron poniendo el acento en el mercado y sus mecanismos para

aliviar la pobreza. Adoptaron una postura ecléctica entre las posiciones liberales y las radicales, al considerarla más factible:

“Las estrategias liberales conservadoras tienden a concentrarse enteramente en corregir los precios de mercado para llegar a “los precios correctos”, con la esperanza de que la estructura económica sea suficientemente flexible y con la convicción de que todos se verán beneficiados. Por el contrario, la solución radical subraya la importancia de romper la concentración de la riqueza y el marco institucional que la refleja y apoya... Al postular un enfoque ecléctico, reconocemos que las soluciones liberales conservadoras pueden no ser suficientes. Algunas acciones dirigidas a corregir la concentración extrema de los activos físicos (en términos de control de la propiedad y acceso a ellos) son también necesarias. Los gobiernos pueden actuar en este frente reorientando el flujo de la inversión pública a través del tiempo... ...el eclecticismo no se justifica porque sea siempre correcto, sino porque es más probable que sea políticamente factible” (Alhuwalia 1976b:126).

Este libro, publicado poco después del discurso del presidente de 1973 en Nairobi, marcó el esfuerzo del Banco para expresar su enfoque general respecto al alivio de la pobreza en los países en desarrollo, y siguió siendo el marco de referencia para el personal del Banco a pesar de la aparición de otros enfoques como el de las necesidades básicas (Ayres 1983: 76).

4.2. BALANCE DE 25 AÑOS DE DESARROLLO

Fruto de los debates en la comunidad internacional y en el seno del Banco Mundial sobre cómo luchar contra la pobreza, en 1977 se publicó, por encargo del Banco una evaluación de los esfuerzos del desarrollo, realizada por David Morawetz: “Twenty-five years of economic development, 1950-1975”¹⁸. En el trabajo de Morawetz hubo algunos puntos en común con la estrategia anterior, especialmente la consideración de que el índice de la renta per capita no era válido ya que se daba la misma importancia a cada dólar adicional de ingreso, fuera de un rico o de un pobre, o la afirmación de que el problema en los países del Tercer Mundo era más de subempleo que de desempleo abierto; pero hubo importantes discrepancias con la tesis principal de Redistribución con Crecimiento, es decir con que se pudiera crecer primero y redistribuir después.

Los autores del enfoque anterior defendían la alternativa de ir redistribuyendo los aumentos del ingreso dinámicamente, a través de la reorientación del gasto público. En este balance se analizaron los datos

¹⁸ La versión consultada es la publicada por Tecnos en castellano: “Veinticinco años de desarrollo económico, 1950 a 1975”, en 1979.

históricos de varios países y se diferenciaron dos grupos; uno, en el que la parte del PNB correspondiente a los grupos más pobres había aumentado o permanecido constante (Irán, Israel, Corea, Singapur, Taiwan, China, Costa Rica, el Salvador, Colombia y Puerto Rico), mientras en otro grupo había disminuido la participación de dichos grupos (Argentina, Brasil, México, Panamá, el Perú, la India, Malasia y Filipinas).

No parecía haber una relación clara entre la tasa de desarrollo económico y el grado de desigualdad en un momento dado o la tendencia a la desigualdad a lo largo del tiempo.

Se apuntaron dos hipótesis:

1) La distribución inicial de los bienes y el ingreso podía ser un factor determinante de la tendencia a la desigualdad. Los que poseían bienes, fueran recursos físicos o capital humano, se encontraban en mejor posición para beneficiarse una vez comenzado el desarrollo. Era muy posible que en una sociedad con distribución marcadamente desigual el desarrollo mantuviera o aumentara la desigualdad.

2) El factor determinante de la distribución del ingreso era la estructura básica de la economía. Una vez que se iniciaba el proceso de desarrollo, los ingresos generados difícilmente se distribuirían por medio de impuestos, empleo público, etc.

La implicación de estas dos hipótesis era que tal vez no fuera posible crecer primero y redistribuir después.

En cuanto a los objetivos a plantearse en relación a la pobreza, el estudio se planteó el cubrir las necesidades básicas de los más pobres, no la reducción de las brechas entre países ricos y países pobres. El balance de los 25 años era bastante negativo en este sentido¹⁹.

La aspiración de reducir las brechas era frustrante y poco válida para Morawetz. Además de lo difícil que resultaba, argumentó que muchos países en

¹⁹ La brecha relativa entre países ricos y pobres (PNB per cápita de la región como porcentaje del PNB per cápita de la OCDE) aumentó entre 1950 y 1975, y la renta de los países en desarrollo pasó de ser un 11,9% de la renta de los países desarrollados a representar un 9,2%, y sólo disminuyó en los países exportadores de petróleo. La brecha absoluta (PNB per cápita de los países OCDE menos PNB per cápita de la región) más que se duplicó en el período. Con las mismas tasas de crecimiento, en 100 años sólo 7 países lograrían eliminar la brecha absoluta y otros 9 lo conseguirían en 1.000 años (McNamara 1981:443-444).

desarrollo no consideraban el estilo de vida de los países desarrollados, con su desperdicio de recursos, un objetivo por lo que luchar. Por otra parte, cuando se hablaba del ingreso per cápita que se quería alcanzar, la mayoría de personas y gobiernos tendían a pensar en grupos de referencia cercanos.

En el discurso ante la Junta de Gobernadores de 1977, McNamara fue claro en este punto. Acabar con la distancia entre países no fue nunca un objetivo realista. Teniendo en cuenta las diferencias de capital y de la base tecnológica entre los países menos desarrollados y los desarrollados no había sido posible y tampoco lo era en 1977 (McNamara 1981:443). Lo que sí era posible era reducir la pobreza.

En el proceso de reducir la pobreza, el ingreso era un medio²⁰. El fin último era proporcionar a los pobres los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas: alimentación, atención médica, vivienda, etc.

Resultó difícil definir las necesidades básicas con exactitud. Además, éstas cambiaban según las circunstancias. ¿Quién decidía qué eran? ¿Los interesados o una autoridad externa? Otro problema fue la ponderación de esas necesidades, es decir a qué se daba más importancia.

Las conclusiones de Morawetz en torno a un crecimiento que favorezca a los sectores más pobres fueron:

- 1) Aunque había muchos y diferentes caminos hacia el desarrollo, también había cosas comunes: los gobiernos nacionales (China, Taiwan y Corea) tuvieron un papel determinando un marco normativo general, pero la gran mayoría de las decisiones cotidianas se tomaron de forma descentralizada sin grandes interferencias.
- 2) Para países pobres y densamente poblados sólo un aumento a largo plazo del ingreso per cápita podía representar una esperanza.
- 3) La distribución inicial de la riqueza era determinante en la tendencia a la desigualdad.

²⁰ La relación entre la renta per capita y la satisfacción de las necesidades básicas no estuvo clara. Los datos indicaron una relación positiva, pero débil entre el nivel de renta y los índices de NN.BB. Pero de los 16 índices, sólo en cinco relacionados con nutrición, mortalidad infantil y viviendas con electricidad, se dio una relación significativa entre mejoras de NN.BB. y aumento del PNB per cápita.

- 4) La estabilidad política, en la medida en que permitía la estabilidad de las "reglas de juego", podía ser importante.

Este balance supuso reconocer las limitaciones de la redistribución dinámica para conseguir que el crecimiento económico se tradujera en redistribución y equidad. Se buscó, por tanto, un enfoque más centrado en la satisfacción de las necesidades básicas tal como proponían otras instituciones como la OIT.

4.3. LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

En 1978 el Director del Departamento de Políticas y Programas del Banco Mundial, Mahbub Ul Haq encargó a Paul Streeten la coordinación de los estudios del propio Banco sobre el tema de las necesidades básicas, y fruto de su trabajo y de colaboraciones de varios expertos y consultores del Banco Mundial fue el libro "First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries"²¹.

El estudio se realizó entre los años 1978 y 1980 y tuvo en cuenta la experiencia que el Banco Mundial tenía en su lucha contra la pobreza siguiendo la estrategia de Redistribución con Crecimiento y los problemas con que se estaba encontrando para aliviar la pobreza absoluta.

Es importante señalar que el concepto de necesidades básicas que plantearon Streeten y sus colaboradores no era un concepto de bienestar social, ya que un nivel más elevado de educación y un mejor estado de salud podían servir para acrecentar la productividad. Por tanto, se siguió manteniendo el interés en que el sector pobre fuera más productivo.

En la definición del enfoque de NN.BB. se reconoció la existencia de diferentes interpretaciones del concepto en cuanto a cuáles eran las NN.BB., qué significaba políticamente esa estrategia o cómo se cubrían esas necesidades.

La posición que se adoptó respecto a la estrategia de las NN.BB. fue que este enfoque procuraba proporcionar las oportunidades para el pleno desarrollo

²¹ Publicado por Oxford University Press para el Banco Mundial en 1981. La versión utilizada es la publicada por Tecnos en castellano en 1986: "Lo primero es lo primero: Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo".

físico, mental y social de la persona humana y luego buscar los medios para alcanzar ese objetivo. En un plazo de una generación trataba de asegurar el acceso a recursos particulares para grupos determinados que tenían deficiencias en esos recursos. Estos grupos no eran captados por decilas en la distribución del ingreso. El enfoque se concentraba en lo que se proporcionaba y en el efecto que ejercía en necesidades como la de la salud, en lugar de en el ingreso. No quitaba importancia a conceptos más agregados, sino que quería darles contenidos. No buscaba reemplazar conceptos como crecimiento o productividad, que eran medios para llegar al fin, pero sí se planteaba que el fin de satisfacer las NN.BB. podía exigir cambiar la composición del producto, las tasas de crecimiento de sus componentes, la distribución del poder adquisitivo, el diseño de los servicios sociales o de los impuestos, y el sistema de distribución dentro de la unidad familiar.

Además de especificar las necesidades humanas en contraste con los conceptos abstractos y de enfatizar los fines en lugar de los medios, también abarcaba las necesidades no materiales. Estas eran importantes, no sólo por derecho propio sino porque eran condiciones importantes para llenar las necesidades materiales. Incluían autodeterminación, confianza en sí mismo y seguridad, participación colectiva, y poder dar un sentido de finalidad a la vida y al trabajo.

Criticaron el enfoque anterior por considerarlo incompleto y parcial, planteando las razones siguientes:

- 1) Algunas NN.BB. se satisfacen sólo o de forma más eficaz a través de los servicios públicos. Aunque la prestación de servicios públicos no era una característica distintiva del enfoque de Streeten y sus colaboradores, sí lo era el investigar por qué éstos no llegaban a los grupos de destino y, a veces, reforzaban las desigualdades en el ingreso.
- 2) Los consumidores no siempre son eficientes en el uso de su ingreso adicional para satisfacer sus necesidades.
- 3) La forma en que se gana el ingreso adicional puede afectar negativamente a la nutrición. Por ejemplo, el empleo de la mujer lactante o el aumento de los cultivos comerciales que desplacen a los de subsistencia si estos últimos tienen mayor valor nutritivo.

- 4) Existe una mala distribución en el hogar, desfavorable a mujeres y niños. En algunas sociedades donde las mujeres tienen más carga de trabajo, los alimentos no se distribuyen de acuerdo con el esfuerzo.
- 5) Una alta proporción de pobres no puede trabajar (enfermos, ancianos...). Sus necesidades sólo se pueden cubrir a través de transferencias.
- 6) Se ha prestado atención a las técnicas, pero no a la producción de bienes apropiados para cubrir las NN.BB.
- 7) Se descuidan las necesidades no materiales.

La preocupación sobre las relaciones entre crecimiento y necesidades básicas siguió existiendo y se planteó la hipótesis de que satisfacer las NN.BB. contribuía a un crecimiento más rápido ya que, *"...el llenar las necesidades básicas es también una inversión en capital humano, y que con el tiempo esa inversión también produce tasas de rendimiento más elevadas que otras inversiones opcionales"* (Streeten et al. 1986:102).

Por el otro lado, una tasa mayor de crecimiento podía aumentar los recursos disponibles para cubrir esas necesidades, pero *"...el crecimiento por sí mismo -incluso el crecimiento igualitario o la redistribución derivada del crecimiento- no garantiza la satisfacción de las necesidades básicas"* (Streeten et al. 1986:105).

El enfoque señaló tres aspectos a contemplar: la oferta, la demanda y las instituciones. Es decir, tenía que haber suficiente producción de los bienes básicos necesarios para cubrir las necesidades básicas; además, los pobres debían tener los recursos necesarios para poder comprar esos bienes; finalmente, las instituciones tenían que facilitar el acceso a esos bienes tanto en el mercado como respecto a los bienes públicos.

Un problema a abordar fue el costo de esta estrategia y los autores plantearon que:

"...un conjunto de políticas selectivas, posibilita cubrir las necesidades humanas básicas de toda la población a niveles de ingreso per capita sustancialmente inferiores a los exigidos por una estrategia menos discriminatoria del crecimiento general del ingreso y, por consiguiente es posible llenar más pronto esas necesidades" (Streeten et al. 1986:45).

Se precisarían menos recursos, o el objetivo se alcanzaría antes ya que un ataque directo a la privación economizaría recursos que no contribuyen a

llenar NN.BB. Lo explicaron con un ejemplo: atacar la mortalidad infantil, educar a las mujeres, atender a los ancianos, enfermos e incapaces lleva a reducir el tamaño deseado de la familia y las tasas de fecundidad antes y con menos costo que aumentar el ingreso de la familia. Además, estar libre de embarazos no deseados, debidos a la mortalidad infantil, es una necesidad básica en sí.

El enfoque tendería a que hubiera más recursos disponibles internamente por tres razones:

- 1) La composición del producto que se precisaba para cubrir NN.BB. se creaba con una utilización más intensiva en mano de obra.
- 2) Combatir la malnutrición, enfermedades y analfabetismo, prolongaba la vida y su calidad, metas por derecho propio, y mejoraba la aptitud de la fuerza de trabajo.
- 3) Si el enfoque se basaba en la participación, movilizaría más y mejor los recursos locales.

A nivel internacional se conseguirían más recursos porque satisfacer las NN.BB. de los pobres del mundo tenía un atractivo moral y político muy fuerte.

Se analizó la experiencia del Banco Mundial a través de sus estudios de países y de sectores y sacaron las siguientes lecciones:

- 1) No había una respuesta clara a si era contradictorio el crecimiento con la satisfacción de las necesidades básicas. Sí parecía que mejores niveles de nutrición, salud y educación tenían buenos efectos en la reducción de la fecundidad, aumento de la productividad de la mano de obra, adaptación y capacidad de cambio de la gente y un ambiente político para el desarrollo estable.
- 2) Las necesidades básicas más apremiantes se podían satisfacer con éxito incluso con niveles bajos de ingreso per capita, sin sacrificar el crecimiento, como en el caso de Sri Lanka.
- 3) Se podía establecer el efecto beneficio a largo plazo de la satisfacción de las NN.BB. en la productividad y el crecimiento, pero a corto plazo había también posibilidades de mejorar los rendimientos obtenidos en la satisfacción de las necesidades, administrando mejor los recursos, es decir, reasignando los recursos existentes.

- 4) Buscar políticas orientadas a satisfacer NN.BB. exigía introducir cambios de importancia en el equilibrio de poder de una sociedad. Una amplia variedad de regímenes lo habían conseguido, como era el caso en Corea del Sur, Sri Lanka, China, Cuba y Yugoslavia. Algunas características comunes a éstos habían sido: distribución equitativa de bienes físicos como la tierra, administración descentralizada con apoyo central y políticas apropiadas. Además, donde se habían conseguido mayores avances se reconocía más la función de la unidad familiar y de la mujer.

La parte más importante del trabajo del Banco en este terreno se dio sobre los estudios de sectores que habían ayudado a identificar temas de política operativa:

- 1) Las intervenciones eran más eficaces y menos costosas si se trabajaba simultáneamente en varios campos o sectores; la educación básica mejoraba el efecto de los servicios de salud; una mejor salud permitía a los niños beneficiarse de la educación, etc.
- 2) Lo que se precisaba era una reasignación de recursos en el sector privado, en el público y del privado al público. Se podía lograr mucho sin recursos adicionales.
- 3) Se hacía necesaria la ejecución escalonada correcta de las políticas sectoriales y establecimiento de prioridades. La educación básica era esencial para llenar otras NN.BB.
- 4) Resultaba difícil alcanzar al 20% de obreros de ingresos más bajos, debido a que los sistemas de transmisión de servicios no les llegaban debido a las estructuras de poder, las imperfecciones del mercado o a consideraciones de costes. Se justificaba subsidiar determinados grupos de pobreza, pero las técnicas aplicadas habían sido ineficientes.
- 5) Se precisaba financiar los costes ordinarios (2/3 del total) de los proyectos y sectores.
- 6) El paso de una sociedad desde la estrategia convencional a la de satisfacción de NN.BB. podía crear problemas como la escasez de alimentos, o el aumento de las importaciones. La comunidad internacional debía ayudar a los gobiernos a hacer esa transición.

En cuanto a los costes de la eliminación de la pobreza, se calculó que se necesitaría transferir entre un 2% y un 3% del ingreso mundial al año y en el

año 2000 el objetivo se cumpliría, es decir, en 20 años se lograría acabar con la pobreza mundial.

4.4. PROPUESTAS DE UN NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL Y DIÁLOGO NORTE-SUR

Las propuestas del nuevo orden económico internacional (NOEI) vinieron de los países periféricos y resultaron inaceptables para los países ricos que eran los principales donantes de recursos del Banco, por lo que la institución no aprobó ese enfoque.

Tal como tomaron cuerpo en las resoluciones de la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de NN.UU. de 1974, estas propuestas incluyeron un conjunto de iniciativas en relación a los bienes, comercio internacional, reforma del sistema monetario internacional, ayuda al desarrollo, industrialización internacional, transferencia de tecnología, regulación y control de las actividades de las empresas multinacionales, etc.

En concreto, los países del Tercer Mundo pidieron acuerdos internacionales de bienes para regular y estabilizar los mercados mundiales de materias primas y bienes primarios, acuerdos arancelarios preferentes para las exportaciones de bienes manufacturados y semi-manufacturados, quisieron tener un mayor peso en las decisiones del FMI, una mayor participación en la producción industrial internacional a través de la financiación de proyectos industriales y de la relocalización industrial, desearon un mayor apoyo de los países desarrollados para el desarrollo de la tecnología propia en sus países, la adopción de un código de conducta de las corporaciones multinacionales y otras medidas.

De todas estas reivindicaciones el Banco señaló los aspectos negativos del proteccionismo de los países desarrollados y la necesidad de mayores flujos de ayuda al desarrollo. Por lo demás su política fue plantear la necesidad de reformas políticas en los países del Tercer Mundo.

La posición de muchos países del Tercer Mundo en este debate fue que los objetivos de las necesidades básicas se conseguirían a través del crecimiento económico que tendría lugar si se ponía en funcionamiento el nuevo orden económico internacional (NOEI). La mayor atención de los países desarrollados a la pobreza fue vista como una cortina de humo construida por

esos países para evitar tener que hacer concesiones a los países pobres a nivel internacional. Por parte de los países desarrollados, el NOEI propugnado por los países del Tercer Mundo era otra cortina de humo para no enfrentarse con la falta de atención a los problemas de pobreza dentro de sus fronteras (Ayres 1983:82-83).

Para Streeten y sus colaboradores (1986:162-183), el NOEI y la satisfacción de las necesidades básicas eran estrategias complementarias: si el NOEI generaba más recursos para los países en desarrollo, se podrían utilizar para satisfacer las necesidades básicas, mientras que el objetivo de satisfacerlas podría movilizar recursos y apoyos de la cooperación internacional. Desde el punto de vista económico se podría investigar cómo cada una de las medidas del NOEI podía contribuir a alcanzar las necesidades básicas, estudiando qué países y qué grupos dentro de cada país se beneficiarían de ellas. Al mismo tiempo, se podría investigar cómo apoyar internacionalmente los esfuerzos internos de erradicar la pobreza. Desde el punto de vista de los miedos y recelos de la política nacional e internacional se necesitaban analizar los distintos intereses de grupos del Norte y del Sur que podían obstaculizar el trabajar más a favor de los pobres.

Los autores discuten varios de los recelos e interpretaciones erróneas provocados por la estrategia de las necesidades básicas, por ejemplo que satisfacer las necesidades básicas supone reducir el crecimiento, cuando, por el contrario, el crecimiento es un prerequisite y un resultado de la estrategia; o que un compromiso global para conseguir satisfacer esas necesidades requiere menos recursos internacionales, cuando se necesitan más recursos para ejecutar esta estrategia.

El Banco intentó fomentar el diálogo Norte-Sur y McNamara impulsó en 1977 la formación de una comisión, Comisión Brandt, que debería formular un programa de integración Norte-Sur cuyo informe, publicado en 1979, respondió más bien a los intereses de los países desarrollados. La mayor parte del Informe Brandt²² se dedicó a defender el mensaje ideológico de los intereses mutuos del Norte y el Sur y dentro de sus propuestas planteó la necesidad de transferencias masivas del Norte al Sur con una justificación keynesiana a nivel internacional (Gunder Frank 1982: 349, 354).

²² El informe fue publicado en castellano por la Edit. Nueva Imagen y la revista Nueva Sociedad, en México, con el nombre: "Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Brandt. Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo" (Comisión Brandt 1981).

Los pocos avances realizados llevaron a cambios dentro de la comisión y a nuevas reuniones entre países del Sur donde se habló de una mayor cooperación Sur-Sur. Este reagrupamiento de los países del Sur fue criticado por altos funcionarios del Banco Mundial que vieron con pesimismo las posibilidades de diálogo impulsadas por la institución (Lichtensztein y Baer 1986: 129.130).

4.5. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTIPOBREZA DEL BANCO MUNDIAL

En la política de alivio de la pobreza del Banco Mundial, triunfó el enfoque de Redistribución con Crecimiento respecto al de las necesidades básicas. El primer enfoque supuso una estrategia modesta y posibilista que no buscaba cambiar el mundo donde vivían los pobres, sino sólo mejorar los términos en que estaban situados en ese mundo. El Banco Mundial mantuvo en la práctica este enfoque por su factibilidad, ya que aunque no agradó a muchos gobiernos prestatarios, resultaba menos peligroso que otros enfoques que plantearon una redistribución de activos o que se cuestionaron la estructura productiva. Además, los profesionales del Banco (economistas, ingenieros y técnicos) estaban más familiarizados con conceptos de producción, ingreso y productividad que con gestión de oferta o problemas de transición política necesarios para abordar la estrategia de necesidades básicas. Por otro lado el enfoque de Redistribución con Crecimiento se prestó más a la cuantificación, a la elección de grupos objetivos y a un aumento de préstamos, mientras que las actividades requeridas en el enfoque de las necesidades básicas suponían cambiar la estructura productiva, reducir importaciones innecesarias, promover la participación popular, etc. (Ayres 1983:89-91).

La estrategia de NN.BB. fue mucho más radical que la anterior, ya que implicaba cambios más amplios y profundos en la estructura de producción y en el rol del gobierno en la economía. Fue llamada una estrategia de gestión de la oferta y planteó que en muchos países en desarrollo la producción o importación de productos inapropiados, muy sofisticados o de lujo había sido el obstáculo principal para la consecución de la estrategia de satisfacción de necesidades básicas. Defendieron que la producción de bienes no esenciales tendría que estar fuertemente controlada; que los incentivos y señales de mercado deberían modificarse buscando la producción de bienes y servicios básicos, y que el estado tendría que intervenir en el mercado para conseguirlo. (Ayres 1983: 85-86).

Ambos enfoques dieron importancia al aumento de la productividad e ingreso de los pobres, dirigiendo la inversión hacia ellos y aumentando su acceso a los servicios públicos. Ambos reconocieron que no estaba claro que no se exigiese algún sacrificio de crecimiento a corto plazo, aunque dentro del Banco insistieron en que no eran objetivos contradictorios y en que el crecimiento también aumentaría.

Ninguna de las dos estrategias abordó el tema político (Ayres 1983:80, 86). Redistribución con Crecimiento trató poco este aspecto y su planteamiento fue que debía surgir una coalición reformista de forma que algunos grupos de la élite, buscando su propio interés, hicieran concesiones para conseguir el apoyo de los pobres. Al intentar evitar el conflicto político de una redistribución de activos, resulta cuestionable si fue una estrategia redistributiva.

Los partidarios del enfoque de las NN.BB. fueron conscientes de que tanto productores como importadores no suscribían el enfoque, especialmente porque podía crear problemas a la élite al aumentar el poder de los pobres. Sin embargo, la estrategia apenas tocó los aspectos políticos. Era necesario un cambio de propiedad de los recursos productivos para llevar adelante los cambios en la producción que se planteaban. La élite tendría que renunciar a algunos de sus objetivos de consumo, etc., pero no se planteó si esto se podía lograr de una forma reformista o se requerían otro tipo de procesos.

La estrategia antipobreza del Banco se basó en una política a aplicar internamente en cada país ya que eran los gobiernos de los países en desarrollo quienes tenían la principal responsabilidad de resolver sus problemas de pobreza absoluta. Esto supuso obviar las responsabilidades de las relaciones económicas internacionales en el aumento de las desigualdades y en la generación de mayor pobreza en los países del Sur.

Para el Banco Mundial el objetivo siguió siendo el crecimiento económico, la acumulación y el mantenimiento de los sistemas vigentes en cada país, y el enfoque antipobreza tuvo un carácter subsidiario. Esta subordinación se dio en dos planos (Lichtensztejn y Baer 1986:171):

“El primero y prioritario, radica en que la satisfacción de necesidades básicas requiere de mayores recursos del sector moderno de la economía, los cuales deben provenir de un aumento de sus índices de productividad. Un segundo plano de subordinación de la satisfacción de las necesidades básicas al crecimiento se refiere también al requisito de aumentar la productividad, pero ahora respecto de la tierra y del trabajo de que disponen los pobres para sí.”

Si se introdujo el enfoque antipobreza fue para paliar las consecuencias que el modelo hegemónico de desarrollo del Banco, el crecimiento, tuvo en las poblaciones pobres del Tercer Mundo. De esta manera, el alivio de la pobreza fue un objetivo no sólo compatible sino reforzador del proceso de acumulación, sobre todo cuando no se cuestionó tocar la distribución de activos existentes (Lichtensztein y Baer 1986: 171-173).

Aunque no se cuestione el deseo del Banco de reducir la pobreza, el hecho de no querer abordar sus causas estructurales, de no querer enfrentarse a las élites de los países prestatarios en aspectos como la distribución del ingreso y los sistemas fiscales, y el haber favorecido con su política agrícola los grandes latifundios y la agricultura exportadora, llevaron a un fracaso en el objetivo de reducción de la pobreza.

“En muchos países, el resultado fue exactamente el contrario del que se perseguía: más pobreza rural, el aumento de la desigualdad y el agravamiento de la dependencia externa” (Sanahuja 2001: 79).

La estrategia de crecimiento y alivio de la pobreza emprendida por el Banco promovió una mayor inserción en los mercados internacionales, una mayor dependencia de las inversiones de las empresas transnacionales y un mayor endeudamiento que aumentaron la vulnerabilidad de las economías a la crisis económica y agravaron el problema de la pobreza.

5. BALANCE DEL PERÍODO

Los objetivos planteados durante el mandato de McNamara: ampliar el peso del Banco como institución prestamista, reducir la pobreza absoluta de forma compatible con el crecimiento y convertir al Banco en una institución de desarrollo, se lograron sólo en parte y de manera bastante contradictoria. Los resultados podrían resumirse así:

5.1. AMPLIAR EL PESO DEL BANCO COMO INSTITUCIÓN PRESTAMISTA

En este terreno se consiguió un cierto éxito en la segunda y tercera etapa. Entre 1974 y 1982 los préstamos a los países de ingreso medio y bajo se multiplicaron por 7,5, llegando a 78.437 millones de dólares. Esto supuso un importante aumento de actividades y la necesidad de aprobar proyectos lo que

implicó que era más importante la cantidad de proyectos aprobados y los créditos concedidos que la calidad de los proyectos o los resultados obtenidos. Esta cultura de “mover el dinero” se inició en esta etapa y ha tenido repercusiones muy negativas como la falta de una supervisión adecuada, el menor poder del Banco frente a los gobiernos prestatarios que aprovecharon la situación, el aumento del endeudamiento, o el fracaso de muchos proyectos (Sanahuja 2001:73-74).

5.2. UN ALIVIO DE LA POBREZA COMPATIBLE CON EL CRECIMIENTO

Los fondos dedicados a este objetivo²³ se multiplicaron por 10, y el conjunto de agricultura social supuso 34.961 millones de dólares. Aunque representaron un aumento del 31 al 40% respecto a la etapa de 1969-1973, siguieron siendo una parte menos importante que la dedicada a proyectos tradicionales y representaron entre un 1 y un 2% de las inversiones que los países en desarrollo realizaron en el sector agrícola (Ayres 1983:53).

Los préstamos para objetivos sociales nunca desplazaron a los préstamos para objetivos de crecimiento más tradicionales y no alcanzaron los niveles sugeridos por la retórica del Banco y, sobre todo, de su presidente. Las posibilidades de influir, por tanto, en las políticas redistributivas de los países fueron pequeñas.

Es cierto, como ya se ha comentado, que los factores externos de inestabilidad económica y existencia de otros flujos de capital disminuyeron las posibilidades de influencia, pero es necesario considerar la influencia de algunos factores internos. El primero de ellos fue que la pobreza nunca llegó a alcanzar la prioridad que parecía tener en los discursos oficiales y McNamara no fue capaz de romper las viejas creencias de que la máxima prioridad era el crecimiento del PIB y de que existía una disyuntiva entre la reducción de la pobreza y el crecimiento. El segundo factor fue que el Banco no consiguió desarrollar un camino o una lista de medidas concretas a proponer a los países prestatarios para la lucha contra la pobreza. Los temas antipobreza pocas

²³ Poco después de la marcha de McNamara, en 1982, un grupo de trabajo del Banco hizo un balance retrospectivo de su lucha contra la pobreza, “Focus on Poverty: A Report by a Task Force of the World Bank”, donde señaló que los préstamos para ese objetivo habían supuesto un 25% del conjunto de préstamos entre 1968 y 1981. De ellos, el 55% se habían dirigido a proyectos para pequeños propietarios agrícolas, un 25% a agua y alcantarillado, un 10% a otros proyectos urbanos y un 7% a lo que después se llamó inversión en recursos humanos: escolarización primaria, salud, nutrición y población (Kapur et al. 1997:310).

veces aparecieron en los diálogos con los países y, según su propio balance, el Banco fracasó en colocar en la agenda los impactos del ajuste estructural sobre la pobreza (Kapur et al. 1997: 325-328).

En la medida en que los fondos del Banco para la lucha contra la pobreza eran una parte muy pequeña de las necesidades de los países en desarrollo, esta falta de insistencia en el cambio de políticas de los prestatarios fue determinante en los escasos resultados conseguidos durante la década. Llama la atención este hecho a la luz de la política de condicionalidad que poco tiempo después aplicaría el Banco a los países en desarrollo. Por otro lado, su opción de dejar de lado las consideraciones distributivas ante el posible rechazo de las élites y los gobiernos de los países pobres supuso de hecho no combatir la principal causa de la pobreza y reducir su estrategia a transferir unas pocas migajas²⁴ a los pobres en forma de proyectos.

Otras áreas de política que iban a ser críticas en el alivio de la pobreza desde los años 90 estuvieron ausentes en los años 70. La importancia del empoderamiento y la participación de los y las pobres en la formulación de políticas y proyectos y en su ejecución, jugaron poco papel en los años 70. Causas sociales profundas de pobreza como la discriminación sexual, racial o de casta tampoco se contemplaron, y se dejó a un lado la relación entre el medioambiente y la pobreza (Kapur et al. 1997: 327-328).

5.3. CONVERTIR AL BANCO EN UNA INSTITUCIÓN DE DESARROLLO

Durante la época se consiguieron importantes avances para colocar al Banco Mundial en la vanguardia de los estudios y asesorías para el desarrollo, aunque miembros de la comunidad académica e investigadores opinaron que su papel era seguidista. Para contrarrestar esta opinión, el Banco organizó algunas auditorías realizadas desde el exterior entre 1977 y 1979 que evaluaron la investigación en seis terrenos. Las conclusiones fueron que la investigación era de alta calidad y que estaba desarrollando un papel de líder en algunos campos, aunque algunos terrenos como la investigación sobre población era pequeña, fragmentada y poco centrada. El problema apareció en el divorcio existente entre el personal dedicado a la investigación y el personal

²⁴ Los préstamos del Banco en ese momento no suponían ni el 2% de las inversiones de los países en desarrollo y, en su momento más álgido, los préstamos para pobreza sólo representaron una tercera parte de ese 2% (Kapur et al. 1997: 328).

de operaciones, lo que hizo difícil que los avances en ese terreno se pudieran aplicar a los proyectos (Ayres 1983:28-30).

Tras la reorganización de 1972, la investigación se realizó en el departamento de economía bajo la dirección de Hollis Chenery contando con presupuesto específico y a lo largo de la década las actividades de investigación crecieron rápidamente²⁵.

Durante esta etapa no se puede decir que el Banco estuviera en la vanguardia de los cambios en el pensamiento sobre desarrollo. Muchas de las ideas que adoptó habían aparecido en otros foros como los impulsados por la OIT, otros organismos de desarrollo estadounidenses, etc. Sin embargo, el Banco ejerció cierto liderazgo en algunos terrenos como su trabajo sobre los determinantes del crecimiento o los mecanismos de alivio de la pobreza. Su acceso a los datos de los países le colocaron en una buena situación para analizar esos procesos, así como problemas sectoriales agrícolas, urbanos, de transporte o electricidad (Stern y Ferrero 1997:547).

Una importante novedad fue el establecimiento de los Documentos de Programa de País (Country Program Paper) que se iniciaron en 1968 y que fueron un medio para discutir temas sociales y distributivos. Se prepararon por los departamentos regionales anualmente, y contenían un debate sobre las políticas del país, su economía, la financiación externa y la evolución de los préstamos del Banco, tras lo que se proponían planes de cinco años para cada país. Su confidencialidad permitió discusiones abiertas y fue un instrumento para las sugerencias de la institución²⁶.

En 1972 aparecieron los "sector policy papers" (documentos de política sectorial) que realizaban un resumen de la situación del tema estudiado en los países del Tercer Mundo, del estado de conocimiento sobre el tema y de la dirección política adecuada para satisfacer las necesidades en cada sector.

En 1977 McNamara propuso en la Junta de Gobernadores de ese año la conveniencia de editar el "World Development Report" (Informe sobre Desarrollo Mundial) que empezó a aparecer a partir de 1978 y que se ha

²⁵ En 1980 el presupuesto de investigación fue de 11,4 millones de dólares de los que casi 2 millones fueron a desarrollo rural y agrícola. La mayoría de los proyectos de investigación se dieron en el área de población y recursos humanos, especialmente en estudios sobre el empleo (Ayres 1983:27-28).

²⁶ Los sucesores de esos documentos fueron los documentos de estrategia de país (Stern y Ferreira 1997:578).

convertido en un documento de consulta muy importante, no tanto porque refleje las ideas y tendencias del Banco, aunque también, sino por la cantidad de información actualizada que se vierte en cada Informe.

Las distintas preocupaciones de esta última etapa se vieron reflejadas en los Informes sobre Desarrollo Mundial que comenzaron a publicarse. En los primeros: 1978 y 1979 los temas más desarrollados fueron los objetivos de crecimiento y alivio de la pobreza, en 1980 las necesidades básicas, en concreto la importancia de centrarse en los recursos humanos y sus necesidades de educación, formación, salud y nutrición, fueron los temas desarrollados. En 1981, en cambio, el tema fue el ajuste estructural tras las subidas del precio del petróleo y las influencias de la crisis en el comercio, energía y financiación externa (Ayres 1983:26-27).

El Banco Mundial consiguió labrarse una cierta buena imagen por su retórica favorable a la lucha contra la pobreza aunque ésta no coincidía con la realidad, ni en la elección de los países a los que se prestaba ni en el contenido de los proyectos²⁷.

Por otro lado, el Banco no abandonó sus préstamos tradicionales a proyectos de infraestructura económica y los nuevos préstamos antipobreza fueron coherentes con el objetivo del crecimiento económico. Los proyectos de desarrollo rural se diseñaron pensando en aumentar la productividad y los ingresos de los pequeños productores; los proyectos de desarrollo urbano tuvieron criterios de accesibilidad, de recuperación de costes a través de los plazos de hipotecas, los alquileres y las tasas, y de replicabilidad de los proyectos con esos retornos. Este nuevo tipo de proyectos supuso otra vía de crecimiento compatible con la anterior y, en general, las tasas de retorno se consideraron satisfactorias. De hecho, los diálogos de política económica con los gobiernos se basaron en el modelo neoclásico y el enfoque de política de alivio de la pobreza resultó subsidiario (Ayres 1983:233, 235).

A pesar de ello, la llegada de Reagan a la presidencia de EE.UU. supuso el cuestionamiento del trabajo del Banco Mundial. Los sectores conservadores

²⁷ Durante la década de los años 70, el Banco tuvo una selección de países que no puede llamarse precisamente progresista, a pesar de las críticas que produjo su apoyo al régimen socialista de Tanzania y a otros países socialistas. Se dejó de prestar a Chile con la llegada de Allende al gobierno, se recortaron los préstamos a Perú tras la nacionalización de la Compañía Internacional de Petróleo, no se prestó a Argentina entre 1973 a 1976 mientras duró el régimen peronista y, sin embargo, se realizaron importantes préstamos a Brasil con un régimen militar de derechas que ejerció una política nada favorable a los pobres, que promovía una desigualdad creciente en el país (Ayres 1983:234; Kapur et al. 1997:276-277).

quisieron disminuir los fondos a todas las instituciones multilaterales, especialmente al Banco Mundial y plantearon críticas de diverso tipo a su actividad. Por un lado al fuerte y rápido crecimiento de sus préstamos -que durante McNamara se habían multiplicado por cinco en términos reales- resultó excesivo y poco conveniente según los conservadores. Por otro lado, los proyectos antipobreza se valoraron como proyectos de bienestar, dinero desperdiciado, y acusaron a la AID de haber mantenido demasiado énfasis en la redistribución. Consideraron que los clientes del Banco no eran compatibles con la política exterior estadounidense y, finalmente, criticaron que EE.UU. no consiguiese suficientes beneficios en términos económicos de sus fondos²⁸. Aunque esas acusaciones no fueran ciertas, se creó un ambiente desfavorable a la política que había seguido el Banco durante la década anterior, lo que junto al cambio de presidencia en el Banco marcó una ruptura en el enfoque a seguir.

6. LAS MUJERES EN LAS POLÍTICAS DEL BANCO DURANTE LOS AÑOS 70

Fue durante este período cuando las mujeres comenzaron a ser visibles para el Banco Mundial²⁹. Por un lado, la preocupación por la pobreza y la búsqueda de una estrategia para reducirla, permitió constatar el elevado número de mujeres entre los pobres y el papel que ellas cubrían en la satisfacción de las necesidades de sus familias. La primera revisión del Banco sobre su experiencia en los componentes dirigidos a las mujeres de sus proyectos, también recalca la importancia del papel femenino para reducir la pobreza y el crecimiento demográfico. Aunque no se concretara en proyectos específicos, la retórica del Banco sobre los peligros del crecimiento demográfico llevó a la institución a centrarse en la necesidad de aumentar los recursos dirigidos al estatus y a la educación femenina para reducir la fertilidad.

²⁸ Aunque en ese momento eran mayores los desembolsos de EE.UU. a la AID que los contratos obtenidos por sus empresas, eso no era cierto para el conjunto del grupo Banco Mundial (Ayres 1983:234). Por otro lado, como reconocieron congresistas estadounidenses, su país recibía más del 50% de los trabajos de consultoría, lo que condujo a que las adquisiciones de insumos y bienes de capital se hicieran a empresas de ese país (Lichtensztejn y Baer 1986:146-147)

²⁹ En 1977 se creó dentro del Banco un puesto para una consejera en asuntos de mujeres. Previamente, ya se estaban debatiendo estos temas de manera informal entre algunas mujeres que trabajaban en la institución.

6.1. NECESIDADES BÁSICAS Y ANÁLISIS DE GÉNERO

Esta estrategia significó un cambio de énfasis en el objetivo del desarrollo desde el crecimiento del PIB hacia la satisfacción de las necesidades básicas, lo que supuso que el crecimiento económico fuera un medio para la satisfacción de aquéllas. Esto tuvo como consecuencia que actividades importantes que no se realizaban para el mercado, como eran las tareas reproductivas, se tuvieran más en cuenta como actividades que contribuían a la satisfacción de las necesidades básicas.

La OIT reconoció que la contribución de las mujeres en la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares no se reconocía suficientemente a pesar de ser tan o más importante que la de los hombres. En el mundo rural, su aportación a la producción de alimentos no se reflejaba bien en las estadísticas, y sus actividades dentro del hogar eran completamente ignoradas. Sin embargo la preparación de la comida, el acarrear agua y leña, coser y remendar ropa o mantener unos mínimos niveles de limpieza y salud en el hogar eran tareas vitales, que consumían mucho tiempo y resultaban agotadoras.

La estrategia que se propuso para las mujeres tuvo dos facetas. Por un lado permitir que contribuyeran de forma efectiva a satisfacer las necesidades básicas de sus familias en el marco de sus responsabilidades tradicionales. Por otro, lo que era fundamental para las propias mujeres, facilitar su carga de trabajo y fomentar su independencia económica y su integración más equitativa dentro de la comunidad, más allá del estrecho círculo familiar (OIT 1976:61). No hubo un cuestionamiento de la división sexual del trabajo sino un planteamiento de reducir la carga de trabajo doméstico, especialmente en el mundo rural, y de hacer que los servicios de extensión agrícola alcanzaran a las mujeres para hacerlas mejores productoras.

Aunque se reconoció que las mujeres y los hombres enfocaban el mercado de trabajo desde dos posiciones distintas, por un lado la sobrecarga de trabajo y por el otro el subempleo, el énfasis en suministrar empleos adecuados tuvo un problema, y es que se asumió que la tecnología debía dirigirse a los trabajos y procesos nuevos. Esto supuso que la estrategia no abordó el hecho de que las mujeres seguirían trabajando en las actividades domésticas y en la producción de alimentos y que era necesario aplicar la tecnología a estos viejos empleos, y no sólo a los nuevos empleos que se asocian al trabajo asalariado de los hombres. Tal como se planteó, la desigualdad de productividad entre hombres y mujeres aumentó y las

posibilidades de una integración equitativa de las mujeres se hicieron más difíciles.

Una estrategia de necesidades básicas que tuviera en cuenta a las mujeres debería defender la necesidad, en función de mejorar el suministro de bienes y servicios esenciales a la familia, de poner en primer lugar el cambio de empleos inadecuados por adecuados en el caso de las mujeres, aunque esto supusiera mantener el subempleo masculino o crear empleos inadecuados para hombres. Además una estrategia adecuada debería asegurar una autoridad femenina sobre los ingresos familiares, ya que su control sobre ellos determina la composición de bienes y servicios a producir al estar en manos de las mujeres el poder de compra. Finalmente habría que elaborar métodos de aumentar la productividad del trabajo dentro del hogar teniendo en cuenta que es un trabajo no monetizado ni realizado para el mercado (Palmer 1977: 106).

También para el Banco Mundial esta estrategia hizo más visibles a las mujeres. Se señalaron las desigualdades dentro del hogar que perjudicaban a mujeres y a niños, los diferentes patrones de gasto de hombres y mujeres que hacía que los aumentos de ingresos en manos de los hombres no se trasladaran suficientemente a una mayor satisfacción de las necesidades de sus hogares, etc.

Los argumentos de eficiencia se mezclaron con los argumentos de equidad y justicia. Estar libres de embarazos no deseados era una necesidad básica en sí para las mujeres. Educar a las mujeres y atender a los ancianos llevaba a disminuir el tamaño deseado de las familias. En los países donde se había conseguido satisfacer mejor las necesidades básicas, se reconocía más la función de la unidad familiar y de la mujer.

6.2. LAS IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LAS MUJERES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO

La estrategia antipobreza del Banco Mundial no se diseñó teniendo en cuenta las diferencias en las causas y las manifestaciones de la pobreza en mujeres y hombres. No existió un análisis suficiente de las causas de la pobreza en ninguno de los sexos como ya se ha señalado, mucho menos en las diferencias de género de la misma. Sin embargo, las políticas de alivio de la pobreza, dirigidas principalmente al mundo rural, tuvieron efectos de género.

Por un lado, la forma en que se llevó adelante la reforma de la tierra, allí donde se realizó, supuso la asignación de las parcelas a nombre del cabeza de familia, es decir a nombre de los varones en la mayor parte de los casos. En América Latina, por ejemplo, la media de mujeres beneficiarias de los programas de reforma agraria de ese período fue de un 11-12%, cifra inferior a la existencia de jefas de hogar campesinas en la mayoría de los países (Deere y León 2002: 128), lo que puso de manifiesto que aún en el caso de ser jefas de hogar siguieron teniendo barreras. Esto implicó un aumento del poder masculino sobre los activos y, por tanto, sobre las decisiones respecto a la tierra.

Por otro lado, las políticas de desarrollo rural tuvieron como objetivo aumentar la productividad de la tierra. Se trató, en concreto, de aumentar la productividad por hectárea cultivada y esto se consiguió con un aumento de la intensidad del trabajo y una utilización del trabajo familiar no remunerado que no se tomó en consideración; todo ello supuso un aumento de la carga de trabajo de las mujeres sin compensaciones directas.

En los análisis del Banco, las pequeñas explotaciones agrarias a quienes iban dirigidos los proyectos eran más eficientes que las grandes extensiones y permitían aumentar la producción agrícola con una menor utilización de recursos escasos como los financieros, bienes de capital que había que importar y otros insumos. Lo que no se explicó fue que la mayor eficiencia de las empresas familiares agrícolas era resultado de la desconsideración de la intensidad y duración del trabajo, del mantenimiento de tareas no mecanizadas y del uso de trabajo familiar gratuito (Bennholdt-Thomsen 1980: 41).

Los recursos dirigidos al aumento de la productividad como el crédito agrícola o los programas de extensión agrícola se dirigieron casi exclusivamente a los hombres. La mayoría de quienes trabajaron en la extensión eran hombres y los pocos programas dirigidos a las mujeres se centraron en cómo hacer de ellas mejores esposas y madres mas que en mejores productoras agrícolas (OIT 1976: 61). En 1973 se discutió por primer vez en el Directorio del Banco un proyecto que incluía objetivos de formación de agricultoras en Zambia y posteriormente se revisaron otros programas de formación rural en África para incluir a las mujeres.

Finalmente, otro de los componentes de la política agrícola fue aumentar la producción de cultivos comerciales a costa de los cultivos de subsistencia alimentaria. En algunas regiones en desarrollo, especialmente en África Subsahariana, la división sexual del trabajo agrícola supuso que las mujeres se

dedicaran en mayor medida a producir alimentos para consumo familiar, mientras los hombres trabajaban los cultivos comerciales. Esta división fue fruto tanto de las políticas coloniales como post-coloniales, y el fomento de la agricultura comercial tuvo consecuencias negativas ya que se realizó asignando las mejores tierras a los cultivos responsabilidad de los hombres, mientras las mujeres se veían desplazadas a tierras de menor calidad y contaron con menos recursos.

En el momento en que el Banco aplicó estas políticas, ya se había publicado la obra de Ester Boserup donde se señalaron los efectos negativos que estaban teniendo las políticas de desarrollo sobre las condiciones de vida y el estatus de las mujeres, pero el Banco seguía siendo bastante ciego a estos problemas.

A finales de 1979 el Banco publicó un documento (World Bank 1979) donde se revisó su experiencia en los componentes dirigidos a las mujeres de sus proyectos³⁰ y éste señaló la relación entre la reducción de la pobreza y el aumento de conciencia de las funciones femeninas. Se planteó que las mujeres estaban sobrerrepresentadas entre los pobres y que su educación, su empleo y su nutrición estaban relacionados con el crecimiento demográfico³¹.

6.3. LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN DEL BANCO Y LAS MUJERES

Una de las principales preocupaciones del presidente del Banco fue el control del crecimiento de la población. En su discurso ante la Universidad católica de Notre Dame en 1969 expresó que el rápido crecimiento de la población era el principal obstáculo individual al desarrollo económico y social. Señaló entonces que la amenaza de una presión inmanejable de la población era parecida a la amenaza de una guerra nuclear (McNamara 1981:50). Las razones aducidas para controlar la, según él, explosión demográfica fueron la falta de recursos suficientes y la limitación que suponía para los esfuerzos de desarrollo.

En 1969 McNamara propuso la centralización de la política de población de Naciones Unidas y fundó la FNUAP que, aunque es una organización de

³⁰ Hasta 1978, sólo un 5% de los proyectos del Banco tenía algún componente dirigido a las mujeres (Murphy 1995: 39-40).

³¹ Un análisis más profundo del documento y de los proyectos con componentes MED se realiza en el capítulo 6.

NN.UU., en la práctica resultó un instrumento del Banco Mundial y de USAID (Strobl 1994:48).

Este enfoque, que no cuestionó el reparto y la utilización de los recursos entre los países del Norte y los del Sur y que pretendió un control de la población de los países del Sur por parte de los gobiernos de países del Norte y de instituciones multilaterales, no tuvo suficientes posibilidades de prosperar por la oposición que los países del Sur manifestaron en la Conferencia de Bucarest de 1974.

Como ya se ha comentado, la dificultad de encontrar proyectos de población que se adecuaban al perfil del Banco y las reticencias de los países en desarrollo a que se produjera el control de sus poblaciones cuyo crecimiento consideraban que contribuía a la riqueza del país, hicieron que el Banco no trasladara sus preocupaciones a políticas de población más amplias.

El Banco no tuvo durante los 70 una política clara sobre el papel de las mujeres en el desarrollo y, pocas veces, las mujeres fueron mencionadas en los discursos del presidente. Cuando se hizo, la importancia de mejorar el estatus de las mujeres se ligó a los efectos que podía tener esa mejora en la reducción de la fertilidad. En el discurso del presidente ante el MIT en 1977, se señaló que de todos los aspectos del desarrollo social el nivel educativo, especialmente de las mujeres, era el aspecto más consistentemente asociado con la reducción de la fertilidad. Era necesario mejorar su nutrición para evitar que las madres perdieran a sus hijos e hijas y tuvieran más embarazos, y se necesitaba mejorar las oportunidades económicas de las mujeres para la reducción de su fertilidad (McNamara 1981:414-416).

Se puede señalar, por tanto, que las preocupaciones existentes por dirigir recursos a las mujeres estaban muy sesgadas en este momento por una concepción instrumentalista dirigida principalmente a controlar el crecimiento de la población.

CAPÍTULO 4

CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se aborda un período de gran relevancia para las actividades del Banco por los cambios que se produjeron en su papel y en su importancia respecto a los países en desarrollo. Los años 80 fueron años de crisis para estos países, especialmente por dos motivos: los problemas estructurales del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones y, más importante, por su elevada deuda externa que resultó insostenible.

Las dificultades y fallos del modelo de desarrollo que se había aplicado en las décadas anteriores fueron discutidos desde una perspectiva neoclásica que se hizo hegemónica en el período y que rompía con el paradigma keynesiano hasta entonces prevaleciente. Las nuevas ideas y propuestas marcaron el pensamiento y las políticas que se aplicaron por parte del Banco Mundial.

Sin embargo, fue el segundo problema el que dio paso a nuevas funciones de las instituciones financieras internacionales, ya que los países industrializados, cuyos bancos comerciales eran los principales acreedores de los países en desarrollo, encargaron al Fondo Monetario Internacional la gestión de una crisis que podía haber puesto en peligro al sistema financiero internacional. El Banco Mundial, a través de sus nuevos préstamos para programas, facilitó cierta ayuda a las economías endeudadas para que pudieran hacer frente a sus obligaciones externas y, como contrapartida, exigió la aplicación de unas políticas de ajuste estructural cuyo contenido y aplicación se tratan en las siguientes páginas.

Se analizan también las negativas consecuencias económicas y sociales de estas políticas cuya aplicación se extiende hasta la actualidad y, en la última parte del capítulo, se estudia la influencia de las mismas en las mujeres y las consideraciones del Banco respecto a la influencia de las relaciones de género en la ejecución del ajuste.

2. EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El período de los años 70 estuvo marcado por la crisis económica que estaban viviendo los países desarrollados. Las bases del modelo de crecimiento que funcionaron en los años 50 y 60 y que habían producido una importante expansión, comenzaron a resquebrajarse a finales de los

años 60 con una desaceleración de los ritmos del crecimiento económico y de la productividad, y un crecimiento de las tasas de desempleo y de la inflación. Estas tendencias se generalizaron y profundizaron a lo largo de los años 70.

Hubo varias causas estructurales que motivaron la crisis (Palazuelos 1988:39-60). Por un lado, la desaceleración tecnológica que se plasmó en unas menores tasas de inversión en I+D en relación con el PIB de los países industrializados. La carrera armamentista se llevaba buena parte de los fondos de investigación, especialmente en EE.UU., dejando menos recursos para el desarrollo de la investigación básica o la aplicada a la búsqueda de menores costes y mayor productividad. La estructura monopolista, poco interesada en la reducción de costes, no fomentaba la innovación, como tampoco lo hacía la estandarización de las innovaciones que reducía la ventaja comparativa de las empresas que introducían antes que otras nuevas técnicas o productos.

Otro problema estructural fue la existencia de límites técnicos y sociales en la organización fordista del trabajo. Entre los primeros, se puede señalar la falta de flexibilidad de una organización preparada para escalas de producción crecientes ante una demanda que iba variando y necesitaba una mayor diferenciación productiva; junto a ello, las diferencias en el progreso tecnológico hacían más difícil su aplicación en el conjunto de la cadena de montaje y los avances en algunas fases del proceso no suponían aumentos de productividad del proceso global. También surgieron límites sociales como los problemas de salud física y mental producidos por la rigidez y uniformidad de la cadena de montaje, que aumentaron el absentismo y las bajas por enfermedad, o el cuestionamiento activo y el boicot al sistema fordista por parte de los sindicatos; todo ello produjo una reducción de los niveles de crecimiento de la productividad.

En este contexto, las bruscas subidas del precio del petróleo a finales de 1973 primero, y en 1979 después, supusieron un fuerte impacto en la economía mundial y contribuyeron a una profundización de las tendencias recesivas que ya existían. Entre las consecuencias de estas fuertes subidas de precio estuvo el aumento de la inflación, los déficit comerciales que se crearon en los países importadores de crudo y el reciclaje de los petrodólares que llevó a una importante expansión de los mercados financieros internacionales.

La situación de crisis económica que vivían los países industrializados no era la misma que la existente en los países en desarrollo. Durante los años 70, la mayor parte de éstos tenían tasas de crecimiento altas y unos porcentajes de inversión sobre el PIB crecientes y, aunque muchos de ellos vieron crecer durante la década sus déficit comerciales tanto por razones de su estructura productiva como por la elevación del precio del crudo, la

expansión de los mercados financieros por el reciclaje de los petrodólares constituyó una oportunidad para financiar tanto su desarrollo como sus déficit.

Desde el inicio de la crisis económica McNamara se dirigió a la comunidad internacional con algunas reflexiones que, aunque no suponían una estrategia de ajuste estructural, reflejaban la necesidad de tomar medidas. Era necesario reestructurar el uso y producción de energía por parte de todos los países; se necesitaba desde los países del Tercer Mundo aumentar la producción de alimentos básicos para reducir las importaciones de los mismos, y buscar formas de gestionar y controlar la deuda externa; desde los países desarrollados era necesario reducir las barreras al comercio y aumentar de forma considerable los recursos de capital hacia los países del Tercer Mundo.

La necesidad del ajuste, que no se enfatizó con el primer choque petrolífero, fue claramente formulada en el discurso del presidente ante la Junta de Gobernadores en 1980. Esta vez McNamara planteó la necesidad de un ajuste estructural que expandiera las exportaciones y redujera las importaciones y que debía realizarse lo antes posible y con ayuda financiera, de forma que en un plazo de cinco a siete años se pudieran realizar los cambios. Por otro lado, si los países conseguían ayuda para mantener un nivel razonable de importaciones, el impacto negativo del proceso de ajuste sería mucho menor (McNamara 1981:617-618). En ese mismo discurso señaló la necesidad de seguir luchando contra la pobreza y fomentar el desarrollo de los recursos humanos especialmente la educación primaria y la salud básica.

Durante 1980 se aprobó una ampliación de capital del Banco y se concluyó con éxito las negociaciones para el desembolso de fondos para la AID (McNamara 1981:643), lo que permitiría una ampliación o, por lo menos, un mantenimiento de las actividades del grupo en un momento donde eran especialmente necesarias. Ese año se lanzaron los nuevos préstamos de ajuste estructural.

Estos nuevos programas de ajuste supusieron un cambio respecto a los préstamos ligados a proyectos específicos que hasta ese momento eran la especialidad del Banco, y tenían el objetivo de ayudar a los países a reducir su déficit corriente a proporciones más manejables a medio plazo, y ayudar a establecer políticas industriales y otros cambios que fortalecieran su balanza de pagos. Sin embargo siguieron suponiendo una parte muy pequeña de sus préstamos: un 5% en 1980 y un 10% en 1981.

Aunque la idea del Banco fue que sus préstamos fueran complementarios a los del FMI, el problema apareció cuando los objetivos y planes del Fondo resultaron contradictorios con los proyectos y programas

del Banco, especialmente los proyectos antipobreza y a medio plazo. Muchos fondos que los gobiernos contraparte del Banco tenían que aportar para los proyectos fueron sacrificados en aras de la austeridad propuesta por el FMI.

En cualquier caso, el problema principal ante las dificultades financieras de los países del Tercer Mundo con la crisis del petróleo fue la falta de fondos del propio Banco que, a pesar de su importante ampliación de préstamos, seguían representando una pequeña parte de las inversiones internas y externas de esos países.

A pesar de que el Banco analizó desde el inicio los problemas de la crisis y realizó recomendaciones de política, lo cierto es que pensó que la crisis sería menos severa y que habría suficientes fondos externos para mitigarla.

De hecho, la situación de atonía inversora en los países industrializados fomentó una mayor competencia bancaria para la colocación de los fondos depositados por los países exportadores de petróleo y esto llevó a una importante expansión de los créditos concedidos a países en desarrollo en condiciones de tipos de interés bajos o incluso negativos en el contexto de la inflación, y con pocos requisitos o exigencias a los gobiernos que los pidieron o avalaron. Los bancos asumieron importantes riesgos que no supieron valorar en su momento y que contribuyeron a la crisis de la deuda externa que estalló en 1982¹.

En la crisis de la deuda, cuyo primer aldabonazo lo dio México suspendiendo pagos en 1982, influyeron diversos factores que en el caso latinoamericano, aunque no sólo, fueron (Sebastián 1987):

1.- Un porcentaje cada vez mayor de los préstamos que se iban pidiendo era para pagar créditos anteriores y se firmaban en peores condiciones que los primeros: plazos más cortos y tipos de interés variables, lo que disminuyó algo el riesgo de los bancos y aumentó el de los países prestatarios.

2.- Una mala utilización de muchos préstamos cuyo uso no generó los beneficios necesarios para pagar el servicio de la deuda. Parte del dinero se malgastó en costosos proyectos de construcción que resultaron un fracaso o se dedicó a financiar los déficit comerciales, otra parte fue a parar a los

¹ Como señaló un banquero anónimo en el "International Herald Tribune" el 16 de octubre de 1985:

"Aunque yo fui uno de aquellos banqueros que se afanaban alocadamente en la década de los setenta para dar préstamos a las prometedoras economías del mundo en desarrollo, estoy plenamente de acuerdo con los críticos a los bancos. Nos precipitamos ciegamente a coger un arco-iris, que nosotros pensamos llevaría a fáciles beneficios. Por nuestra avaricia e ignorancia estamos ahora atrapados en el poderoso campo de un gigantesco agujero negro" (citado por Sebastián 1987:17).

bolsillos de los políticos o se destinó a facilitar la fuga de capitales, por lo que el endeudamiento no contribuyó de forma adecuada a la expansión económica de los países prestatarios.

3.- La política de recorte de impuestos aplicada por Ronald Reagan supuso un importante crecimiento del déficit presupuestario que, al aplicarse junto a una política monetaria restrictiva, se financió con deuda pública lo que produjo un importante incremento de los tipos de interés. El aumento de los mismos atrajo inversión exterior y supuso una revalorización del dólar, de forma que ambos fenómenos, el aumento del tipo de interés real y del valor del dólar, hicieron mucho más difícil el pago del servicio de la deuda externa.

4.- La crisis de las economías industrializadas se agudizó con la segunda subida del precio del petróleo ante la que reaccionaron con una política monetaria restrictiva para evitar una mayor inflación, en un contexto en el que las políticas monetaristas fueron defendidas por muchos gobiernos neoliberales. La consecuencia inmediata de su aplicación fue una mayor recesión y una reducción del comercio que afectaron las posibilidades de utilizar las exportaciones como medio de obtener divisas en las economías del Tercer Mundo. La reducción en el volumen de las exportaciones de estas economías se agravó por un descenso continuado durante los años 80 del precio de muchos productos primarios que eran su base de exportación.

5.- Finalmente, las tensiones surgidas en el sistema financiero internacional ante la suspensión de pagos de México provocaron una congelación de nuevos préstamos bancarios que llevó a que otros países se encontraran también con dificultades para responder a sus obligaciones. El miedo en los círculos bancarios tenía una base sólida ya que el nivel de exposición de los bancos era muy importante.

Tras la crisis de la deuda, los bancos de las principales economías desarrolladas se dieron cuenta de que los deudores necesitaban no sólo reestructurar los pagos del principal de la deuda, sino obtener nuevos créditos. En esta situación, el Fondo Monetario Internacional vino a cubrir el vacío de poder de los bancos privados para obligar a los países a emprender políticas que promovieran la capacidad de pago de la deuda. La cláusula de condicionalidad de sus préstamos, que ya existía, fue utilizada en esta ocasión para imponer políticas de estabilización que fueron complementadas con las políticas de ajuste estructural del Banco, como veremos más adelante.

3. CAMBIOS EN EL PENSAMIENTO SOBRE DESARROLLO

Las dificultades económicas que llevaron a la crisis de la deuda hicieron destacar los importantes desequilibrios internos y externos de las economías en desarrollo y cuestionaron el modelo que se había impulsado con anterioridad, especialmente el crecimiento hacia dentro a través de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la intervención del Estado en la economía.

El modelo de crecimiento ISI produjo un déficit exterior estructural ya que las exportaciones no compensaban el producido por el sector industrial, muy dependiente de las importaciones de bienes de capital y otros insumos². Las políticas proteccionistas de este modelo supusieron ventajas para las empresas que trabajaban para el mercado interno que tuvieron altas tasas de rentabilidad y pocos incentivos para aumentar su competencia. Al mismo tiempo se convirtieron en un escollo a la actividad exportadora que tenía que pagar precios más elevados por los insumos internos, por la falta de competencia, y por los insumos externos, debido a la existencia de un cambio sobrevaluado, mientras ese mismo tipo de cambio dificultaba su expansión. Estas políticas generaron beneficios a grupos que buscaban la captación de rentas (rent-seeking) en contra de las actividades productivas.

El análisis y las soluciones a estos problemas se realizaron desde un nuevo paradigma económico que marcó las críticas al modelo de desarrollo existente y las propuestas de política económica que se conocerían como "Consenso de Washington".

3.1. LA CRÍTICA AL MODELO ANTERIOR DESDE EL PARADIGMA NEOCLÁSICO

En este período resurgió con fuerza el pensamiento neoclásico aplicado a las economías en desarrollo. La hegemonía en los estudios sobre desarrollo correspondió en los años 80 a economistas neoclásicos como Balassa, Bhagwati, Krueger³, Lal o Little.

Los economistas neoclásicos trataron de demostrar teórica y empíricamente la necesidad de que los países adoptaran una liberalización comercial y una especialización según sus ventajas comparativas ya que el proteccionismo generaba distorsiones en la asignación de recursos. Esto

² En el caso latinoamericano, este déficit externo se produjo a partir de 1973 cuando el superávit del resto de los sectores no pudo compensar el déficit industrial y supuso un aumento del endeudamiento (Palazuelos 1987: 310).

³ Anne Krueger fue vicepresidenta y responsable del personal de investigación económica en el Banco Mundial entre 1982 y 1987.

requería un sistema de incentivos neutral que no discriminase entre la actividad dirigida a las exportaciones y la dirigida al mercado interno. Las ventajas de la participación en el mercado mundial vinieron avaladas por estudios realizados en los sesenta y setenta que indicaron que los países con mayor protección efectiva tendían a crecer menos que los demás, por lo que los países que protegían su mercado interno con la estrategia ISI tenían un sesgo desfavorable a las exportaciones y crecían menos, mientras que la liberalización comercial y la especialización aumentaban las tasas de crecimiento económico. (Bustelo 1998: 159-161).

Se argumentó, por tanto, que una estrategia de industrialización dirigida al mercado externo estaba correlacionada de una forma fuerte y significativa con el crecimiento. El mecanismo de esta correlación se creyó que era la transferencia de la tecnología existente que se necesita para competir con éxito en el mercado mundial de manufacturas. La orientación exportadora era una forma de adoptar y acelerar el progreso tecnológico en los países que emprendieran esa estrategia (Thorbecke 2000: 34).

El otro ámbito de crítica del pensamiento neoclásico fue la intervención del Estado en la economía. Siguiendo a Bustelo (1998: 165-166), los inconvenientes de esta intervención, según este enfoque, eran y siguen siendo:

- Desviación de los precios respecto a los de equilibrio que son los que reflejan la escasez relativa de recursos. Esta distorsión produce una asignación ineficaz porque los agentes reciben señales falsas.
- Derroche de recursos en el sector público empresarial y en los programas de inversión pública.
- Exceso de control del sector privado y alto coste social de esa situación.
- Déficit presupuestario elevado que conduce a la inflación.
- Políticas macroeconómicas contraproducentes como tipos de interés reales negativos y tipos de cambio nominales fijos en un contexto de elevada inflación.
- Incapacidad para mantener la calidad de las infraestructuras.
- Corrupción de funcionarios estatales.
- Fracaso de las políticas de lucha contra la pobreza que benefician a los grupos sociales más favorecidos.

Ante esto se recomendó hacer más y mejor uso del mecanismo de los precios. La reducción de las imperfecciones del Estado y la mejora en la eficacia en la asignación de recursos llevaría a la economía a una senda de crecimiento óptimo. Respecto a las imperfecciones del propio mercado podía

estar justificada la intervención del Estado si se limitaba a esas imperfecciones, pero en general esto creaba otras distorsiones que eran mayores que la anulación de las del mercado. Se mantenía que las imperfecciones del mercado eran menores que las introducidas por el Estado (Bustelo 1998: 166-167).

En resumen, ante los problemas del modelo anterior, los economistas neoclásicos defendieron la liberalización interna consistente sobre todo en reducir la intervención estatal, que era contraproducente, y la liberalización externa, reduciendo la protección del mercado interior para fomentar el crecimiento.

3.2. EL CONSENSO DE WASHINGTON

Esta posición y las políticas económicas que se plantearon fueron denominadas al finalizar la década de los 80 como Consenso de Washington⁴. Este Consenso se refería al mínimo común denominador de las recomendaciones que las instituciones de Washington habían dirigido a los países latinoamericanos durante la década y eran el resultado de un proceso de convergencia intelectual en las que se basaba la reforma económica (Williamson 2000: 251). Estas instituciones fueron el gobierno de EE.UU. y las organizaciones financieras internacionales.

La aparición del Consenso de Washington se dio en un contexto concreto. El fracaso de las economías de socialismo real en el Este de Europa vino a reforzar la idea del fracaso de la planificación central como forma de asignación de recursos y elevó la economía de mercado, el sistema capitalista, a la posición de única economía posible, lo que hizo que fuera conveniente establecer cuáles eran las reglas de un buen funcionamiento macroeconómico. Por otro lado, los gobiernos de buena parte de los países industrializados siguieron siendo conservadores y esto se reflejó en las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. Además, varios años de aplicación de políticas de estabilización y ajuste recomendaron el estudio de lo que había funcionado y, por tanto, de las prescripciones a mantener; aunque en un primer momento los criterios se establecieron pensando en América Latina y su situación, poco después se convirtieron en receta del buen comportamiento económico válida para cualquier momento y lugar.

⁴ El término fue acuñado en un documento de referencia elaborado por Williamson para una conferencia organizada en 1989 por el Instituto de Economía Internacional donde autores de 10 naciones latinoamericanas iban a explicar lo que estaba sucediendo en sus países en relación a las reformas de política económica (Williamson 2003: 10).

El Consenso de Washington, publicado en 1990, se puede resumir en 10 propuestas (Williamson 2000:252-253; Sanahuja 2001:136-137):

1. Disciplina fiscal, de forma que un déficit de más de entre el 1 y el 2% del PIB, ajustado según la inflación, era un problema.
2. Reorientación de las prioridades del gasto público hacia ámbitos que ofrecieran altos beneficios económicos y tuvieran el potencial de mejorar la distribución del ingreso como la atención sanitaria primaria, la educación primaria o la infraestructura. Se recomendó la eliminación de subsidios indiscriminados y la reducción de los gastos de la administración pública.
3. Reforma fiscal, reduciendo las tasas marginales y ampliando la base impositiva.
4. Liberalización del tipo de interés, de forma que fuera determinado por el mercado.
5. Tipo de cambio competitivo según el mercado, considerando que un tipo de cambio unificado es mejor que un sistema de tasas múltiples.
6. Liberalización comercial, eliminando barreras y utilizando sólo aranceles que habrían de ir reduciéndose. Los insumos a la producción exportable debían quedar libres de aranceles.
7. Liberalización de los flujos de inversión directa extranjera, lo que suponía establecer condiciones favorables a su acogida.
8. Privatización, ya que las empresas estatales se consideraban ineficientes y el Estado no debía tener funciones productivas.
9. Desregulación, para abolir las barreras a la libre entrada y salida, y establecimiento de un marco de competencia.
10. Asegurar los derechos de propiedad, lo que implica crear sistemas de regulación eficientes.

Al analizar más tarde el grado de cumplimiento de las recomendaciones, Williamson reconoció que el peor resultado se dio en la reorientación de las prioridades del gasto público (2000:253), lo que supuso un empeoramiento en las condiciones de salud y educación durante la reforma económica.

Aunque no aparecieron en el documento, las instituciones financieras también recomendaron la liberalización de las cuentas de capital en los países en desarrollo y la flexibilidad del mercado de trabajo con una reducción de los costes del despido y de los derechos laborales.

Desde el punto de vista metodológico, la escuela neoclásica defendió que el estudio de las economías de los países en desarrollo exigía la

aplicación de la economía convencional y no un análisis particular como defendieron los estructuralistas y, en general, la mayor parte de los economistas del desarrollo durante las décadas anteriores. Los agentes económicos de los países del Tercer Mundo mostraban un comportamiento económico racional similar al de los países ricos y, por tanto, la teoría neoclásica se podía y debía aplicar también allí (Bustelo 1998:158).

El Consenso de Washington se basó en este análisis y fue más allá, planteando un orden económico liberal a escala mundial. El cambio hacia políticas orientadas al mercado supuso un cambio más profundo de la forma en que se enmarcaron los problemas del desarrollo y los tipos de explicación con que se justificaron las políticas.

El orden económico liberal supuso un compromiso con los mercados libres, la propiedad privada y los incentivos individuales, junto a un reducido papel del Estado. Este orden liberal fue global en cuanto a su ámbito de referencia, ya que las prescripciones que implicaba afectaban a todos los países por igual, pero fue nacionalista en el sentido metodológico ya que lo que explicaba las tendencias económicas de los países y sus resultados era su política doméstica o interna. Se ignoraron los factores externos que podían determinar esas tendencias, como la influencia de las condiciones de la demanda global en los resultados de una estrategia de apertura comercial y crecimiento orientado a las exportaciones (Gore 2000:792-793).

Otro cambio metodológico importante del análisis del desarrollo de los 80 fue el paso de una valoración histórica y a largo plazo del funcionamiento de las economías en desarrollo a una visión ahistórica y de corto plazo. Si la teorización de la estrategia de desarrollo entre los años 50 y 70 se basó en un intento de comprender los ritmos, modelos y leyes del desarrollo, en los años 80 el objeto central de análisis fue la descripción y explicación de los resultados o del rendimiento en general, tanto económico, como agrícola, comercial, financiero, de desarrollo humano, etc., explicando los resultados comparativos entre países con referencia a los factores y políticas nacionales medidos en términos de estabilidad macroeconómica, crecimiento del PNB, etc. (Gore 2000:794).

4. EL BANCO MUNDIAL Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

El Banco no fue ajeno a los cambios en el pensamiento sobre desarrollo que se produjeron durante este período y personalidades relevantes de la institución contribuyeron a impulsar el mismo, tanto en las críticas al modelo de desarrollo anterior como en las propuestas de política del nuevo consenso que se iba forjando.

Su papel ante la crisis de la deuda combinó los intentos de facilitar fondos a las economías necesitadas de liquidez con una nueva condicionalidad que implicaba que estos países aplicaran una reforma económica en línea con las ideas tratadas en el apartado anterior. Según el nuevo consenso, el Estado no debía intervenir directamente en la producción o en la asignación de recursos, sino debía establecer un entorno macroeconómico estable, garantizando un marco legal y un ambiente apropiado para el funcionamiento de los mercados.

4.1. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES ANTE LA CRISIS

Durante los primeros años tras la crisis de la deuda, se pensó que se estaba ante una crisis de liquidez, no de solvencia, que duraría poco. Se aplicaron terapias de choque y el enfoque neoliberal llevó a una mayor recesión. Según el FMI, si se aplicaban sus políticas y se daba un contexto internacional de expansión económica, liberalización y crecimiento del comercio internacional, reducción de la inflación y de los tipos de interés, los países endeudados recuperarían los equilibrios internos y externos. Aunque muchos países aplicaron la receta, el contexto internacional fue desfavorable y los tipos no comenzaron a bajar antes de 1985. Los superávits se consiguieron gracias a una fuerte contracción de las importaciones lo que afectó al crecimiento durante los primeros años y el flujo financiero neto se hizo negativo a partir de 1982 (Palazuelos 1988:253-254).

Los préstamos del FMI y del Banco evitaron una moratoria de pagos y quiebras a los bancos privados que pudieron reducir sus niveles de exposición e ir provisionando las deudas. La intervención de estas instituciones produjo una transferencia de riesgo de los bancos privados a los organismos financieros, pero esto no supuso ningún alivio para los países endeudados. La deuda externa siguió aumentando y las transferencias de capitales se hicieron negativas, con una salida anual de los países en desarrollo entre 1982 y 1991 de 25.000 millones de dólares (Sanahuja 2001:127).

Los programas de ajuste trataron de restaurar los desequilibrios que tenían las economías y, en un marco de interdependencia económica mundial, los desequilibrios se manifestaban en las balanzas de pagos. La resolución de los problemas de balanza de pagos requería adoptar medidas presupuestarias, monetarias y cambiarias con el objetivo de adecuar la demanda a los recursos disponibles; se trataba de estabilizar la economía según sus niveles de actividad y crecimiento disponibles, y esta era la tarea del Fondo. Por otro lado se requería complementar la estabilización con

medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y la competitividad de la economía para aumentar sus posibilidades de generar recursos, y esta era la perspectiva del ajuste estructural que perseguía el Banco.

Resulta difícil diferenciar las medidas de estabilización propuestas por el FMI que se basaron en una reducción de la demanda interna a través del aumento de los tipos de interés, la congelación de los salarios o la reducción del gasto público, todo ello con el objetivo de frenar la inflación y conseguir el ahorro necesario para pagar la deuda externa, de las medidas más estructurales planteadas por el Banco en sus programas que buscaron una inserción internacional de las economías periféricas y un aumento de las divisas disponibles por estas economías. El Banco Mundial consideró necesarias las medidas de estabilización macroeconómica impulsadas por el FMI y actuó principalmente en países que habían firmado un acuerdo con el Fondo.

El modelo de ajuste fue muy parecido en todos los países y un verdadero ajuste estructural requiere construir primero los sectores exportadores del país y la infraestructura asociada, lo que en el corto plazo requiere más, en lugar de menos, intervención estatal (Mosley et. al. 1991:304). Sin embargo, no se fortalecieron los sectores exportadores y se propugnó un estado mínimo.

Desde el punto de vista estructural el Banco defendió que la industria era la principal propulsora del crecimiento y buscó que tuviera competitividad internacional y entrase en una fase de exportación de manufacturas. Para ello era importante la inversión extranjera que permitiera la transferencia de tecnologías y el fomento de la producción de bienes comercializables internacionalmente, incluidos además de las manufacturas, las exportaciones mineras y agrícolas no tradicionales (Lichtensztein y Baer 1986:178-180; Sanahuja 2001:123).

La valoración que hizo el Banco fue que había un proteccionismo industrial excesivo en el modelo de sustitución de importaciones que creaba distorsiones en la economía. Se hacía necesario liberalizar el comercio devaluando la moneda para encarecer las importaciones y facilitar las exportaciones, para someter a la industria a la competencia y para eliminar el sesgo antiexportador. Esto ayudaría a mejorar la balanza de pagos y conseguir divisas para pagar la deuda. No siempre se abogó por la devaluación ya que a veces se alentó un tipo de cambio estable como instrumento antiinflacionista (Sanahuja 2001:122).

El consumo y la producción energética debían reflejar los precios internacionales y la política de inversiones debía privilegiar los proyectos que pudieran mejorar la balanza de pagos como la energía hidroeléctrica, la explotación petrolera o los productos de exportación. Era necesario mejorar

la rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas, establecer tasas de interés reales positivas y reducir el déficit fiscal, eliminando gastos improductivos como los subsidios al consumo o reduciendo los costes unitarios de los programas sociales (Lichtensztein y Baer 1986:176-177).

La reducción del déficit fiscal se centró en reducir el gasto social y la inversión pública ya que se mantuvieron los gastos financieros de pago de la deuda. Se aconsejó el aumento de los impuestos indirectos y un recorte de los tipos marginales en los impuestos directos. Estas últimas medidas fueron coherentes con la visión de un estado reducido, lo mismo que la política de privatizaciones que transfirió la titularidad de empresas y servicios públicos a manos privadas, especialmente al capital financiero transnacional. En esta línea la desregulación, que supuso un recorte de conquistas laborales en el mercado de trabajo, también significó un aumento del poder del sector privado (Arrizabalo 1997:100-102).

Después de 1986 los programas de ajuste estructural y sectorial volvieron a dirigirse a objetivos a medio y largo plazo buscando la promoción de exportaciones, la inversión extranjera o la liberalización del sector financiero. Los cambios internos del Banco, donde se nombró nuevo presidente a Barber Conable y economista jefe a Stanley Fischer, llevaron a una visión del ajuste más amplia y alejada de la estabilización. Algunos países consiguieron equilibrios macroeconómicos y un aumento de las exportaciones, pero con niveles bajos de inversión y crecimiento, y un aumento del desempleo y subempleo. En 1990 la mayor parte de los países no había recuperado los niveles de renta per capita de 1980 (Sanahuja 2001:128).

4.2. LA INTRODUCCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS DE AJUSTE DEL BANCO

Cuando se adoptaron los préstamos de ajuste estructural⁵ el Banco realizó tres cambios en su forma más tradicional de asistencia a los países en desarrollo. El primero fue pasar de préstamos ligados a proyectos a préstamos para programas, es decir préstamos que ofrecieran un apoyo general a los déficit de balanza de pagos para facilitar las importaciones que permitieran el crecimiento económico y el desarrollo. Un segundo cambio fue vincular los préstamos a condiciones de cambio en las políticas del país

⁵ No fue en los años 80 cuando comenzaron este nuevo tipo de préstamos para programas. A mediados de los años 60 se habían realizado en India, y en los años 70, tras la primera subida del precio del petróleo, para apoyar la balanza por cuenta corriente de algunos países como Kenia, Tanzania y Turquía, aunque estos préstamos condicionados fueron considerados como una excepción.

prestatario. El tercero fue ampliar las condiciones, del ámbito sectorial al ámbito macroeconómico más general del país (Mosley et al. 1991:27-28).

Desde los 70 bajó el porcentaje de ayuda del Banco dirigida a proyectos y aumentó la cooperación técnica, los programas con condicionamientos de políticas y el apoyo al sector privado y a las ONG.

Hubo varios motivos para que disminuyera el peso de los proyectos. En primer lugar, el tipo de proyectos que se dio en los 70 fue más complejo y con mayor implicación de los gobiernos que los anteriores proyectos de ingeniería civil causando problemas como retrasos en la ejecución y dificultades en la capacidad de absorción, lo que hizo más difícil que los presupuestos asignados pudieran ejecutarse rápidamente. En segundo lugar, el éxito del proyecto dependía más del entorno de políticas que de factores internos al proyecto. En tercer lugar, los métodos de evaluación de los proyectos, como la tasa interna de retorno, medían los efectos directos, pero daban una visión parcial y excesivamente optimista de los efectos de la ayuda (Mosley y Eeckhout 2000:131-134).

Aunque estos problemas ya se vieron antes de la crisis de los 80⁶, fue ese choque y las suspensiones de pagos asociadas lo que hizo que hubiera que enfrentar esos problemas. Se necesitó un instrumento que pudiera implicar rápidos desembolsos y conseguir cambios en las políticas, y esto no era posible con los proyectos cuyo desembolso resultaba excesivamente lento para las nuevas necesidades fruto de la crisis económica que enfrentaban los países en desarrollo.

El inicio los préstamos fue un breve documento presentado a comienzos de 1980 al Directorio que fue aprobado con reticencias sobre su utilidad y poniendo condiciones⁷. Por un lado, los directores ejecutivos no veían la racionalidad de ligar préstamos no relacionados con proyectos a una condicionalidad de políticas y, por otro, no consideraban que quedara clara la división de funciones entre el Fondo y el Banco.

⁶ La posición favorable sobre los préstamos para programas condicionales se dio dentro del Banco cuando se valoró su propia efectividad. Por un lado Mahbub ul Haq, descontento con el pequeño tamaño de la cartera antipobreza, consideró que así no servía para aumentar la productividad ni para crear empleo, y propuso un nuevo programa a largo plazo. En el lado operativo del Banco, Ernest Stern, jefe de operaciones desde 1978, no apoyó el programa antipobreza pero se preocupó por cómo influir en los gobiernos para que pusieran "sus casas en orden" con una buena política económica y de esa forma el problema de la pobreza se solucionaría por sí mismo. El modelo de proyectos no valía para influir en la política (Mosley et al. 1991:33).

⁷ Entre esas condiciones, que anualmente no representarían más del 10% de la cartera del Banco, que no supusieran más del 30 ó 40% de la financiación de un país (Lisboa y Feinberg 1986:92), o que ningún país recibiera más de 5 PAE, en intervalos de 12 a 18 meses (Mosley et. al. 1991:40). Estas condiciones se fueron relajando con el paso del tiempo, pero en ese momento respondían a reticencias del FMI y del Departamento del Tesoro de EE.UU. que consideraban que la separación de papeles entre el Fondo y el Banco no estaba clara.

Estuvieron de acuerdo en que el Banco prestara a países donde el entorno de políticas fuera favorable, pero no vieron la necesidad de prestar financiamiento a países que todavía no tenían ese entorno⁸. No consideraron bueno que el Banco presionara a los países en desarrollo para cambiar sus políticas⁹ porque eso dañaría la imagen de neutralidad política de la institución y para tener éxito requería habilidades políticas que el Banco no poseía.

También resultaba un problema la división de funciones en relación con el FMI. El Directorio pensó que estos préstamos condicionales, de rápido desembolso y no para proyectos, eran el terreno del FMI, y que con una institución que utilizara préstamos para promover cambios en la reforma política era suficiente¹⁰. Las principales dificultades entre el FMI y el Banco fueron dos: la diferente naturaleza de sus condicionalidades y la necesidad de armonizar el contenido de los dos tipos de condicionalidad (Mosley et. al. 1991:51-53).

Las condiciones del FMI fueron precisas y cuantificables y se relacionaron con indicadores macroeconómicos cuyo funcionamiento era verificable; las consecuencias de no cumplirlas eran graves y suponían el cese de los préstamos. Las condiciones del Banco fueron a veces cuantificables y otras cualitativas, el cumplimiento no fue fácil de juzgar y los fracasos no siempre se tradujeron en cese de préstamos. Esto resultó confuso para los gobiernos prestatarios.

El otro tema fue la consistencia. Dar consejos contradictorios es malo si la capacidad política de un país es débil, pero mandar hacer cosas contradictorias cuyo incumplimiento supone sanciones es peor. Los objetivos de ambas instituciones eran distintos y el establecimiento de valores para variables macroeconómicas claves del FMI limitó las

⁸ Esta posición del Directorio contraria a la condicionalidad ex ante que caracterizó a los programas de ajuste estructural del Banco durante los 80, ha sido asumida por la gerencia del Banco recientemente cuando se ha planteado la necesidad de seleccionar a los países receptores de ayuda si cumplen una condicionalidad ex post, es decir si demuestran que están aplicando un buen marco de políticas, según los criterios de la institución (Alonso 2003: 170).

⁹ La condicionalidad no era necesaria si los prestatarios y el Banco compartían la visión de la necesidad de la reforma y cómo hacerla, sólo se necesitaba cuando se daban diferencias en los objetivos o percepciones de cómo conseguir mejor ese objetivo (Mosley et al. 1991:35-36).

¹⁰ La gerencia del Banco pensó de otra forma y, teniendo en cuenta sus propias dudas sobre préstamos irresponsables, fueron partidarios de atar sus préstamos a la existencia de algún programa de estabilización del FMI en el país. Esto llevó a problemas de coordinación respecto a las condicionalidades para que no resultaran incoherentes y, además, restringió el uso de los PAE, por lo que el Banco pronto quiso cambiar sus reglas de juego (Mosley et. al. 1991:37).

posibilidades de los cambios de oferta en el ámbito microeconómico que pretendió el Banco.

La salida que se buscó fue el lanzamiento de préstamos de ajuste sectorial que no necesitaban ir acompañados de un programa del FMI. Uno de los problemas que tuvieron fue la dificultad de funcionar en un contexto de inestabilidad macro, lo que aconsejaba seguir manteniendo el criterio de que el país adoptara programas de estabilización. Por otro lado, combinar un préstamo de ajuste sectorial con la estabilización del FMI resultó más complicado que hacerlo con un PAE.

Las disputas llevaron a establecer a finales de los años 80 un Documento Marco de Políticas escrito por el FMI, y aprobado por el Banco y el gobierno prestatario, que dibujaba la situación económica y las políticas necesarias para la estabilización. La firma de ese documento fue obligatoria para aquellos países pobres endeudados que utilizaron las facilidades ampliadas de ajuste estructural del FMI.

Lo cierto es que las funciones de ambas instituciones se solaparon y crearon confusión. En un primer momento la estabilización macroeconómica a corto plazo, de uno a tres años, era tarea planteada por el FMI que estableció la necesidad de disminuir la demanda interna para reducir la inflación y el déficit de la balanza de pagos, mientras el ajuste estructural era tarea del Banco que en un plazo más largo, entre tres y cinco años, buscaba readaptar la estructura productiva a la demanda del mercado mundial. Sin embargo, las condiciones de ambos organismos fueron de inspiración neoliberal y contaron con instrumentos financieros parecidos ya que los PAE del Banco sirvieron para apoyar la balanza de pagos a corto plazo y el FMI estableció una facilidad de crédito concesional ampliado, con el nombre de Servicio Ampliado de Ajuste Estructural desde 1987, que era muy semejante a los PAE (Sanahuja 2001:120-121).

La cuestión es qué indujo al Banco Mundial y a otros donantes a comienzos de los 80 a copiar al FMI y suministrar ayuda para programas a un nivel más amplio, a menudo con una condicionalidad distinta de la del FMI. La respuesta tiene elementos de oferta y de demanda (Mosley y Eeckhout 2000:137). Por el lado de la oferta, la frustración con la ayuda para proyectos y la percepción de que los buenos proyectos necesitaban buenas políticas e instituciones que los respaldaran, lo que no se daba en los países más pobres. Por el lado de la demanda, la larga recesión entre 1980 y 1985 llevó a la suspensión de los pagos de la deuda y a la retirada de la mayoría de los créditos bancarios, de la inversión directa y de cartera. Esto llevó a fuertes demandas a los donantes no para proyectos sino para apoyar las balanzas de pagos.

Entre 1980 y 1986 se negociaron 37 PAE por un valor de 5.259 millones de dólares. Entre 1980 y 1984, Turquía absorbió el 35% de los préstamos. Después de 1984, los PAE fueron desplazados en importancia por los préstamos de ajuste sectorial que junto con los de ajuste estructural representaron a finales de los años 80 un 25% de los desembolsos (Mosley et. al. 1991:39-40).

En 1983 se defendieron los PAE como medio para persuadir a los gobiernos de cambiar sus políticas dando más peso a los factores internos que a factores externos como el deterioro de los términos de intercambio o el aumento de las tasas de interés. El peor entorno económico de los 80 justificó el aumento de los préstamos y del período de ejecución de las reformas. El deseo del Banco de comprar reforma política con dinero PAE llevó a un contexto de negociación que supuso que los países con más necesidad de dinero para apoyar su balanza de pagos aceptaran mayores condiciones, aunque no las necesitaran tanto como otros (Mosley et. al. 1991:40-41).

La media de los PAE tuvo condiciones en 10 áreas de reforma de políticas y algunas llegaron a tener hasta 100 condiciones. Una de las implicaciones fue el peso administrativo excesivo que suponía cumplir esas condiciones en el país prestatario, otra la confusión que crearon en los países receptores. La cantidad de condiciones hizo que la ejecución fuera ardua de seguir y dificultó la decisión de si conceder nuevos PAE si el país fracasaba en cumplir las condiciones (Mosley et. al. 1991:43-44).

Los donantes, en un comienzo, pensaron que estos préstamos serían operaciones a corto plazo que conseguirían un equilibrio macroeconómico en un término de cinco años como de hecho sucedió en algunas economías de ingreso medio como Chile, Tailandia, Corea o Mauricio, pero no en la mayoría. Algunos países receptores no se comprometieron con la reforma económica hasta comenzar los años 90, como India, Argentina o los países del Este, y otros que comenzaron a comienzos de los 80 se encontraron bloqueados en programas de ajuste por más de 20 años (Mosley y Eeckhout 2000:137-138).

4.3. DIFICULTADES DE APLICACIÓN Y CAMBIOS EN LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Hubo tres problemas principales en la primera fase del ajuste (Mosley y Eeckhout 2000:138). El primero fue de ejecución, ya que la mitad de la primera ola de reformas no se llevó adelante porque muchos gobiernos se dieron cuenta de que podían evitar la oposición política a las medidas de ajuste y conseguir ayuda a pesar de todo, en parte porque la suspensión de las ayudas hubiera dificultado el pago de la deuda. El segundo fue un

problema de eficacia; muchos países, especialmente en África, que pusieron en marcha las medidas se encontraron con que la respuesta de la oferta a la reforma económica fue irrelevante. El tercero fue el problema de las consecuencias sociales del ajuste, ya que muchos países experimentaron un deterioro de los indicadores de pobreza y de capital humano debido a los recortes en el gasto público y a su reasignación.

En la segunda mitad de los años 80 se diseñaron los PAE con varias diferencias. Creció la popularidad de los préstamos sectoriales y se cambió la idea inicial de un máximo de cinco PAE a cada país según su comportamiento. También aumentó la utilización de tramos de un préstamo que se iban desembolsando a medida que se cumplían algunas condiciones y se introdujo la condicionalidad por adelantado, es decir, se pidió a los países que cumplieran algunas condiciones claves antes de desembolsar el dinero.

A mediados de los 90 un tercio de los préstamos del Banco era para el ajuste estructural y los programas requerían remover elementos de intervención estatal, que se suponía interferían con el funcionamiento eficiente de los mercados, como controles de cambios, cuotas de importación, impuestos a los precios agrícolas o juntas de comercialización, subsidios a empresas públicas y controles de precios en general; una agenda neoliberal que se estaba ejecutando voluntariamente en los países industrializados y de forma obligada en los países en desarrollo a través de estas operaciones de ajuste estructural (Mosley y Eeckhout 2000:137).

Las mejoras en las técnicas de condicionalidad que se fueron introduciendo no podían resolver el problema más profundo y sistémico dentro de la institución de prestar más aunque hubiera una ejecución pobre o mala. El Banco se comprometió por adelantado con las necesidades de los países en desarrollo y buscó más capital para prestar por lo que hubo presión interna para cumplir los planes de préstamos. Además, es un prestamista preferencial al que los países pagan, por lo que se libra financieramente de las consecuencias de hacer malos préstamos (Mosley et. al. 1991:45-46).

Durante los 90 también hubo otros cambios importantes. Por un lado, buena parte de la ayuda, no sólo para reducción de la pobreza sino para inversiones productivas, se decidió dirigir a empresas del sector privado o a través de ONG¹¹. Por otro lado, desde 1992 en adelante, los receptores de programas de ayuda del Banco Mundial no sólo deben aceptar condiciones

¹¹ El aumento de la colaboración entre el Banco y las ONG, que en 1995 participaron en el 50% de los proyectos del Banco, se ha valorado en ocasiones como una forma de desmovilización de los sectores populares, de utilización de mano de obra barata o gratuita, de servir para sustituir la menor cobertura pública de servicios y de legitimar socialmente el ajuste (Arrizabalo 1997:113).

específicas de reforma política que supongan eliminar las distorsiones macroeconómicas sino también ejecutar una estrategia antipobreza acordada. Esta última medida intentó no sólo evitar los efectos sociales negativos, sino cooptar a los perdedores con medidas compensatorias para que apoyaran los programas de ajuste, con lo que se pretendió eliminar una barrera para la reforma (Mosley y Eeckhout 2000: 138-139).

Tras dos oleadas de operaciones de ajuste siguió habiendo algunos problemas incrustados en el propio proceso de la ayuda que se han intentado solventar (Mosley y Eeckhout 2000: 140-142).

Uno de ellos es el del riesgo moral general. Como los flujos de ayuda están atados a algún indicador de necesidad, el receptor de los mismos tiene un incentivo para tener unos resultados más bajos y así mantener la necesidad de la ayuda ya que el indicador sigue necesitando mejorarse¹². Además está el riesgo moral de la corrupción que, aunque se ha reducido con el ajuste, no ha desaparecido; como todo el gasto público en los países más pobres se financia con ayuda, los flujos están sujetos a esa posibilidad.

Otro problema es la carga de la deuda. Aquellos países que deben dedicar una alta proporción de sus ingresos por exportaciones a pagarla no tienen incentivos para hacer esfuerzos de ajuste ya que los beneficios van a ser para el acreedor más que para el país. Existen también problemas de coordinación que han intentado resolverse en una tercera ola de operaciones de ayuda a programas, de forma que se realizan programas de inversión sectorial, donde se acuerdan presupuestos entre los donantes y los receptores para apoyar a sectores concretos lo que supone una combinación de ayuda para proyectos y programas.

Una dificultad añadida es que se han ido incluyendo muchas cosas en el menú de la condicionalidad desde 1981, pero no se ha sacado nada. Se busca la estabilización, un crecimiento favorable a los pobres y el buen gobierno, además de protección medioambiental, una mayor equidad en el acceso entre hombres y mujeres, la prevención de conflictos, etc. La consecuencia irónica es que la ayuda para programas que buscaba mejorar la ayuda para proyectos facilitando la carga administrativa de los gobiernos de los países en desarrollo, de hecho ha aumentado esa carga (Mosley y Eeckhout 2000: 142-143).

La racionalidad de la condicionalidad del Banco fue persuadir a los países en desarrollo de que tenían que salir de estructuras de políticas que eran perjudiciales para el desarrollo. Eran vallas protectoras diseñadas para

¹² Por ejemplo, las economías africanas han llegado al punto de que la mayoría de la inversión pública y más del 10% de su PNB se financia con ayuda externa, lo que supone un incentivo para no mejorar si se teme perder la ayuda.

proteger a algunos grupos de presión de tener que buscar su eficiencia a través de la competencia en el mercado. Eran una mezcla de protección de ineficiencias, intervenciones con una buena racionalidad económica, como las tarifas para proteger industrias nacientes, e intervenciones con una racionalidad social como los subsidios a los alimentos, y había más justificación para la intervención de los gobiernos que la que el Banco aceptaba (Mosley et. al. 1991:300).

El Banco se encontró con la oposición política de quienes perdían con el ajuste, pero esta oposición no se manifestó en las mesas de negociación porque a ambas partes les interesaba firmar los acuerdos, sino evitando el cumplimiento o buscando otras medidas que iban en contra de la condicionalidad. Se calculó que hubo un 40% de incumplimiento, siendo más cumplidores los que siguieron sufriendo la crisis a lo largo de la década de los 80 que los que se escaparon de ella pronto. Un determinante del cumplimiento de la reforma fue el deseo y habilidad de quienes firmaban los acuerdos con el Banco de superar la inevitable oposición. La ejecución de la reforma fue parcial, siendo más completa en los instrumentos de política relacionados con los precios que pudieron ser cambiados por un grupo pequeño del ministerio de finanzas o del banco central y menos completa en los aspectos institucionales (Mosley et. al. 1991:300-301).

Los préstamos para políticas del Banco pretendieron dos objetivos simultáneos. Suministrar financiamiento de rápido desembolso para hacer frente a la crisis, y que los países cambiaran las políticas que estaban llevando a un fracaso de los proyectos y a aumentar la diferencia en el funcionamiento económico entre Asia Oriental y el resto de los países en desarrollo. Un instrumento para dos políticas resultó problemático. Cuando ambos objetivos entraron en conflicto, prevaleció el criterio de rápido desembolso ya que el miedo a la suspensión del pago de las deudas con el Banco y la presión del gobierno estadounidense para quitar presión al FMI o a los bancos comerciales hacía importante poner dinero en manos de los deudores (Mosley et. al. 1991:299).

De esta forma el Banco consiguió proteger su estabilidad financiera y la de otras instituciones. Este fue un beneficio indirecto a considerar, pero el costo indirecto fue la presión hacia una menor inversión en los países en desarrollo.

Los 80 fueron una década donde se puso por delante el balance macroeconómico respecto a la preocupación por la justicia distributiva o a la vieja visión de la necesidad de invertir en recursos humanos y materiales para el desarrollo.

“Sin llegar a sus extremos en términos de velocidad y modalidades previstas del proceso de reestructuración, este enfoque estratégico se aproxima a los esquemas neoliberales que cobraron fuerza en el Cono Sur latinoamericano. La desaparición de

toda mención a las necesidades básicas y, por el contrario, la insistencia en el manejo de conceptos como el de las ventajas comparativas, eficiente competencia en los mercados, papel guía de los precios internacionales en la asignación de los recursos internos, etc., permiten subrayar esa analogía entre ambos proyectos y su coherencia con las teorías e intereses dominantes que respaldan este tipo de alternativas" (Lichtensztein y Baer 1986:182).

4.4. EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DEL AJUSTE Y LA REFORMA ECONÓMICA

A la hora de analizar el impacto de los PAE podemos decir, siguiendo a Mosley y sus colaboradores, que:

- La ejecución de los PAE fue siempre favorable al crecimiento exportador y a las cuentas externas.
- La influencia sobre la inversión fue casi siempre negativa.
- La influencia sobre el ingreso nacional y los flujos financieros externos fue neutral.
- La influencia sobre la redistribución fue neutral y fue negativa sobre el nivel de vida de los pobres por los recortes en el gasto público.

En relación con las expectativas, los préstamos de ajuste tuvieron malos resultados y no se puede decir si los miles de millones de dólares en préstamos sirvieron al crecimiento del PNB.

Para muchos países el ajuste supuso recesión o estancamiento, para los países con mejores resultados una disminución de la inversión y, en general, un aumento de la pobreza (Mosley et. al. 1991:301-304; Mosley y Eeckhout 2000:138).

Uno de los primeros estudios que denunció los efectos de las políticas de ajuste fue el impulsado por UNICEF. Este estudio analizó el período entre 1980 y 1985 donde un promedio de 47 países cada año tuvieron programas de ajuste con ayuda del FMI. De ellos, el 60% vieron disminuir su inversión y no tuvieron crecimiento económico, aunque un 57% había mejorado sus cuentas externas durante el primer año de aplicación del ajuste. El informe de UNICEF planteó el deterioro que se produjo en los indicadores de nutrición, salud, mortalidad infantil y educación (Cornia et al. 1987:13-14). Su recomendación fue la necesidad de combinar el ajuste con la protección de los grupos desfavorecidos y el crecimiento económico, planteando medidas a abordar por los propios países y apoyos en el ámbito internacional.

Estos argumentos no calaron en un primer momento en el Banco Mundial. Por un lado, el informe de UNICEF no diferenciaba los efectos propios del ajuste del de los desequilibrios económicos de los países. Por

otro lado, dentro del Banco, su vicepresidente de operaciones, Ernest Stern, defendió que los programas de ajuste eran favorables para los grupos de bajos ingresos. Su razonamiento era que las tasas de cambio sobrevaluadas y otras medidas como las tarifas para importaciones o las tasas a las exportaciones castigaban a la agricultura, y que las políticas fiscales y proteccionistas causantes de la crisis beneficiaban claramente a los ricos. La protección a las importaciones, los subsidios a los alimentos, los gastos en salud y educación tal como estaban diseñados, favorecían a la clase media urbana y no a los pobres rurales, de la misma forma que los altos salarios que se pagaban en el sector moderno de la economía empujaban a la inflación. Stern no necesitó plantearse las posibilidades de un ajuste con rostro humano. Si el ajuste, según él, era favorable a los pobres en el corto plazo, no era necesario un enfoque distinto y cuanto más deprisa se hiciera más fácil y en menor tiempo se produciría. Este optimismo era compartido por los banqueros que también eran los más inmediatos beneficiarios de ese rápido ajuste de los países prestatarios (Kapur et al. 1997: 353-355).

En la misma línea se definió la economista jefa durante el mandato de Clausen, Anne Krueger, que defendió la posición de Stern y realizó algunas investigaciones que fortalecieron la base empírica del argumento de que el ajuste era favorable a los pobres midiendo lo que implicaba una moneda sobrevaluada como impuesto sobre la agricultura. Bajo su vicepresidencia temas como la condonación de la deuda y los costes sociales del ajuste fueron tabú¹³ (Kapur et al. 1997: 354-355).

Años más tarde, el FMI seguía teniendo una valoración optimista respecto a los resultados del ajuste a pesar de las evidencias en contra. Se consideraba que los países que habían emprendido programas de ajuste y reforma sólidos y sostenidos habían logrado el éxito económico. El Fondo había identificado 35 países¹⁴, cuya producción representaba la mitad de la de todos los países en desarrollo, que habían registrado un incremento del PIB per cápita del 4,5%, el mejor en 20 años (Gutián 1994).

A pesar de la oposición interna en el Banco Mundial y de algunas valoraciones optimistas respecto al ajuste, las críticas planteadas contribuyeron a incluir ciertos cambios compensatorios en los programas del Banco, aunque se mantuvo lo esencial del planteamiento.

¹³ La posición del Banco era tan poco permeable a las críticas que incluso el vicepresidente para América Latina y el Caribe recibió una reconvención por la publicación de un estudio sobre el impacto de la depresión en América Latina donde en 1986 se decía que los esfuerzos de desarrollo de la región habían retrocedido una década.

¹⁴ Entre estos países con éxito en 1994 estaban la República de Corea, Tailandia y Malasia, donde era discutible que estuvieran aplicando las recetas del FMI, o México y Argentina, cuyas "sólidas" economías se han visto convulsionadas en los años siguientes.

Aparecieron políticas de compensación para atenuar los costes sociales del ajuste y el Banco promovió en 1986 fondos de inversión social o de emergencia social en Bolivia y Ghana. Desde entonces hasta el año 2000 se crearon fondos de este tipo en 70 países en desarrollo que fueron considerados por el Banco Mundial como un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza, de forma que estos fondos se enmarcaron en un contexto que pretendió ir desmantelando los servicios públicos universales. Tuvieron un impacto reducido debido a la escasa financiación, la deficiente selección de los grupos objetivo y la dificultad de una buena ejecución. Se realizaron, además, con un sesgo masculino donde los hombres se beneficiaron de entre el 70 y el 90% de los fondos invertidos (Sanahuja 2001: 131-134).

En algunos casos, como en Perú, Bolivia y México que absorbieron una parte importante de los fondos, tuvieron algún efecto en reducir la caída de los niveles de vida de la población, pero incluso en éstos casi no hubo impacto en el empleo, los ingresos o en contrarrestar los efectos adversos en la redistribución causados por los programas de ajuste. Se puede señalar que no fueron lo suficientemente amplios, efectivos ni introducidos a tiempo como para compensar el deterioro de años de declive económico y ajuste (Cornia 2001: 14-15, 18).

Hace unos pocos años, Wolfensohn, el actual presidente del Banco, se planteó averiguar los efectos de la reforma económica sobre la reducción de la pobreza y el aumento de las desigualdades, para lo que acordó incluir a la sociedad civil en un estudio sobre el terreno¹⁵. En ese estudio participaron funcionarios y funcionarias del Banco, de los gobiernos y de organizaciones no gubernamentales en una muestra de países representativos de América Latina, Asia y África que habían tenido programas de ajuste estructural. Aunque el Banco posteriormente se distanció de los resultados de los estudios, la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN) decidió publicar una evaluación conjunta de los estudios.

Según esta evaluación, hay distintas formas por las que el ajuste ha contribuido a un mayor empobrecimiento y al aumento de la desigualdad en las poblaciones donde se ha aplicado (SAPRIN 2002: 189-202).

¹⁵ Participaron 30 ONG y coaliciones de ONG de distintos países del mundo que dispusieron de información sobre una amplia gama de documentos del Banco sobre el país y sus préstamos y de los gobiernos en cuanto a la política macroeconómica, resultados esperados de las políticas de ajuste macroeconómico y sectorial, etc. Los países donde se realizaron investigaciones conjuntas fueron Bangladesh, Ecuador, El Salvador, Ghana, Hungría, Uganda y Zimbabwe, pero se realizaron también investigaciones independientes por parte de la sociedad civil en México y Filipinas utilizando la misma metodología (SAPRIN 2002: 2, 3, 8).

En primer lugar, los efectos de la liberalización comercial sobre la industria y el empleo nacionales. La eliminación de las barreras a las importaciones que se ha justificado en términos de competencia y eficiencia, se han aplicado sin sentar las bases de unas empresas nacionales competitivas, por lo que se ha producido la quiebra de empresas nacionales y la destrucción de empleo formal.

En segundo lugar, la reforma del sector financiero, cuyas altas tasas de interés y la exigencia de garantías estrictas han debilitado especialmente a las pequeñas empresas, y a las mujeres y productores indígenas de las áreas rurales. La mayoría de los préstamos se han dirigido al sector exportador y a actividades no productivas. En la medida que las empresas del sector exportador no tienen, en su mayoría, fuertes lazos con las empresas y productores nacionales, su capacidad de promover el crecimiento y el empleo es escasa por lo que no han compensado los efectos de la liberalización comercial.

En tercer lugar, las reformas en el sector agropecuario, diseñadas para incrementar las exportaciones y mejorar los ingresos de quienes trabajan en la agricultura, han supuesto una reducción de la disponibilidad de tierras arables para el cultivo destinado al mercado interno y, por tanto, han minado la seguridad alimentaria y han marginado a las comunidades pobres de las áreas rurales. Estas reformas han aumentado la carga de trabajo que tienen las mujeres, han incrementado los costos de los insumos y han hecho más difícil para quien no se dedica a la agricultura de exportación el acceso a los recursos productivos.

En cuarto lugar, el impacto de la reforma del mercado laboral que ha traído consigo que las empresas tengan mayor poder de decisión en la determinación de los niveles salariales y de empleo. El poder adquisitivo de los salarios se ha reducido y la distribución del ingreso se ha hecho más desigual. Ha disminuido la participación de los salarios en el producto mientras aumentaba la de los beneficios, se han generalizado contratos precarios sin prestaciones sociales y con una disminución de los derechos sindicales.

Finalmente, el impacto de la privatización de los servicios públicos y de la reforma del gasto público. La privatización de los servicios ha conducido a un aumento importante de las tarifas en el suministro de agua y electricidad que ha presionado a las familias más pobres. Se ha redefinido el papel del estado en materia de bienestar social de forma que, en vez de suministrar y garantizar un acceso universal a servicios como la educación y la salud, se plantea su focalización en los sectores marginales. Esto ha supuesto una reducción de los recursos asignados a estos sectores, la aplicación de tasas para recuperar costos o generar ingresos y la descentralización producida sin recursos suficientes asignados. La reducción

de gastos en salud y educación ha empeorado la calidad de los mismos, la introducción de cuotas escolares ha disparado la deserción escolar, y el pago de los servicios de salud ha tenido como consecuencia que un creciente número de personas recurra a automedicarse y a recibir cuidados en casa, acudiendo a la atención médica sólo cuando sus enfermedades son graves.

El Banco defiende que las ganancias macroeconómicas obtenidas compensan las pérdidas que a corto plazo puedan producirse para ciertos sectores de la población, ya que el ajuste pone a los países en la senda de un crecimiento sostenible, pero eso se puede discutir ya que las pérdidas para los sectores más pobres no han sido de corto plazo y después de dos décadas de ajuste se puede señalar que las políticas planteadas no reducen la pobreza y la desigualdad sino que la aumentan (SAPRIN 2002:203).

5. LAS MUJERES Y EL ANÁLISIS DE GÉNERO EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL DEL BANCO MUNDIAL

Se analizan a continuación dos aspectos en la relación entre el ajuste estructural y las mujeres. En primer lugar, los efectos que los programas de ajuste ejecutados desde los años 80 tuvieron en las diferentes tareas asignadas a las mujeres. En segundo lugar, se abordan los análisis de género que se realizaron desde la institución con el objetivo de entender cómo influían las relaciones de género existentes en la consecución de los objetivos del ajuste.

5.1. LOS EFECTOS DEL AJUSTE EN LAS MUJERES

El estudio realizado por UNICEF, sobre un ajuste con rostro humano, fue el primero en señalar los efectos negativos sobre los grupos vulnerables de las políticas recomendadas por el Fondo Monetario y por el Banco Mundial. Tras este estudio, el Secretariado de la Commonwealth encargó un informe a un grupo de expertos y expertas sobre las mujeres y el ajuste estructural, que fue publicado en 1989. El grupo señaló los problemas de información con los que se encontró debidos a la falta de estadísticas de género y la escasez de estudios desagregados sobre hogares, así como la dificultad de separar los efectos de la crisis económica de los de las medidas de ajuste. Por otro lado, también planteó la necesidad de distinguir los efectos a corto y largo plazo, y reconoció que los efectos de las medidas de ajuste dependían a menudo de sus interacciones. Siendo conscientes de estos problemas metodológicos, quienes integraron el grupo señalaron los efectos del ajuste estructural en los distintos papeles o roles que las mujeres tenían en sus países (Commonwealth Secretariat 1989:53-75).

Siguiendo los resultados del informe se pueden clasificar los efectos según el papel de las mujeres como productoras, como gestoras del hogar, como madres y como organizadoras de la comunidad:

a) Las mujeres como productoras. En el sector formal, la reestructuración del sector público había afectado a ambos sexos, aunque especialmente a quienes estaban en los puestos más bajos, muchos de ellos ocupados por mujeres. Su debilidad como grupo de presión y la consideración de que era el varón quien tenía que ganar el pan habían producido que tanto en el sector público como en el privado las mujeres tuvieran más posibilidades de perder su empleo.

El número de empleados en el sector formal había crecido mucho más lentamente que la fuerza de trabajo por lo que aumentó tanto el desempleo como el trabajo informal. El desempleo femenino creció rápidamente porque a la falta de crecimiento del empleo se unió un importante aumento de la oferta de mano de obra femenina, en parte para intentar compensar los menores ingresos masculinos en el hogar.

El empleo en el sector de manufacturas orientadas a la exportación aumentó en muchos países en desarrollo como consecuencia de las medidas de ajuste, lo que promovió el empleo de muchas mujeres, especialmente jóvenes. Sin embargo, la liberalización de importaciones que acompañó a la promoción de exportaciones produjo pérdidas de empleo en aquellos países donde las mujeres eran empleadas en industrias tradicionales, ya que muchas de ellas eran mujeres mayores que trabajaban desde sus casas y que no tenían la disponibilidad o bien no reunían las características buscadas por las nuevas empresas exportadoras. Otro problema de estos nuevos empleos fue la vulnerabilidad ante cambios en la demanda de sus productos, traslado de las empresas a países más baratos o introducción de nuevas tecnologías que requerían menos puestos de trabajo y más cualificados.

Uno de los objetivos de los programas de ajuste, especialmente en África, fue incentivar la producción de cosechas comercializables para aumentar los ingresos por exportaciones. Sin embargo no hubo intentos de incluir a las mujeres en esas medidas de ajuste, y siguieron sin tener acceso a los insumos, a las políticas de precios o a la reforma de la tierra cuando se hizo. Además, los cultivos alimenticios y de subsistencia donde las mujeres están más concentradas recibieron muchos menos incentivos, con lo que su potencial productivo no se realizó. Por otro lado, las mujeres no se vieron motivadas a cambiar su trabajo agrícola, que controlaban y vendían, para dedicarse a cultivar las cosechas para exportación en manos masculinas, a pesar de que hubo mayor demanda de trabajo familiar en esas cosechas. El trabajo asalariado en las grandes plantaciones

exportadoras y en la agroindustria fue predominantemente femenino en varios países.

En el sector informal las políticas de ajuste deprimieron los ingresos por dos vías: la reducción de los ingresos del sector formal hizo disminuir las oportunidades de ingresos de quienes trabajaban en el sector informal, y la reducción del empleo formal aumentó el número y la competencia del sector informal. La desregulación del mercado de crédito no favoreció a los pequeños prestatarios, incluidas las mujeres.

b) Las mujeres como gestoras del hogar. La reducción o abolición de los subsidios a los alimentos, la liberalización de precios, la devaluación y la introducción o aumento de las tasas por servicios públicos tuvieron consecuencias negativas en los patrones de consumo de los hogares, aumentando la carga de trabajo femenina. Aumentaron los precios de los productos básicos por lo que las mujeres tuvieron que comprar alimentos menos procesados, que tienen menor costo, y dedicar más tiempo a buscar alimentos baratos. En muchas ocasiones no fue suficiente, por lo que hubo que reducir el número de comidas diarias o la ingesta de calorías.

c) Las mujeres como madres. Las mujeres en su papel de madres se vieron afectadas por los recortes en los gastos de educación y salud, por la reducción de los ingresos en los hogares y por su mayor dedicación a actividades generadoras de ingresos. A pesar de que la reducción del gasto social no fue mayor que la de otras partidas del gasto público, se redujo el gasto per capita en educación y salud en 2/3 en los países de África Subsahariana y en América Latina y el Caribe a comienzos de los años 80. Esto supuso un menor mantenimiento de los equipos de ambos sectores, menores salarios tanto en la enseñanza como en la sanidad, lo que llevó a que se redujera el número de trabajadores de ambos sectores en muchos países. La introducción de tasas aumentó la deserción escolar primaria en varios países y desanimó el uso de los servicios de salud en otros. El aumento del trabajo remunerado de las mujeres pobres llevó a que las niñas mayores dejaran la escuela para hacerse cargo de sus hermanos pequeños, y el aumento de la "eficiencia" en los servicios de salud incrementó el trabajo femenino no remunerado en el cuidado de los enfermos.

Las reducciones del gasto público, el aumento de los precios de los alimentos y la reducción de los ingresos en los hogares produjeron un deterioro de la nutrición y de la salud de los niños y niñas, aumentando en muchos países la mortalidad infantil entre 1980 y 1985.

d) Las mujeres como organizadoras en la comunidad. Tanto la crisis económica como los programas de ajuste reforzaron la necesidad de cooperación entre las mujeres en actividades comunitarias, tanto como

productoras, como formando cooperativas de consumo, organizando comedores populares, etc. Las mujeres también tomaron parte de movimientos populares de resistencia a las medidas de ajuste como las protestas contra la subida de precios o a favor de mejoras en el transporte público. Esta mayor participación supuso una mayor carga de trabajo y mayores demandas sobre el tiempo de las mujeres, y fue parte de las estrategias de supervivencia ante la crisis.

El ajuste, en resumen, trajo una mayor carga de trabajo para las mujeres pobres en cualquiera de sus funciones y esa mayor carga no siempre consiguió garantizar unos mínimos en el bienestar familiar¹⁶. Si logró, sin embargo, empeorar la salud física y mental de muchas mujeres y aumentar la tensión y la violencia familiar. Las mujeres pobres cabezas de familia fueron las más vulnerables a los efectos del ajuste estructural.

Después de la publicación de este informe se realizaron, entre otros, estudios de caso en América Latina (Aguiar 1990) y en nueve países en desarrollo de la Commonwealth (Commonwealth Secretariat 1991) que, en general, refrendaban lo planteado en las conclusiones previas, aunque los resultados en términos de empleo femenino diferían según países. Tras estos primeros estudios, siguieron otros donde además de contemplar los efectos del ajuste en las mujeres se estudiaron los efectos de la desigualdad de género en los resultados de las medidas de ajuste.

5.2. EL ANÁLISIS DEL BANCO SOBRE LAS MUJERES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Los primeros análisis del Banco sobre este asunto se realizaron en la región de África Subsahariana a finales de los años 80 y comienzos de los 90 cuando se desarrolló la preocupación por los efectos sociales del ajuste, y cuando comenzó a hacerse evidente que las barreras de género eran un obstáculo para los objetivos de estas políticas¹⁷. Se contaba con un importante equipo de género, lo que explica que fuera en esta región donde

¹⁶ Un estudio longitudinal realizado entre 1978 y 1988 en Indio Guayas, Ecuador, señaló que un 15% de las mujeres estaban exhaustas y no tenían capacidad de equilibrar sus papeles, por lo que los niños más pequeños dejaban de asistir a la escuela y vagaban por las calles (Moser 1990: 75)

¹⁷ Estos primeros estudios se realizaron desde la División de Pobreza y Política Social del Departamento Técnico Región África, que cambió en 1993 su nombre por el de División de Recursos Humanos y Pobreza. La División contaba con una unidad de género del Banco relativamente fuerte que había producido desde 1989 documentos sobre mujeres y/o género en 17 países y un estudio de temas de género, economía del hogar y ajuste, financiado con fondos noruegos, (Kajubi 1991) que sirvió de base para una nota técnica sobre género y ajuste económico (World Bank 1993a). Desde esa misma División se publicó un estudio sobre los efectos sociales de la reforma política (Demery et.al. 1993) que también trató las relaciones entre género y ajuste (Collier 1993).

se realizaran análisis que explicaban no sólo los efectos del ajuste en las mujeres, sino los efectos de las relaciones de género en los objetivos del ajuste.

A pesar de que los dos estudios que se van a examinar surgen de una misma División dentro del Banco, el enfoque que plantean resulta bastante diferente. El primero que se aborda es el análisis neoclásico que realiza Collier buscando como eliminar las barreras de género para que las mujeres puedan contribuir al ajuste. El segundo, realizado por el equipo de género dentro de la División, tiene un enfoque crítico con la economía neoclásica y su objetivo es que los programas de ajuste se diseñen con una perspectiva de género.

Collier (1993) señala la racionalidad de desagregar por género los datos debido a que para ganar ingresos las mujeres tienen diferentes restricciones que los hombres, y como el ajuste estructural pretende modificar esas restricciones, si las que enfrentan las mujeres son suficientemente distintas tiene sentido tratar los géneros como grupos distintos. Por otro lado, si las propensiones de hombres y mujeres a consumir servicios públicos son distintas, los cambios en el gasto público tendrán importantes efectos de género.

También clasifica las actividades planteando una primera distinción entre actividades de mercado y de no mercado, donde sólo en las primeras los recursos son asignados según el mecanismo de los precios. Dentro de las actividades de mercado se pueden distinguir los bienes de consumo y de capital, y los bienes transables¹⁸ o no transables. Además los bienes transables pueden consistir en actividades protegidas o desprotegidas. Otro tipo de clasificación es la localización rural o urbana del agente y, finalmente, el grado en que el agente como persona individual, como parte de una familia o de una empresa tiene un problema de toma de decisiones; en este último aspecto es útil añadir el criterio de género ya que es fácil que el problema de decisión difiera según el género (Collier 1993: 183-184).

El ajuste supone un desplazamiento de los recursos de unas actividades a otras por lo que se requiere cambiar la estructura de incentivos. Hay que identificar los agentes que controlan los recursos en las actividades que deben contraerse y descubrir cómo los cambios políticos pueden facilitar la reasignación de esos recursos a otras actividades. Si hombres y mujeres están localizados en sectores distintos, un cambio en la estructura de incentivos implicará diferentes necesidades de movilidad, pero los distintos límites pueden suponer que las mujeres tienen menor capacidad de moverse que los hombres. El principal recurso que controlan

¹⁸ Se denominan bienes transables a aquellos que pueden ser comercializados internacionalmente, es decir, aquellos que pueden exportarse e importarse.

las mujeres es su trabajo, aunque muchas veces no tienen un control total del mismo (Collier 1993:186).

Las distintas barreras que enfrentan las mujeres en la actividad económica se deben a cuatro procesos distintos (Collier 1993:191-193): Primero, las mujeres pueden sufrir discriminación fuera del hogar, que en los países en desarrollo toma la forma de un acceso más difícil al empleo asalariado o a los mercados de crédito. Un segundo proceso es la tendencia a imitar o a copiar los modelos de género, lo que implica que si las nuevas oportunidades económicas han sido inicialmente adoptadas por los hombres, éstas se difundirán entre la población masculina y no entre la femenina, las niñas tienden a copiar a las mujeres y los niños a los hombres. Un tercer proceso, dentro del hogar, es la existencia de derechos y obligaciones asimétricos, favorables a los hombres, lo que supone que en África se espera que las mujeres cultiven los alimentos, recojan agua y leña o cuiden a los niños trabajando más horas que los hombres. Cuando se trata de trabajar en los campos de sus maridos, cuyo producto está controlado por ellos, las mujeres tienen pocos incentivos para hacerlo. Finalmente, el cuarto proceso es la carga de la reproducción en el hogar que excluye la posibilidad de trabajar en algunas actividades no compatibles con las tareas reproductivas, y que además supone un deterioro de la salud durante la crianza que influye en las oportunidades de generar ingresos de las mujeres y que lleva también a una discontinuidad en el trabajo productivo. El conjunto de estas cuatro diferencias respecto a los hombres, sesgan la asignación de la fuerza de trabajo de las mujeres hacia diferentes sectores que los masculinos e impiden la movilidad femenina entre sectores.

La visión planteada por Collier de la relación entre género y ajuste contiene un análisis de cómo las barreras de género son un obstáculo importante para conseguir los objetivos del ajuste estructural con crecimiento y defiende que el estado debería dirigir la provisión de ciertos servicios públicos hacia las mujeres, ya que muchos recursos privados no se dirigen a ellas y muchas veces los sesgos contra las mujeres se refuerzan con la asignación pública de los servicios (Collier 1993:193). Sin embargo es un análisis limitado y parcial que no trata los aspectos de la reproducción biológica y social como algo central del modelo, como parte de las actividades económicas a contemplar en el análisis del ajuste, sino que considera el trabajo reproductivo en la medida en que es una limitación a la movilidad del trabajo femenino hacia la producción de bienes transables.

Los problemas de movilidad o de cambios de actividades son problemas que no sólo afectan a las mujeres, sin embargo no se analizan los problemas de movilidad que tienen los hombres para asumir tareas

agrícolas o reproductivas consideradas “de mujeres”, incluso cuando se da una mayor carga de trabajo agravada por el ajuste:

“...Collier no señala este tipo de limitaciones en la transferencia de trabajo masculino entre actividades diferentes. Aunque habla sobre género, son las actividades de las mujeres y no las de los hombres, las que son vistas como problemas. Esto es sintomático del hecho de que la economía no es vista desde la perspectiva de las mujeres, aún cuando la variable trabajo sea desagregada por género” (Elson 1996:166).

El tratamiento que se da a los procesos que limitan la actividad económica de las mujeres los hacen parecer como algo exterior a la economía, dependientes de factores como las convenciones sociales sobre los roles de género apropiados o sobre las obligaciones y derechos de género, preferencias individuales discriminatorias, y procesos biológicos en la reproducción que implican diferentes funciones en el hogar, factores que no son explicados (Elson 1996; Lockwood 1992).

Lockwood (1992:10-11) expone que tres de estos procesos se relacionan con la historia económica africana donde la mercantilización de la economía ha construido y agravado el desigual acceso a los recursos entre los hogares y dentro de ellos, junto con la ideología que acompaña este desigual acceso. La discriminación contra las mujeres en el empleo asalariado y en los mercados de crédito opera desde el establecimiento de las plantaciones y los sectores mineros que contrataron trabajo masculino y acentuaron una particular división sexual del trabajo, de forma que la producción doméstica y de subsistencia a la que previamente contribuían hombres y mujeres se feminizó y perdió valor. Esta división histórica de funciones entre hombres y mujeres está detrás de los efectos de imitación y copia de los roles de género. Por otro lado, en cuanto a los derechos y obligaciones asimétricas entre hombres y mujeres en los hogares, se ha producido una acentuación de las diferencias de control sobre la tierra y sobre el trabajo de otros con la privatización y mercantilización de la tierra.

El sesgo de género en África no apareció por una convención social, sino que se creó con un tipo de ajuste económico o reestructuración durante la época colonial, de forma que el hecho de que el trabajo femenino esté bajo control masculino no fue un proceso distinto al que se da con la expansión de la producción de bienes transables bajo el ajuste estructural, lo que puede empeorar el desequilibrio de género en el acceso y control a los recursos.

El que el trabajo femenino no sea un recurso controlado totalmente por las mujeres no responde sólo a que se tengan que hacer cargo del trabajo reproductivo y de subsistencia, sino a que también los esposos u otros parientes masculinos puedan utilizar su poder para que las mujeres trabajen sus cosechas de exportación.

Es necesario considerar, incluso dentro del esquema planteado por Collier, hasta qué punto es útil el mejorar la movilidad de las mujeres de unos sectores a otros. En muchos lugares las mujeres de las ciudades no han visto aumentadas sus oportunidades de empleo en la producción de transables y, en el caso de las mujeres que se han movido a la producción de las cosechas para exportación, la caída de los precios internacionales, junto con el aumento del precio de los insumos agrícolas o la falta de crédito han deteriorado sus posibles ingresos (Elson 1996:166-167).

El análisis de Collier se plantea cómo reducir los obstáculos de las mujeres para una mejor contribución a los objetivos del ajuste estructural, es decir, tiene un enfoque de eficiencia. El análisis planteado por el equipo de género del Banco en África tuvo un enfoque crítico con la economía neoclásica y fue el primer intento por combinar una visión interior del ajuste desde el Banco con una visión exterior de la dimensión de género del desarrollo (World Bank 1993a:ii).

El enfoque económico dominante, se señala, muestra una visión incompleta y parcial de la actividad económica total al no tener en cuenta el trabajo no remunerado, la diversidad y asimetría en los hogares, o la interdependencia entre la economía de mercado y la del hogar que se refleja en la demanda y oferta de mano de obra, bienes, servicios y capital. Tampoco tiene en cuenta los vínculos entre las actividades económicas y las inversiones sociales, cuando en el período de ajuste se pretende que las mujeres dediquen más trabajo a actividades productivas mientras se reducen las inversiones de los gobiernos en infraestructura o capital humano.

El documento plantea que el género está ausente en el análisis y formulación de los objetivos y contenido de los programas de ajuste, así como en la mayoría de las evaluaciones de impacto. Se trata de ver si el reconocimiento de los agentes económicos diferenciados por género, y su diferente acceso y control sobre los recursos económicamente productivos tiene o no consecuencias en la productividad, flexibilidad y dinamismo de la economía (World Bank 1993a:16).

Buscando que los programas de ajuste tengan una dimensión de género plantean cinco vectores interrelacionados que vinculan el género y el ajuste en África Subsahariana (World Bank 1993a:21-24):

1.- Invisibilidad del paradigma. El análisis económico que quiere analizar la eficiencia en la distribución de los recursos no tiene en cuenta la asignación total de los recursos y no puede valorar las elecciones realizadas. Las áreas de actividad donde están las mujeres, el hogar y el sector informal, están esencialmente fuera del paradigma. El problema se da cuando aumentan las demandas de trabajo no remunerado de las

mujeres para reproducir y mantener los recursos humanos, ignorando como influyen los cambios macroeconómicos en esta actividad y funcionando como si la capacidad de trabajo de las mujeres fuera infinitamente elástica cuando no lo es, lo que repercute en el deterioro en salud, nutrición y educación de los recursos humanos con consecuencias adversas para la producción a largo plazo.

2.- Diferenciales en los incentivos e ineficiencia económica. Las diferencias entre hombres y mujeres en la estructura de incentivos llevan a que no se produzca la respuesta deseada en la oferta, especialmente en la agricultura. Al no analizar y actuar sobre las diferencias en la capacidad de desarrollar el capital humano y en las rigideces de los mercados de factores se produce una asignación ineficiente de los recursos. Las mujeres ocupan un lugar central en la producción económica, pero se enfrentan a una discriminación sistemática en cuanto al acceso a los recursos necesarios para funcionar productiva y eficientemente. Por otro lado, lo que el análisis económico tradicional considera como aumentos de eficiencia, a veces esconde un traslado de costes de la economía visible hacia la invisible lo que tiene implicaciones en un aumento de la carga de trabajo femenina.

3.- Inmovilidad de los recursos económicos. Las dificultades de movilizar los factores, especialmente la mano de obra, hacia actividades de producción de bienes transables están en la relativa rigidez en la asignación de la mano de obra según los sexos y en la limitada posibilidad de sustituir los papeles y responsabilidades en el hogar entre hombres y mujeres. No se trata de movilizar mano de obra femenina supuestamente disponible a todavía más tareas, sino de aumentar su productividad para aliviar el trabajo.

4.- Falta de atención a la diversidad de los hogares y a la asimetría dentro de ellos. Las distintas características de los hogares, los distintos comportamientos que tienen, junto con las limitaciones y sesgos de una distribución asimétrica de los recursos y toma de decisiones dentro del hogar, necesitan ser analizados al ser factores fundamentales que afectan a los resultados económicos y al bienestar individual y de la comunidad.

Con la mejora de la dimensión de género del ajuste se mejoran los propios programas ya que las políticas que no toman en cuenta esta dimensión empeoran la situación de mujeres y hombres, y contribuyen a una mayor desigualdad e ineficiencia lo que es contrario a las políticas de ajuste que persiguen mejorar la eficiencia, la flexibilidad y el dinamismo económico. Se señala que no hay desacuerdo con los principales factores de un ajuste orientado al crecimiento y la reducción de la pobreza si cada uno de los factores reconoce de forma explícita la dimensión de género (World Bank 1993a:25-26).

Tras hacer un análisis de género bastante profundo, basado en lo sustancial en el realizado por Diane Elson (1991c) sobre el sesgo masculino en el desarrollo y en el ajuste, las recomendaciones que plantea el documento para tener en cuenta en los programas de ajuste estructural resultan escasas. Hay una recomendación general sobre que el análisis de género debe ser una parte integral del diseño de las políticas y programas destinados a fomentar el crecimiento y aliviar la pobreza y, más en concreto, una recomendación de abordar los problemas de tiempo que tienen las mujeres. Ellas deben simultanear las demandas sobre su tiempo para cubrir sus distintos papeles por lo que debería favorecerse su acceso a tecnologías ahorradoras de tiempo tanto para las tareas domésticas como productivas. Además se debería mejorar la infraestructura, hacer los servicios educativos, de salud y los financieros más eficaces y mejorar el acceso y el transporte de leña y agua. Por otro lado, se recomienda no poner en práctica medidas de ajuste que aumenten los requerimientos laborales de las mujeres sin acompañarlas de medidas compensatorias que alivien su carga de trabajo (World Bank 1993a:25).

A pesar de la escasez de medidas planteadas, lo cierto es que si el análisis de género recomendado se hubiera adoptado por el conjunto del personal del Banco, los programas se hubieran realizado de otra forma. Este documento fue el que más cuestionó de forma directa el análisis y diseño de los programas de ajuste del Banco, a pesar de seguir situando el énfasis en utilizar el potencial de las mujeres más que en conseguir acabar con las desigualdades de género o mejorar el bienestar de las mujeres (Woestman 1994:18).

Probablemente, por este enfoque más crítico, el documento fue mal acogido dentro del Banco. Uno de los objetivos de quienes lo elaboraron era contribuir al primer documento de política sobre género que se publicó en 1994 y, sin embargo, en este último no aparece ninguna referencia al trabajo realizado por la unidad de género de África, al tiempo que se mantiene una posición más instrumentalista que la planteada por la División de África.

CAPÍTULO 5

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. INTRODUCCIÓN

En los años 80 las preocupaciones por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico en un entorno económico global tuvieron un papel preponderante, y dejaron a un lado la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población de los países más pobres que había tenido un espacio durante la década de los años 70. Desde los años 90, y sin abandonar las preocupaciones de la década anterior, ha aumentado el peso que la institución ha dado a la lucha contra la pobreza.

Se estudia el proceso paulatino de incorporación de este tema en los análisis del Banco, y cómo los errores y las limitaciones del Consenso de Washington conducen a buscar un nuevo marco de desarrollo que introduzca aspectos sociales e institucionales, además de los aspectos económicos tradicionales. En los últimos años, se han ido añadiendo componentes nuevos como el empoderamiento o la importancia del capital social, y se ha creado una mayor condicionalidad buscando un mayor compromiso de los gobiernos en las estrategias de lucha contra la pobreza, aunque, por otro lado, las nuevas estrategias están conduciendo a un mayor peso del sector privado, frente al público, en las mismas. Se producen inconsistencias y contradicciones entre los distintos objetivos e instrumentos que impulsa la institución.

Existe la idea generalizada de que la pobreza afecta de manera específica a las mujeres por su posición en las relaciones de género. En la última parte del capítulo se realiza una valoración de cómo se aplican las nuevas estrategias antipobreza del Banco a estas relaciones.

2. LA POBREZA VUELVE A LA AGENDA DEL BANCO

La vuelta a la agenda del tema de la pobreza estuvo ligada al reconocimiento de los costes sociales del ajuste y al cuestionamiento de la aplicación del ajuste estructural en los programas del Banco. Se comenzó a admitir que el desarrollo necesitaba más requisitos que el crecimiento económico, la apertura y liberalización, o la reducción de los déficit internos y externos. La propia institución necesitaba un cambio en su funcionamiento que la hiciera más eficaz en sus tareas y justificara su existencia.

2.1. NUEVA PREOCUPACIÓN POR LA POBREZA Y SU EVALUACIÓN

Desde 1986, la preocupación por la pobreza volvió a estar de nuevo en la agenda del Banco Mundial¹. El Banco empezó a admitir los costes sociales del ajuste después de la iniciativa Baker y comenzó a apoyar los Fondos de Emergencia Social o Programas de Acción Social. El primero se creó en Bolivia en diciembre de 1986 y tuvo una orientación productiva y basada en el sector privado; sobre ese modelo se extendieron a otros países de América Latina y África Sub-sahariana. El nuevo vicepresidente para operaciones, Qureshi, planteó la importancia de proteger a los grupos vulnerables ante las reducciones del gasto público recomendando, dentro de lo posible, mantener los niveles de gasto para la educación primaria, la atención sanitaria primaria y otros programas que beneficiasen a los pobres (Kapur et al. 1997: 364-365).

En estos cambios influyó la presión de algunos países donantes como Canadá y los países nórdicos, así como la intervención de las ONG del Norte y de la opinión pública en un momento, entre 1986 y comienzos de 1988, en que se estaba negociando la reposición de los fondos de la AID² y la aprobación de un aumento del capital del Banco. Las mayores relaciones entre el Banco y las ONG supusieron un aumento de la presión, y en la sexta reunión anual del comité de ONG y Banco, Conable presentó los temas de alivio a la pobreza, mujeres y desarrollo³, medioambiente, gestión de deuda e impacto social de las medidas de austeridad.

La opinión pública presionaba especialmente por temas de medioambiente y de mujeres y desarrollo más que por temas de pobreza, y la respuesta del Banco respecto a esta última fue parte de un movimiento hacia una agenda social potencialmente ilimitada, pero al final de la década de los 80 comenzó a verse que la ejecución de esos objetivos era difícil. El Banco seguía reafirmando sus objetivos de ajuste, crecimiento y

¹ Con la llegada a la presidencia del Banco de Barber Conable en 1986, el tema de la pobreza volvió a tener importancia en la institución, lo mismo que otros temas sociales como la igualdad de género y los aspectos medioambientales. A pesar de su carrera como congresista republicano y del apoyo recibido por el secretario del tesoro, James Baker, para acceder a la presidencia del Banco, Conable desarrolló la idea de que el crecimiento por sí sólo no era suficiente para reducir la pobreza, y que el objetivo del Banco era su reducción y no el conseguir mejores cifras macroeconómicas (Kapur et al. 1997:357-360). La reorganización que introdujo trajo cambios favorables a una nueva agenda social. Ernest Stern dejó de ser vicepresidente de operaciones y Anne Krueger dimitió y fue sustituida por Stanley Fischer lo que permitió dar una mayor importancia a la pobreza y elegir ese tema para el Informe de Desarrollo Mundial de 1990.

² En la anterior reposición de fondos de la AID, la séptima, que se había llevado adelante en 1984-85, EE.UU. había reducido su participación en un 25% (Kapur et al. 1997:366).

³ Bajo la presidencia de Conable hubo un impulso importante a las actividades de la unidad MED del Banco y se establecieron puestos MED en las distintas regiones.

potenciación de los mercados al tiempo que quería introducir nuevos tipos de préstamos orientados a la pobreza.

La nueva presidencia del Banco y sus cambios organizativos supusieron un fortalecimiento de las inversiones relacionadas con los recursos humanos, justificadas en esta ocasión con argumentos de eficiencia y apoyadas en los estudios e investigaciones que se realizaron en los años 80 sobre el capital humano. Estas inversiones, junto con las realizadas para mitigar las consecuencias del ajuste, fueron los nuevos préstamos antipobreza impulsados por el Banco al finalizar la década (Kapur et al. 1997: 367-370).

El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990 se dedicó a la pobreza⁴ y supuso un nuevo impulso al tema con una doble estrategia donde se combinó el alivio de la pobreza a través de préstamos específicos con un énfasis en el crecimiento y sus efectos de derrame. Se aceptó que el ajuste podía tener costes sociales que justificaban medidas compensatorias, pero se reafirmó el papel central del crecimiento económico. Los elementos de la estrategia fueron, por un lado, la necesidad de promover el uso productivo del activo más importante de los pobres, su fuerza de trabajo, a través de incentivos de mercado, instituciones sociales y políticas, infraestructura y tecnología; por otro, el suministro de servicios sociales básicos para los pobres, especialmente atención sanitaria básica, planificación familiar, nutrición y educación primaria. En el largo plazo la reestructuración económica asociada con el ajuste se consideró consistente con esta estrategia antipobreza, aunque a corto plazo serían necesarias medidas de protección (World Bank 1990a: 3).

En junio de 1991 se produjo un cambio en la presidencia con la llegada de Lewis Preston que reorganizó el Banco en una nueva estructura jerárquica⁵. Se siguió trabajando por la reducción de la pobreza introduciendo el "Programa de Intervenciones Dirigidas" en que se incluían todos los créditos que podían tener un impacto directo sobre los pobres y que en 1993 representaron el 26% del financiamiento del BIRD y el 40%

⁴ Este informe tuvo buena aceptación en la gerencia del Banco y en el Directorio, y condujo a un documento de política sobre estrategias de asistencia para reducir la pobreza. En 1991 se aprobó la Directiva Operacional 4.15 que señaló que la lucha contra la pobreza era el objetivo al que se debían supeditar otras prioridades del Banco y donde se concretaron las instrucciones para el personal regional y de operaciones. Todo ello llevó a restablecer el aparato intelectual y administrativo para volver a abordar la reducción de la pobreza.

⁵ La nueva estructura contó con tres directores gerentes al frente de la institución bajo la supervisión de Preston. Ernest Stern fue uno de ellos, y también retomó el puesto de jefe del Comité de Operaciones. Aunque ambos suscribieron la retórica antipobreza lanzada por Conable, el entusiasmo por una agenda social fue más bien escaso y buscaron restablecer la prioridad de las consideraciones de crecimiento (Kapur et al. 1997: 371-372).

del de la AID, con un número total de 73 proyectos (Sanahuja 2001:161; World Bank 1994a:11).

Se realizaron también evaluaciones de pobreza, todavía muy centradas en la cuantificación y descripción de la misma, donde se buscaba estudiar su magnitud e incidencia para asignar más eficazmente el gasto social. En 1993 se habían terminado 28 evaluaciones, algunas de ellas con métodos participativos, y los mayores progresos en la recopilación y análisis de datos se habían registrado en África Subsahariana. El objetivo era que las conclusiones de estas evaluaciones se incluyeran en las estrategias de asistencia al país, pero el Banco reconocía que todavía no se analizaba suficientemente cómo repercutían los gastos públicos o las reformas políticas en la población pobre (World Bank 1994a:12-13).

Las evaluaciones, de hecho, tuvieron durante esta década muy poca influencia en la elaboración de las estrategias de asistencia y en la aprobación de los proyectos y programas, y el propio Banco reconoció en 1996 que los altos directivos no las tomaban en serio. Una evaluación del Instituto de Estudios Sociales de La Haya señaló en 1998 otras importantes deficiencias como su baja calidad, una concepción de la pobreza muy limitada a "contar" a los pobres, una subestimación de su incidencia, una relación entre crecimiento y reducción de la pobreza basada en supuestos simplistas, y la falta de un adecuado análisis de género. La ausencia de un análisis sobre la desigualdad y la pobreza en estas evaluaciones fue un factor crucial ya que según señalan diversos estudios el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza es muy reducido cuando la desigualdad es alta (Sanahuja 2001:163-166).

Por lo que respecta a las cuestiones de género, éstas fueron tratadas de forma inconsistente y fragmentada en las evaluaciones de pobreza. En un estudio realizado a finales de los años 90, se señaló que la forma más habitual en que las mujeres aparecían era como jefas de familia, que los conceptos utilizados variaban desde quienes se expresaban sobre "la mujer", a los estudios que utilizaban el concepto "género" u otros relacionados. Parte de las diferencias se debieron a que los equipos que realizaron las evaluaciones actuaron con gran autonomía, y a que la Directiva Operacional sobre Pobreza 4.15 y el Manual de Reducción de la Pobreza publicado poco después no tenían prácticamente ningún análisis de género y sólo algunas ideas de dónde se podría señalar a la mujer dentro de las evaluaciones.

Los análisis cuantitativos buscaban establecer líneas de pobreza nacionales, pero no captaban las diferencias dentro de los hogares. Las evaluaciones participativas tenían un potencial para mostrar las diferencias de género, pero se utilizaron sobre todo para apoyar los resultados de las encuestas nacionales. Un problema de fondo de estas evaluaciones estuvo

en su enfoque estático, donde los procesos de empobrecimiento y acumulación, y los aspectos de las relaciones sociales y económicas no se trataron, cuando el vínculo entre género y pobreza es de tipo relacional y es también un proceso dinámico (Whitehead y Lockwood: 1999:vi-viii).

Cuando se analizaron los aspectos de políticas de las evaluaciones de pobreza el estudio encontró que estaban basadas en el marco planteado por el Informe sobre el Desarrollo Mundial dedicado a la pobreza de 1990. Por un lado un crecimiento intensivo en mano de obra, donde las macropolíticas planteadas eran las clásicas políticas de ajuste, un desarrollo de los recursos humanos y redes de seguridad social. Había una brecha entre los análisis de género de las evaluaciones y las políticas planteadas, donde los aspectos de género casi desaparecían salvo en el tema de la educación femenina al que se le daba mucha importancia por sus implicaciones de eficiencia tanto para el crecimiento económico como para la reducción de la pobreza (Whitehead y Lockwood:1999:33, 38-40, 42). Como se muestra más adelante, buena parte de los problemas de las evaluaciones de pobreza de los años 90 se mantienen en los actuales documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del nuevo milenio.

Los cambios sucedidos en el llamado bloque soviético, llevaron a que un nuevo grupo de países se hicieran miembros del Banco y comenzaran a absorber los recursos y la atención de la institución. Los temas de pobreza dejaron de ser tan prioritarios y en el documento elaborado para conmemorar el 50º aniversario⁶ de la Conferencia de Bretton Woods, Preston señaló que el objetivo fundamental del Banco era ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y aumentar el nivel de vida a través del crecimiento sostenible y de invertir en la gente (World Bank 1994b:vi). En ese mismo documento se planteó un nuevo paradigma de desarrollo que enfatizaba los enfoques favorables al mercado, resaltando la primacía del desarrollo del sector privado, la creación de empresas viables y el desarrollo de mercados domésticos de capital (World Bank 1994b:1).

En 1995 fue elegido presidente del Banco James D. Wolfensohn que había trabajado en la banca, tenía prestigio en Wall Street y era un buen conocedor de las finanzas internacionales. Su llegada coincidió con un ambiente externo muy crítico, tanto por parte de las ONG y los movimientos sociales, como por parte de la derecha estadounidense, lo que hizo necesario plantearse una reforma que justificara la necesidad de la

⁶ El 50º aniversario del Banco, celebrado en Madrid, fue un mal momento para la institución que se vio fuertemente criticada por la campaña "50 años bastan" y la realización de un Foro Alternativo al que acudieron más de 1.500 representantes de ONG y movimientos sociales de todo el mundo. Poco tiempo después, en enero de 1995, Lewis Preston anunció su renuncia a continuar como presidente del Banco por motivos de salud y con él salió de la institución Ernest Stern (Sanahuja 2001:202).

institución⁷. Al comienzo de su mandato viajó a muchos países para entrevistarse con los gobiernos prestatarios, personal de los proyectos y beneficiarios de los mismos, intentando mejorar la imagen de la institución y la suya propia. Durante su presidencia, el Banco ha cuestionado algunas de las ideas sobre cómo conseguir el desarrollo, ha emprendido una importante reforma institucional, y ha buscado nuevas formas de abordar la lucha contra la pobreza. En las páginas que siguen se analizan estos aspectos.

2.2. EL CUESTIONAMIENTO DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Desde finales de la década de los 80 se había producido el cuestionamiento de las políticas recomendadas, por su escaso éxito en promover el crecimiento y en proteger a los grupos sociales más vulnerables de la crisis económica. Comenzó a abrirse paso dentro del Banco la idea de que el crecimiento no se volvería a producir si no se daba un alivio y una reducción de la deuda, y esta posición se señaló en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988, precediendo al cambio de posición de EE.UU. con el plan Brady de 1989 (Stern y Ferreira 1997:563).

La actitud abiertamente liberal de la década de los 80 se transformó en la defensa de un enfoque favorable al mercado donde el Estado debe intervenir para apoyarlo. El Estado no debe suplantar al mercado allí donde éste funcione, sino sólo cuando no tenga suficiente desarrollo o si su libre funcionamiento resulta inadecuado. Debe intervenir para mantener la estabilidad macroeconómica, crear un entorno competitivo para las empresas, realizar inversiones en capital físico y humano y potenciar el desarrollo institucional. Sus intervenciones deben ser sencillas, transparentes y estar sometidas a normas (Bustelo 1998:174-176).

La actitud más abierta respecto a la intervención del Estado se vio respaldada por el informe sobre el milagro de Asia Oriental que se publicó en 1993. El estudio, realizado ante la petición de Japón y con su financiación, pretendió explicar la estrategia de crecimiento de las economías de Asia Oriental, estrategia que había obtenido importantes éxitos siguiendo caminos distintos a los que había propugnado el Banco en la década anterior y que se acercaban más al nuevo planteamiento de un intervencionismo favorable al mercado.

⁷ A pesar de que se mantuvo una fuerte orientación hacia el sector privado, la lucha contra la pobreza volvió a ocupar un lugar primordial en la retórica y en la práctica del Banco, aspecto este último al que no fue ajeno el que su candidatura fuera presentada por la administración Clinton que tenía una mayor preocupación por los problemas de la pobreza y el desarrollo (Sanahuja 2001:231-232).

Según este estudio, en el caso asiático, el éxito económico no se debe a la aplicación de políticas estrictamente neoclásicas ni tampoco revisionistas (intervencionistas) sino a un enfoque favorable al mercado. Los países son estables desde el punto de vista macroeconómico, el comercio representa una parte importante del PIB, hay fuertes inversiones en recursos humanos y un entorno competitivo para las empresas. Dentro de las opciones de política señalan la limitación de las distorsiones de precios e intervenciones selectivas como la represión financiera, el crédito dirigido, fomento industrial y de las exportaciones. El Banco defiende especialmente las inversiones en recursos humanos, pero respecto a las intervenciones plantea que sólo deben darse cuando haya fallos en el mercado porque si no existen, los mercados por definición desempeñarán la función de asignación de forma más eficiente que cualquier intervención (World Bank 1993b).

Sin embargo, la visión de los hechos de otros autores no es la misma. La intervención del Estado en Corea del Sur y Taiwán no fue la de remediar disfunciones del mercado sin más, sino que el Estado intervino para reprimir al mercado y para fijar los precios incorrectamente, para distorsionarlos con objeto de fomentar la inversión y las exportaciones (Bustelo 1998: 183). Los propios autores del informe del Banco vieron cómo en el proceso de elaboración se alteraron las conclusiones obtenidas, de manera que se reinterpretó la estrategia para que tuviera acomodo desde la visión neoliberal y se eliminaron aquellas conclusiones que pudieran desalentar las políticas de ajuste (Sanahuja 2001: 139, 142).

Otro hecho que cuestionó el Consenso de Washington fue la aparición de un nuevo enfoque de desarrollo, el desarrollo humano, promovido por el PNUD y que tiene su plasmación en los Informes de Desarrollo Humano que se vienen publicando desde 1990. Este enfoque mantiene que el objetivo del desarrollo es la ampliación de las opciones de las personas para vivir una vida digna e introduce nuevos valores e indicadores para medir el éxito del desarrollo. Aunque desde las instituciones financieras se ha intentado contrarrestar el cuestionamiento argumentando que la reforma económica sirve para lograr objetivos de crecimiento con equidad, lo cierto es que el nuevo enfoque ha supuesto una presión para introducir con fuerza la lucha contra la pobreza como un objetivo clave del desarrollo.

En los últimos años la aparición de sucesivas crisis financieras en los países en desarrollo ha servido para poner en entredicho otra de las recomendaciones que, aunque no venía expresamente en las realizadas en el Consenso original, fue promovida por las instituciones financieras internacionales en los años 90 como parte de la reforma económica: una liberalización financiera que tuvo efectos desastrosos sobre varias economías en desarrollo, desde Indonesia a Brasil, pasando por Rusia, entre

otras. Las recomendaciones ortodoxas realizadas por el FMI para salir de la crisis, como subir los tipos de interés y realizar recortes presupuestarios, agravaron la situación, y el propio Banco Mundial mostró su desacuerdo con ellas.

Las nuevas líneas de la reforma económica sugeridas por Joseph Stiglitz, economista jefe y vicepresidente del Banco Mundial a finales de los años 90, recibieron la denominación de Consenso Post-Washington. La búsqueda de un mejor funcionamiento de los mercados compatible con el crecimiento y el empleo llevó a cuestionar algunos aspectos del Consenso previo y el cómo se había producido la liberalización financiera. El Consenso Post-Washington plantea una visión más matizada de los equilibrios y de la liberalización y podría resumirse de la siguiente manera (Stiglitz 1998a:20-48):

1.- Estabilidad macroeconómica. La lucha contra la inflación fue un objetivo planteado de forma excesivamente rigurosa lo que provocó un crecimiento menor al potencial⁸. Por otro lado, la obsesión de reducir el déficit público agravó la crisis de los países y no tuvo en cuenta que unos déficit sostenibles contribuyen a la inversión y son un buen instrumento en la lucha contra la recesión. El Consenso Post-Washington también señaló que es difícil determinar cuál es el nivel óptimo de déficit comercial y que es necesario estudiar las situaciones concretas.

2.- Liberalización financiera. Tras la crisis en el Este Asiático, se planteó la importancia de un buen marco legal combinado con regulación y supervisión, señalando que si lo importante es asegurar un sistema financiero efectivo, es fundamental crear un marco regulador y proceder a la liberalización de forma cuidadosa y prudente, especialmente en los países en desarrollo cuya base institucional es más débil.

3.- Liberalización comercial. Se consideró que la liberalización no garantiza un aumento de la competencia de forma automática y en algunos casos como en los monopolios de importación puede suponer una transferencia de rentas del Estado a esos monopolios sin que disminuyan los precios. Por otro lado es necesario crear competencia en el sector exportador.

4.- Privatización. La forma precipitada en que se realizó, en muchas ocasiones sin una infraestructura institucional ni un entorno competitivo, produjo ineficiencia o precios más altos. Esto sucedió especialmente con los monopolios que pasaron de manos públicas a privadas. Se planteó por tanto

⁸ Los estudios de los años 90 plantearon que para unos niveles de inflación inferiores al 40% no había evidencia que demostrara que la inflación fuera costosa, y en 1995 más de la mitad de los países en desarrollo tenían una inflación inferior al 15%.

la necesidad de la privatización, pero teniendo en cuenta estos problemas y la necesidad de definir el ámbito de actividades a privatizarse.

5.- Papel del gobierno. La cuestión no era el tamaño del gobierno sino sus actividades y métodos de forma que se centrara en cuestiones fundamentales. Dentro de ellas, se destacó el desarrollo del capital humano y la transferencia de tecnología ya que el mercado por sí mismo provee estos bienes insuficientemente. Para fortalecer y hacer más efectivos a los gobiernos se veía necesario construir capacidades e instituir normas que suministrasen incentivos para evitar la acción arbitraria o la corrupción.

En la misma línea se ha manifestado más recientemente Williamson al plantear cuál debería ser el programa de política económica en América Latina en el 2003. Señala cuatro aspectos (Williamson 2003:12-13):

1.- Los malos resultados económicos se deben a la crisis que ha atravesado la región y recomienda una política fiscal anticíclica de forma que se introduzcan políticas de expansión del gasto en las épocas de recesión; un régimen cambiario suficientemente flexible; y el aumento del ahorro interno para tener menor dependencia de los capitales externos.

2.- Completar las reformas del Consenso de Washington cuyo impacto valora positivo, aunque con matices. La liberalización comercial no prestó atención al acceso al mercado de exportación; la liberalización financiera no tuvo suficiente supervisión; las empresas privatizadas no se vendían en un entorno competitivo ni estaban reguladas...; también recomienda liberalizar el mercado laboral para aumentar el empleo formal.

3.- Plantear reformas institucionales ya que permiten que la economía funcione con eficacia. Reconoce que estas reformas pueden crear conflicto político con algunos grupos de presión como la judicatura y el profesorado de enseñanza pública.

4.- La redistribución del ingreso es crucial en América Latina. Para ello se recomienda recurrir a los impuestos sobre la propiedad, permitir que los pobres accedan a los medios para salir de la pobreza (educación, reforma del registro empresarial para que las microempresas operen en el sector formal, microcréditos y, en ciertos lugares, reforma agraria que dé acceso a la tierra).

La introducción de este último punto supone un cambio importante respecto al Consenso de los 90 que excluyó cualquier mención de los aspectos de equidad.

El Consenso Post-Washington que plantea Stiglitz no supone un cuestionamiento suficiente del consenso previo. El propio Stiglitz considera que las cuestiones planteadas previamente son importantes para que los mercados funcionen bien, aunque *"...las políticas derivadas del Consenso*

Washington son incompletas y, a veces, equivocadas" (1998a:14). Se trata, por tanto, de complementar y corregir, a veces, esas políticas⁹.

Una versión más moderada del Consenso Post-Washington ha sido la planteada por dos economistas de la división de América Latina y el Caribe del Banco, Burky y Perri¹⁰, en 1998. Tal como señala Bustelo (2003:6) se busca completar el Consenso de Washington con cuatro medidas a impulsar por el Estado:

1. Mejorar la calidad de las inversiones en capital humano.
2. Promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes.
3. Fortalecer el entorno legal y regulatorio (desregulación del mercado de trabajo y mejora de la regulación de la inversión privada).
4. Mejorar la calidad del sector público.

En los últimos años, desde que salió Stiglitz del Banco, parece ser que ha sido esta última versión la que ha prevalecido en la institución, una versión que Bustelo denomina Consenso de Washington "con rostro humano" y que no reconoce la *"incompatibilidad entre las tradicionales políticas de ajuste estructural (basadas en las famosas tres D: deflación, desregulación y devaluación) y los nuevos objetivos sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad"* (2003:9). Esta posición es, sin embargo, cada vez menos compartida¹¹.

2.3. EL NUEVO DISEÑO DE LA REFORMA Y LA NECESIDAD DE UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO

Tras la primera generación de reformas, el cuestionamiento del Consenso previo llevó a buscar un nuevo diseño de reformas para la

⁹ Es cierto, por otro lado, que desde que Stiglitz dejó el Banco en el año 2000, sus posiciones han sido más radicales respecto al Consenso de Washington al que ha calificado de fundamentalismo de mercado, señalando que sus políticas se basaban en un modelo simplista de mercado (Stiglitz 2002:104), que la privatización se llama en ocasiones "sobornización" (2002:86), que existe hipocresía en muchos de quienes defienden la liberalización comercial de los demás (2002:89), o que la petición de EE.UU. a China en 1999 para liberalizar los mercados financieros pretendía defender los estrechos intereses de la comunidad financiera estadounidense (2002:92).

¹⁰ El planteamiento aparece en "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", publicado por el Banco (Bustelo 2003).

¹¹ En la declaración, Agenda del Desarrollo, de un grupo de economistas en el forum mundial de Barcelona, Williamson y Stiglitz entre otros, reconocen explícitamente los mediocres resultados en el crecimiento económico, y la persistencia y empeoramiento de la distribución de la renta y la riqueza provocados por la reforma económica, planteando que no hay una política económica única válida para todas las situaciones, y que se necesitan políticas anticíclicas (VV.AA. 2004).

siguiente década. Aspectos como la gobernabilidad, la lucha contra la corrupción y la reforma institucional se consideraron de gran relevancia para el desarrollo y estos aspectos se plasmaron en distintos trabajos y documentos del Banco.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, dedicado al Estado, se planteó una estrategia doble: 1) a corto plazo, articular las actividades del Estado de forma que estén en consonancia con su capacidad; y 2) a más largo plazo, ampliar la capacidad del Estado revitalizando las instituciones públicas. Se hizo especial hincapié en ofrecer incentivos a los funcionarios para que hicieran mejor su trabajo y en establecer mecanismos para impedir la arbitrariedad y la corrupción (World Bank 1997a:iii).

La atención que se prestó a las instituciones se centró en el marco de incentivos que orientan el comportamiento ya que se consideró que la mera existencia de normas oficiales que prohíben el soborno o el abuso no es suficiente para evitar estas lacras (World Bank 1997a:91).

También en el trabajo de Burki y Perri se desarrolló la idea de que los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza exigían una reforma de las instituciones. Se trataba de estudiar cómo esta reforma afectaba a la competitividad y a la vulnerabilidad de las economías, pero se dejó de lado cómo podía afectar a la reducción de la pobreza y de las desigualdades. Los autores utilizan el marco teórico neoinstitucionalista, que demuestra la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de mercados y organizaciones, para analizar el desarrollo institucional, de forma un tanto estrecha, como la capacidad de hacer cumplir los contratos, el impulso de los derechos de propiedad y de los incentivos que afectan el comportamiento de los burócratas, seleccionando cinco indicadores para medirlo (Cardenal 1998: 202-203).

A finales de 1998 Stiglitz lanzó la idea de la necesidad de ir hacia un nuevo paradigma para el desarrollo en el que se representaba el desarrollo como una transformación de la sociedad que se movía desde relaciones, formas de pensar, de producir y de tratar aspectos de salud y educación tradicionales hacia formas modernas (Stiglitz 1998b:5).

Esta visión del desarrollo incluía la transformación de las instituciones y la creación de nuevo capital social y capacidades. La estrategia requería establecer prioridades, coordinar los esfuerzos y construir consenso para conseguir estabilidad social y política, y una apropiación del país de las políticas e instituciones. Sin embargo, la visión de Stiglitz no contemplaba mecanismos de redistribución ni explicaba cómo debería ser una sociedad transformada o qué política social debería impulsar la estrategia (Standing 2000: 741).

Stiglitz recalcó que un cambio efectivo no podía impulsarse desde fuera y que imponer condicionalidades desde los donantes reforzaba las relaciones jerárquicas y minaba los incentivos y la confianza en las capacidades analíticas de los países receptores. El grado de apropiación sería mayor si las estrategias y las políticas fueran desarrolladas dentro del país que debía ser el conductor del proceso de desarrollo (Stiglitz 1998b: 16-17).

Sin embargo, su posición respecto a la condicionalidad resulta ingenua y no tiene en cuenta que deberían darse cambios fundamentales en el gobierno de las instituciones multilaterales y en la transparencia de las relaciones entre donantes y receptores que en la práctica actual son relaciones jerárquicas. De hecho, en los últimos años la condicionalidad ha aumentado y se ha extendido desde la esfera económica a nuevos terrenos como la política social o la reforma institucional. Un cambio requeriría que las relaciones de poder fueran más iguales, que la información y argumentación de las decisiones se hicieran de forma transparente y estuvieran sujetas a evaluadores y monitores externos (Standing 2000: 747-748).

En línea con este nuevo paradigma de desarrollo fue la propuesta presentada por el presidente del Banco al Directorio unos meses más tarde, conocida como Marco Integral de Desarrollo, donde éste se contempla como un proceso global donde además de políticas macroeconómicas prudentes se abordan aspectos estructurales, sociales y humanos cuyos requisitos básicos han de ser reunidos en un período de 20 años, de forma secuencial y fijando prioridades según las circunstancias de cada país (Wolfensohn 1999:4). Este marco integral señala la importancia de que los diversos actores que tienen influencia sobre el desarrollo se coordinen y fijen sus aportaciones en el desarrollo de los requisitos, siendo cada país el conductor del proceso¹².

Wolfensohn explicó al Directorio que el marco es como un balance de dos columnas donde la columna de la izquierda representa la situación macroeconómica y en la de la derecha se abordan los aspectos estructurales, sociales y humanos. El FMI es responsable de la estabilización macroeconómica y su supervisión, el Banco de los aspectos estructurales y sociales, y como ambos aspectos se relacionan es necesario considerarlos conjuntamente.

¹² Como señalan Pincus y Winters (2002: 14-15), el tipo de asistencia que se plantea el Banco en la actualidad da más bien la imagen de que efectivamente el país es el conductor, pero más bien el conductor de un taxi al que el Banco se monta, dice el destino al que quiere llegar y paga la factura.

Cuando el marco integral se explicó dejó a un lado la columna izquierda del balance, el enfoque macroeconómico, que apareció como algo dado y no discutible. Se planteó entonces qué aspectos incluir en la columna derecha y se definieron 14 requisitos previos a conseguir para el desarrollo sostenible agrupables en cuatro áreas de desarrollo (Wolfensohn 1999; World Bank 2000a: 21):

A) Elementos estructurales:

- 1.- Un buen gobierno honesto cuyas autoridades se comprometan a luchar contra la corrupción.
- 2.- Un sistema legal y jurídico eficaz.
- 3.- Un sistema financiero bien organizado y supervisado.
- 4.- Una red de seguridad social y programas sociales.

B) Desarrollo Humano:

- 5.- Instituciones de educación y de conocimientos con especial hincapié en el acceso universal en igualdad de condiciones para niñas y niños a la enseñanza primaria.
- 6.- Cuestiones relativas a la salud y la población, incluyendo el control del crecimiento de la población.

C) Elementos físicos:

- 7.- Abastecimiento de agua y alcantarillado
- 8.- Acceso a servicios de electricidad.
- 9.- Carreteras, transporte y telecomunicaciones adecuados.

D) Elementos sectoriales:

- 10.- Desarrollo sostenible y conservación de la cultura.
- 11.- Estrategia para zonas rurales.
- 12.- Estrategia para zonas urbanas.
- 13.- Estrategia para el sector privado.
- 14.- Cuestiones nacionales especiales.

Los problemas urgentes de pobreza, la desigualdad entre sexos, las deficiencias de conocimiento e información, y la superpoblación se incorporarían prácticamente en todos los componentes.

Se requería, además, una mejor coordinación de los esfuerzos del desarrollo, una mayor transparencia, consulta y responsabilidad sobre los resultados de los agentes que participan en el proceso de desarrollo. Para ello se identificaron cuatro tipos de agentes: gobiernos, organismos multilaterales y bilaterales, sociedad civil y sector privado. Se propuso una matriz donde se debía situar el papel de cada agente en el desarrollo de los requisitos previos.

Los principios en los que se basó el MID fueron: a) una visión del desarrollo a largo plazo con estrategias holísticas e integrales; b) una orientación hacia los resultados de forma que el desempeño se mida según los efectos directos e impactos y no según los insumos y productos; c) una identificación del país con los objetivos y estrategias de desarrollo, sobre la base de la participación ciudadana en la determinación de los mismos; y d) unas relaciones de colaboración entre las partes interesadas donde los países receptores gestionen y coordinen la ayuda.

Un balance encargado por el Banco a finales de 1999 (World Bank 2003a: 2-3, 5) señaló que la orientación hacia los resultados fue el principio más difícil de aplicar y que las reformas positivas que promovía el marco integral resultaban frágiles porque era difícil modificar los comportamientos y prácticas institucionales arraigados en los países. Como hemos señalado antes, en los últimos años, el Banco ha cambiado su perspectiva y ha puesto más énfasis en la estructura de incentivos que modifican los comportamientos en lugar de centrarse sólo en cambiar las reglas formales.

Con esta iniciativa se buscó conseguir mejores resultados en la lucha contra la pobreza siendo los propios países los que dirigieran el proceso y una mejor relación entre todos los agentes relacionados con el desarrollo. Los principios básicos del MID lograron el respaldo de la mayoría de los donantes y contribuyeron a dar forma a otras iniciativas como los objetivos de desarrollo del milenio, el Consenso de Monterrey o los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

Un importante problema del enfoque del MID es el no tener en cuenta el lado izquierdo del balance de desarrollo del que se encarga el FMI. Se da por supuesto que sólo hay una política macroeconómica posible, la propugnada por el FMI y el propio Banco Mundial, y no se analizan los contenidos sociales de esa política. Los intereses que los distintos grupos sociales pueden tener en adoptar distintos objetivos e instrumentos de política macroeconómica no se cuestionan y, por tanto, se pueden estar llevando adelante políticas contradictorias entre el lado izquierdo y el lado

derecho del balance de desarrollo, como es plantear a toda costa una política deflacionaria que aumenta la pobreza y el desempleo mientras se financian programas de protección social.

2.4. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA MEJORA DE LA CALIDAD Y LA EFICIENCIA DEL BANCO

Uno de los temas al que históricamente ha tenido que enfrentarse la institución es la valoración de su propio trabajo y de los resultados en materia de desarrollo.

En 1992 se realizó una evaluación, conocida como el Informe Wapenhans¹³, que confirmó que la cultura de aprobación de préstamos, muy insertada en la dirección superior del Banco, había causado una menor calidad y peor funcionamiento en las operaciones del mismo. El informe mostró que uno de cada tres de los proyectos finalizados del Banco eran un fracaso según sus propios criterios y que más de la mitad de las operaciones en curso no parecían sostenibles en el sentido de que no iban a ofrecer los beneficios esperados durante su duración. Para los países más pobres de África, se estimó que menos de un 25% de los proyectos parecían sostenibles. Las consecuencias de esas estadísticas eran graves: los países pobres estaban muy endeudados con el Banco, pero las posibilidades de que un préstamo del Banco pudiera apoyar una inversión con beneficios sostenibles eran menos que la mitad en conjunto, y para los más pobres y endeudados menos de uno de cada cuatro.

Cuando Wolfensohn comenzó su mandato el problema de la falta de efectividad del trabajo del Banco continuaba y a él se añadía un cuestionamiento del papel financiero de la institución ya que los flujos de capital privado a los países en desarrollo habían aumentando mucho mientras la ayuda externa, que representaba un 57% de los flujos netos a esos países en 1990, habían disminuido hasta representar un 15% en 1997 (Rich 2002: 27-28).

Ante esta situación, el presidente se planteó una importante reforma interna que cambiara la cultura de aprobación de créditos que premiaba por prestar, por una cultura de rendición de cuentas donde los resultados fueran lo importante. Para ello había que dar prioridad a la preparación, seguimiento y evaluación y poner freno a los préstamos a países que no funcionaran según los criterios de la institución.

En marzo de 1997, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó un programa de acción, el Pacto Estratégico, con el objetivo de reducir los

¹³ El informe recibió el nombre del director del estudio Willi Wapenhans, entonces vicepresidente del Banco.

costes de la institución, aumentar la productividad y mejorar la calidad de los proyectos y programas que apoya el Banco. Las razones del cambio planteado fueron las variaciones que se habían producido en el terreno del desarrollo: un mayor papel de los flujos privados internacionales de capital; una agenda más amplia que incluía la sostenibilidad social y medioambiental, la construcción de capacidad local, el apoyo al buen gobierno; la existencia de más actores de desarrollo como las ONG, firmas privadas y otros donantes que hacían más necesaria que nunca la colaboración; y la revolución de la información y la necesidad del conocimiento para aumentar la efectividad.

Todo ello llevó a buscar una institución que el Banco definió como flexible, eficiente, con un personal de excelencia técnica que trabajase en asociación y actuase como un catalizador de toda la comunidad del desarrollo. Debía ser, sobre todo, una institución que consiguiese resultados en la reducción de la pobreza. Esto suponía cambiar la cultura impulsando valores como el dirigirse al cliente, el trabajo en grupo, la excelencia profesional, la innovación y la consecución de resultados lo que se debía reflejar en la forma de comportamiento y en las recompensas del personal¹⁴ (World Bank 1997b).

La reorganización del Banco, que se venía desarrollando antes del Pacto Estratégico, supuso el establecimiento de varias redes temáticas donde tenía que situarse el personal¹⁵. Las redes debían diseñar el programa global del Banco, desarrollar y evaluar las estrategias sectoriales haciendo labores de aprendizaje y diseminación de sus conocimientos. Se establecieron cuatro redes temáticas: Desarrollo Humano que incluye políticas de población, salud, nutrición y educación; Infraestructura, Desarrollo del Sector Privado y Finanzas; Medioambiente y Desarrollo Socialmente Sostenible que aborda desarrollo rural, participación, relaciones con las ONG, y reconstrucción y conflicto; y Gestión Económica y Reducción de la Pobreza que incorpora cuestiones del sector público y política de género. Posteriormente se añadió una quinta red de Servicios Centrales.

¹⁴ Uno de los cambios más visibles fue la descentralización de actividades y la mayor importancia de las oficinas en los países clientes, que contaron con más recursos. En junio de 1997 no había más que tres unidades de dirección de país situadas localmente y aumentaron a 18 de las 48 unidades existentes en tres meses. Se contrataron nuevos gerentes, se realizaron cursos de siete semanas para mejorar las capacidades del personal y dentro la duración del curso los participantes tuvieron que vivir en un barrio pobre.

¹⁵ Estas redes temáticas agrupan al conjunto del personal y tienen una especialización sectorial, pero manejan poco presupuesto y sirven a las demandas de los departamentos nacionales que son quienes cuentan con los recursos financieros y piden los servicios de las redes a las que contratan. Esto ha supuesto una redistribución del poder favorable a los directores nacionales frente a las áreas técnicas (Sanahuja 2001: 240-241).

Antes de la creación de las redes los departamentos técnicos regionales, responsables de la autorización de los proyectos, tenían un presupuesto central independiente, pero también tenían que solicitar el resto de su presupuesto, más del 50%, vendiendo sus servicios a los departamentos de país de sus respectivas regiones. Más que fortalecer esos departamentos técnicos, la institución de redes debilitó su independencia. Las reasignaciones presupuestarias que acompañaron la creación de las redes removieron los últimos vestigios de autonomía presupuestaria poniendo casi todo el poder final del control de calidad en las manos de muy poca gente, los directores de país y los gerentes de los grupos de trabajo, bajo la presión de promover la aprobación de préstamos.

El Banco bajo Wolfensohn prometió cambiar su cultura interna para que las políticas se ejecutaran mejor, logrando mejores resultados de desarrollo sobre el terreno, pero intento también facilitar los procedimientos de préstamo del Banco y acortarlos para aumentar el volumen de préstamos. Proclamó su compromiso con la ayuda a los más pobres, dar más importancia a la participación de las ONGs y las organizaciones de la sociedad civil, e invocó la imagen de niños pobres sonriendo, pero ha supervisado una expansión sin precedentes de la financiación del Banco a corporaciones privadas, hasta el punto de que es la actividad que más rápido crece (Rich 2002: 29, 34).

Uno de los objetivos del programa de reformas fue establecer un sistema de gestión del conocimiento que incluyera información, buenas prácticas, experiencia del Banco, al tiempo que los mejores conocimientos sobre desarrollo de otras organizaciones. Se conectaría con universidades, fundaciones y otras fuentes de conocimiento y se esperaba que ayudara al personal del Banco a cumplir mejor su trabajo y que también pudiera ser utilizado por los países y otros asociados (World Bank 1997b: 20).

El intento de convertir a la institución en un banco de conocimientos ha sido cuestionado sobre la base de si es un buen objetivo que el Banco sea también un banco de conocimiento y sobre si tiene la capacidad de serlo.

A la primera cuestión, si es un buen objetivo, la respuesta de los críticos es que no¹⁶. Es difícil imaginar que una institución financiera funcione como un instituto independiente de investigación y, de hecho, no lo hace. La mayoría de los investigadores dentro del Banco son economistas formados en universidades anglosajonas con unos valores correspondientes al paradigma neoclásico que intentan aplicar unas recetas iguales a todos

¹⁶ El Banco, dicen los críticos, debería ser un banco, y cuando un cliente pide un crédito en un banco, considera una impertinencia que el oficinista le diga que tiene una brecha de conocimiento y que ellos se encargarán de solucionarlo.

los países, y la economía y el desarrollo no son ciencias exactas. Por otro lado, las instituciones financieras internacionales son instrumentos de gobernabilidad y están sujetas a conflictos de intereses que pueden llevar a una manipulación y distorsión del conocimiento acumulado (Standing 2000: 751, 757).

Por otro lado, respecto a si tiene capacidad de serlo, el Banco ha cometido numerosos errores y es un alumno lento en aprender de ellos como reconocen documentos internos del Grupo de Garantía de Calidad que, tras examinar un buen número de proyectos de distintas áreas, concluyen que la amnesia institucional es el corolario del optimismo institucional y que el Banco tiene poca habilidad para aprender de las lecciones del pasado a la hora de realizar nuevos proyectos y operaciones (Rich 2002: 42-43).

El conocimiento se produce a través de debates reflexivos y de la competencia entre paradigmas y metodologías de investigación que compiten buscando resolver los problemas a los que se enfrentan. El Banco debería informarse con el conocimiento exterior a través de un proceso transparente y no pretender decidir qué es conocimiento y qué no lo es, quién lo tiene y quién no (Standing 2000: 755).

Pasados unos años desde el Pacto Estratégico, se puede señalar que ha habido algunos avances en aspectos como la apertura al debate de buena parte de los documentos del Banco, incluyendo las Estrategias de Asistencia al País, a petición del gobierno correspondiente, que ha permitido una mayor intervención de las ONG, otros grupos de la sociedad civil y el mundo académico en las actividades del Banco. Dentro de la institución ha aumentado el peso de las mujeres, de los profesionales de países en desarrollo y de los no economistas, y también se ha producido un proceso de descentralización.

La reestructuración del Banco supuso un mayor énfasis en la eficacia para lo que se estableció en 1996 el Grupo de Garantía de Calidad que desde 1997 evalúa el impacto de 150 operaciones en curso o finalizadas del Banco para valorar el desempeño de las mismas según los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza. Cuando Wolfensohn llegó a la presidencia, y a pesar de la andanada que supuso el informe Wapenhans de 1992, la ejecución de los proyectos seguía sin ser satisfactoria¹⁷. Desde entonces se han producido mejoras y el Departamento de Evaluación de Operaciones señaló que el porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios había pasado del 60 al 77% entre 1995 y 1999, mientras la

¹⁷ Un informe del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) señaló en 1996 que el 33% de los proyectos tenían problemas importantes de ejecución y que en África Subsahariana el porcentaje se elevaba al 57%.

proporción de los proyectos en situación de riesgo había descendido en el período de un 33 a un 19% (Sanahuja 2001:250-253).

Sin embargo, hay cierta evidencia de que los esfuerzos de la dirección de cambiar la cultura de aprobación de préstamos del Banco han sido ineficaces y que una reorganización interna caótica e interminable ha reforzado esta cultura. Los informes públicos del Departamento de Evaluación de Operaciones sobre la efectividad del desarrollo pintan una imagen de progreso que es difícil de reconciliar con los informes confidenciales internos del Banco. Cada vez hay más datos que confirman que la cultura de aprobación de préstamos empuja al soborno sistemático y a la desviación de miles de millones de dólares por parte de políticos y burócratas corruptos en grandes clientes del Banco como Indonesia y Rusia (Rich 2002:27).

3. LAS ESTRATEGIAS ANTIPOBREZA EN LOS 2000

Las estrategias de desarrollo del Banco Mundial en los últimos años se han basado en los elementos elaborados durante la década anterior, aunque perfeccionando y extendiendo esos elementos. El nuevo consenso del Banco, como hemos señalado, no cuestiona la visión neoclásica básica, aunque ha evolucionado añadiendo nuevos componentes para mitigar las consecuencias más negativas de esta visión. El Banco fue reconociendo la insuficiencia de prestar sólo atención a la reforma económica y el fracaso de esta reforma en muchas economías en términos incluso de crecimiento:

“Las pruebas relativas a los dos últimos decenios siguen confirmando la necesidad de estabilidad macroeconómica y de reforma sectorial. No obstante, una vez más, la atención exclusiva a esas cuestiones demostró ser insuficiente. Algunos países adoptaron políticas de liberalización, estabilización y privatización, pero el crecimiento fue inferior a las expectativas. ...Las enseñanzas extraídas sobre las ventajas y desventajas relativas de la intervención y abstención estatal fueron menos claras de lo previsto” (World Bank 2000a:16).

También fuera del Banco el papel que tanto el Estado como el mercado tienen en el desarrollo y cuál es la mezcla adecuada de intervención gubernamental y de dependencia de los mercados ha sido un tema importante de discusión. La escuela neoinstitucionalista y la de la elección pública (public choice) han planteado que el estado puede influir en los resultados de desarrollo de varias formas (Thorbecke 2000:40-41):

1. Suministrando el entorno de incentivos micro y macroeconómicos que conduzcan a una actividad económica eficiente.
2. Suministrando una infraestructura institucional de derechos de propiedad, paz, legalidad y orden, y reglas, que anime a la inversión a largo plazo.

3. Asegurando la educación básica, los servicios de salud y la infraestructura necesaria para la actividad económica.

Como se vio en el apartado anterior, en los últimos años el Banco ha adoptado el concepto de institución de la nueva economía institucional que considera a las instituciones normas y plantea que su buen funcionamiento implica un fortalecimiento de las organizaciones y fomenta el buen gobierno por lo que es necesario establecer un conjunto de instituciones que aceleren el crecimiento y el desarrollo económico.

“La existencia de una sólida red de organizaciones eficaces y de instituciones complementarias es fundamental para lograr un desarrollo integral. El término *instituciones* se utiliza aquí para designar los conjuntos de normas formales e informales que regulan la actuación de los individuos y organizaciones y las interacciones de cuantos participan en el proceso de desarrollo” (World Bank 2000a:21-22).

Un área fundamental en la infraestructura institucional es el capital social y las normas sociales, y la importancia de las mismas para influir en la participación de los pobres en el mercado y en su empoderamiento se desarrolla en el Informe 2000/2001. También en este informe se va a insistir en la reforma del gasto público dirigido a los pobres, aunque será en el Informe del año 2004 donde la estrategia se mostrará más ampliamente.

3.1. EL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2000/2001:
LUCHA CONTRA LA POBREZA

Tras el Informe de 1990 dedicado también a la pobreza, este nuevo Informe se planteó ampliar el concepto desde la pobreza de ingreso a nuevas dimensiones como la privación de desarrollo humano, la impotencia, la falta de representación, la vulnerabilidad y el miedo. El estudio realizado previamente por Narayan (2000), “La voz de los pobres”, había entrevistado a más de 60.000 hombres y mujeres pobres de 60 países y había señalado la naturaleza multidimensional del fenómeno de la pobreza, sirviendo de base para el Informe del Banco.

La estrategia de lucha contra la pobreza que planteó el Informe se basó en tres esferas (World Bank 2000b: 6-12)

1.- Oportunidad. El crecimiento económico y su calidad son factores claves para generar oportunidades y, en sociedades con grandes desigualdades, también lo es el aumento de la equidad a través del respaldo del Estado a la acumulación de activos de los y las pobres. Para fomentar el crecimiento se requiere un buen entorno para la inversión privada lo que implica garantizar el imperio de la ley y la ausencia de corrupción; también se requieren medidas de respaldo para que las microempresas y pequeñas empresas puedan participar en los mercados, evitando las restricciones del

sector informal, especialmente las que afectan a las mujeres; es importante una inversión pública complementaria en infraestructura.

Otro aspecto que fomenta el crecimiento es la expansión en los mercados internacionales lo que requiere la apertura de los mercados que resultará beneficiosa si los países cuentan con una infraestructura e instituciones que apoyen la respuesta de la oferta. Las políticas deben servir para compensar a los perdedores en este proceso. La apertura de capital debe ser prudente, especialmente en los flujos a corto plazo.

Se necesita, además, multiplicar los activos de los pobres. Para ello hace falta dedicar la mayor parte del gasto público a los pobres, garantizando su calidad y recurriendo al mercado y otros agentes, a través de la privatización o de la reforma. También se debe garantizar la participación de las comunidades y los hogares pobres en la selección, prestación y supervisión de los mismos.

Hay que corregir las desigualdades en la distribución de activos por razón de sexo, etnia, raza y extracción social, lo que requiere la intervención estatal que puede darse en la negociación de una reforma agraria, en el apoyo a la educación de las niñas o a los planes de microcrédito para mujeres pobres, o con otras intervenciones.

Finalmente es necesario llevar la infraestructura social y económica, incluidas las telecomunicaciones a las zonas pobres y remotas, así como suministrar servicios urbanos básicos en los barrios de tugurios.

2.- Empoderamiento. Se requiere voluntad política para enfrentar los cambios necesarios para que las políticas respondan a las necesidades de los pobres y para que la rendición de cuentas de los poderes estatales sea un hecho.

Es necesario establecer bases políticas y jurídicas para que el proceso de desarrollo se base en la integración. Las instituciones deben comportarse de forma transparente y ha de haber mecanismos democráticos y participativos en la toma de decisiones y en su seguimiento, que deben estar respaldados por la legislación.

Se deben crear administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad, reformando lo necesario para hacerlas más responsables y atentas a las necesidades de la población pobre. Se ha de promover la descentralización y fortalecer la capacidad local, al tiempo que se garantizan mecanismos de participación popular en las decisiones.

Es importante promover la equidad entre hombres y mujeres, tanto porque es un bien en sí mismo, como por los beneficios sociales y económicos para la reducción de la pobreza. Es necesario eliminar la

discriminación tanto por razón de sexo, como de etnia y raza en la legislación y superar las barreras sociales existentes.

Para salir de la pobreza las normas y redes sociales, lo que se conoce como capital social, son un activo que puede ayudar a salir de la pobreza por lo que es importante incrementar su potencial y mejorar el contexto institucional de los grupos que representan a los pobres para reforzar su capacidad de influir en la política estatal.

3.- Seguridad. La reducción de la vulnerabilidad ante las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades o la violencia personal resulta muy importante para fomentar el bienestar y la capacidad de invertir y de asumir riesgos.

Es necesario preparar un conjunto de intervenciones según el tipo de riesgo y la capacidad institucional del país. Hay que formular programas de prevención y respuesta en caso de crisis financiera, teniendo una buena política macroeconómica y una apertura prudente de la cuenta de capital. Los gastos de transferencias sociales no deben decaer en momentos de recesión y se deben adoptar mecanismos aseguradores para las crisis.

Se requieren sistemas nacionales de gestión de los riesgos sociales que no mermen la competitividad y que garanticen que los pobres salgan beneficiados. Se propugna una mezcla de seguros privados junto a pensiones sociales.

Ante los conflictos civiles hay que buscar medidas que eviten su aparición, a través del fortalecimiento de instituciones pluralistas que apoyen a las minorías y busquen la resolución pacífica de los conflictos. Es necesaria la intervención internacional para evitar el acceso a los recursos que financian los conflictos y recortar el comercio de armamentos.

Finalmente, es necesario hacer frente a la epidemia del VIH/SIDA ya que supone una de las causas más importante de inseguridad en los países africanos afectados. Además de las repercusiones individuales y familiares, la epidemia supone una carga para los sistemas de salud y una pérdida de mano de obra productiva. Es necesario trabajar la prevención, apoyar a los grupos de alto riesgo y ofrecer asistencia a quienes sufren la enfermedad.

La comunidad internacional tiene un papel en cada aspecto de esta estrategia:

- Oportunidad: abrir los mercados a sectores como la agricultura, las manufacturas intensivas en mano de obra y los servicios. Aumentar la ayuda por parte de los países donantes, especialmente a los países más pobres.
- Empoderamiento: potenciar el papel de las personas y países pobres en los foros mundiales. Fomentar los programas de

reducción de la pobreza dirigidos por los propios países y la transparencia de las instituciones financieras internacionales y otros organismos.

- Seguridad: las instituciones financieras internacionales, con los gobiernos y el sector privado han de trabajar para reducir la inestabilidad económica. Se requiere apoyar los bienes públicos internacionales, proteger el medio ambiente, promover la reconstrucción tras los conflictos y reducir el comercio internacional de armas.

Como se desprende del informe, el Banco partió de una visión más amplia y menos economicista de la pobreza para elaborar una estrategia de reducción de la misma. Durante la elaboración del mismo se produjo un amplio proceso de consultas¹⁸ en las propias instituciones financieras internacionales, con las agencias de NN.UU., con gobiernos, agencias donantes, académicos, ONG dedicadas a la sensibilización y otras que trabajaban directamente con personas pobres¹⁹ (Kanbur 2001:1083-1084).

Las divergencias se presentaron con el borrador presentado en enero de 2000 que, tras reconocer la importancia del crecimiento en la reducción de la pobreza, buscaba otros factores que explicaran la diferente respuesta a este fenómeno con tasas de crecimiento constantes. Se señalaron, por ese orden, empoderamiento, seguridad y oportunidad. El Informe también insistía en que liberalizar la economía y abrirla al libre movimiento de bienes, servicios y capital no ayudaba automáticamente a los pobres, y que podía incluso empeorar su situación (Hunter 2001:1436).

El borrador provocó una fuerte oposición de los sectores más ortodoxos dentro y fuera del Banco. No gustó la atención excesiva que se prestaba a la desigualdad del ingreso, la afirmación de que esa desigualdad estaba aumentando y no era buena para el crecimiento. El planteamiento de que la apertura al comercio o a la inversión no era necesariamente buena para los pobres se consideró inaceptable. Otro tema de disgusto fue que el Banco se introdujera en aspectos como el empoderamiento. Tampoco se apoyó la tesis del Informe de que convenía establecer, antes de las reformas de liberalización, redes de protección social porque los críticos consideraban que, en todo caso, tenían que ir al mismo tiempo las redes y las reformas (Hunter 2001:1436-1437).

¹⁸ En la revisión de los borradores participaron 1.523 personas de 80 países, un nivel de consultas sin precedentes en Informes anteriores (Hunter 2001:1436).

¹⁹ Buena parte de las consultas se realizaron utilizando la red Internet una vez que el director del informe, Ravi Kanbur, difundió el borrador del texto e invitó a expresar opiniones a través de una conferencia electrónica.

En junio de 2000 Kanbur presentó su dimisión como coordinador del informe por su desacuerdo con las presiones para dar un peso mayor al crecimiento y reducir las críticas sobre los efectos de la globalización y de la condicionalidad. Las presiones procedían de sectores del FMI y del Departamento del Tesoro de EE.UU. y, aunque se realizaron cambios en el Informe en el sentido de dar mayor énfasis al crecimiento, el escándalo que supuso la dimisión impidió que los cambios fueran mayores y temas como el empoderamiento y la redistribución se mantuvieron (Sanahuja 2001:277).

Los principales cambios que se hicieron fueron: la introducción de un capítulo sobre la bondad del crecimiento, donde se discutía la desigualdad del ingreso; al hablar de las reformas de mercado se planteó introducir al tiempo, y no antes que las reformas, las redes de protección y se suavizó el énfasis en los riesgos de las reformas hechas con rapidez; se dejó de señalar el control de la cuenta de capital como mecanismo conveniente, y en el Informe publicado se defendió un enfoque cauteloso en la liberalización de los mercados financieros. Más importante que los cambios de contenido fue la introducción de párrafos al comienzo y al final de los capítulos y secciones que introducían un sesgo optimista y favorable a la apertura propio de la agenda defendida tradicionalmente por los organismos financieros internacionales. Todo ello produjo, finalmente, un Informe con muchas inconsistencias (Hunter 2001: 1438-1439).

3.2. LOS CONCEPTOS DE EMPODERAMIENTO Y CAPITAL SOCIAL EN EL BANCO

Como hemos señalado, el informe de desarrollo mundial 2000/2001 se dedicó al tema de la pobreza y planteó una estrategia integral basada en tres componentes: oportunidad, es decir aumento de las oportunidades de empleo, crédito, infraestructuras y capital humano para los y las pobres; empoderamiento, a través de una reforma de las instituciones para prestar atención a las necesidades de la población pobre y aumentar la rendición de cuentas; y seguridad, reduciendo la vulnerabilidad y tomando medidas para gestionar los riesgos de crisis económica (World Bank 2000b:6-7). El componente de empoderamiento se desglosa en dos apartados: hacer que las instituciones estatales estén más atentas a las necesidades de los pobres, y eliminar obstáculos y establecer instituciones en la esfera social, lo que incluye promover el capital social.

3.2.1. EMPODERAMIENTO

En el informe no se nos aclara qué entiende el Banco por empoderamiento, pero en la página web del Banco sobre pobreza sí hay un apartado de empoderamiento que señala:

“...empoderamiento es la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida. A medida que los pobres comienzan realmente a escoger, van incrementando el control sobre sus propias vidas. Las opciones de los pobres son extremadamente limitadas, tanto por la falta de recursos, como por el poco poder que tienen para negociar mejores prestaciones con una serie de instituciones, tanto formales como informales. Debido a esta falta de poder que se halla intrínseca a la naturaleza de las relaciones institucionales, definir empoderamiento desde un punto de vista institucional es apropiado en el contexto de reducción de la pobreza, y contribuye a resaltar las operaciones del banco.” (consultado el 5/2/04 en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/index.htm>).

El libro de consulta del Banco sobre “Empoderamiento y reducción de la pobreza” también señala que *“empoderamiento es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las personas que afectan su vida”* (Narayan 2002:xv).

Considera el Banco que para empoderar a hombres y mujeres pobres se deben remover las barreras institucionales formales e informales que impiden emprender acciones para aumentar su bienestar y limitan sus posibilidades de elección. La reforma institucional debe contemplar cuatro elementos: Acceso a la información; inclusión y participación; responsabilidad o rendición de cuentas; y capacidad local de organización.

Sin embargo, aunque es cierto que el entorno institucional puede facilitar el desarrollo del empoderamiento, el empoderamiento es un proceso que debe darse desde los individuos y grupos desempoderados, un proceso que no se puede realizar desde fuera.

La utilización del término empoderamiento no es nueva en el Banco. Durante los años 90 el concepto fue adoptado por las agencias de desarrollo para abordar la situación de las mujeres y se centró en el aumento de las oportunidades y los niveles de productividad de mujeres individuales y, en general, al margen de los análisis feministas sobre el empoderamiento. El contexto en el que se adoptó el término fue uno de reducción de la responsabilidad del Estado en la protección social (Bisnath y Elson 2000:2). La aplicación de este concepto a la práctica del Banco se ha dado en los programas de microcrédito dirigidos a mujeres pobres y su contenido se analiza más adelante.

3.2.2. EL PAPEL DEL CAPITAL SOCIAL

Además de los aspectos institucionales del empoderamiento, el Banco considera relevante el fortalecimiento del capital social como aspecto complementario al capital humano para objetivos de desarrollo y el término ha alcanzado cierta relevancia entre las agencias de desarrollo desde 1993 que lo consideran el eslabón ausente (missing link) en el desarrollo. Este

concepto resalta la importancia de las redes sociales²⁰ para conseguir beneficios y su importante papel en el caso de los hogares pobres como un medio para salir de la trampa de la pobreza.

En el Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 el Banco Mundial distingue entre el capital social basado en las afinidades, que son los lazos y redes familiares, de amistad, vecindad, etc. que tienen las personas; el que se basa en las conexiones, que suponen relaciones horizontales entre personas con situaciones semejantes en el terreno económico y político; y el asentado en los enlaces, que son los lazos verticales entre las personas pobres y las que ocupan puestos de poder o influencia en organizaciones estructuradas, y que son importantes para las personas pobres que suelen estar excluidas de los lugares donde se toman las decisiones (World Bank 2000b: 128).

El capital social es para la institución un activo individual que tiene cada persona para movilizar recursos, salir de la pobreza, o conseguir otros objetivos y el Banco Mundial define el capital o patrimonio social como el conjunto de las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales y tiene una gran importancia en el desarrollo económico y social:

“El punto de vista más amplio sobre el capital social incluye el ambiente social y político que conforma la estructura social y permite el desarrollo de normas. Este análisis extiende la importancia del capital social hasta las relaciones y estructuras institucionales más formalizadas, por ejemplo el gobierno, el régimen político, la aplicación del derecho, el sistema judicial, y las libertades civiles y políticas. Este punto de vista no sólo toma en cuenta las virtudes y los vicios del capital social, y la importancia de la formación de relaciones dentro y entre comunidades, sino también reconoce que la capacidad de varios grupos sociales para actuar en su propio interés depende crucialmente del apoyo (o falta de apoyo) que reciban del estado y del sector privado. De la misma manera, el estado depende de la estabilidad social y del apoyo popular. En resumen, el desarrollo económico y social prospera cuando los representantes del estado, del sector empresarial y de la sociedad civil crean foros a través de los cuales puedan identificar y alcanzar metas comunes.” (consultado 13/1/04 en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital>).

En la importancia de este capital para promover el desarrollo se señala que el desarrollo económico y social se fomenta cuando los representantes de los grupos se reúnen para identificar y alcanzar metas comunes y se ignora la posibilidad de conflicto de intereses entre los grupos. Tampoco se tiene en cuenta que el desarrollo puede implicar un tipo de medidas de redistribución del poder económico y político necesarias

²⁰ Aunque las interacciones entre las relaciones sociales y el desarrollo económico recibieron atención desde los años 50, el concepto de capital social tal como se utiliza en la actualidad se basa en los trabajos que a finales de los 80 y durante los 90 realizaron investigadores como Coleman o Putnam (Woolcock y Narayan 2000: 227,229).

para crear sociedades más justas y con mayor bienestar, aunque estas medidas no favorezcan a todos los grupos e individuos.

El concepto de capital social es más débil que otros en su aspecto conceptual y como instrumento político, y su aparición puede ser una señal de la negación de unas agendas más problemáticas basadas en los derechos y ciudadanía por un lado, y en la provisión y las políticas para asegurar la inclusión social por el otro. El capital social se centra en fenómenos micro y supone pocos cuestionamientos en el terreno de la desigualdad social, y en el caso de América Latina aparece en un momento en que las ideas de democracia radical y el activismo social pierden peso en el contexto neoliberal de los años 90 (Molyneux 2002: 174).

La idea de capital social defendida por el Banco converge con las premisas de la nueva agenda de desarrollo en cinco aspectos. Primero, el énfasis en la descentralización y la subsidiariedad ya que el capital social se concibe como propiedad de localidades y comunidades. Segundo, la nueva agenda prioriza el trabajo con asociaciones independientes y de la sociedad civil que ahora son capital social. Tercero, la idea de que las comunidades son más eficientes que los estados para conseguir el bienestar y el desarrollo está en la nueva agenda. Cuarto, el énfasis en las virtudes de autoayuda y trabajo voluntario como forma de desarrollar mayor autonomía del estado ha subrayado la importancia del capital social y la participación. Quinto, el capital social se supone que reduce costes de desarrollo y aumenta la eficiencia a través de la movilización de recursos que se dan libremente y se considera sostenible porque se dirigen al interés colectivo (Molyneux 2002: 175).

Dentro de los distintos enfoques de capital social el Banco Mundial ha adoptado una visión de sinergia que intenta integrar las aportaciones de otros enfoques como el de redes o el institucional.

Según esta visión los resultados del desarrollo fluyen de diferentes tipos y combinaciones de la capacidad comunitaria y el funcionamiento del Estado. En sociedades donde existe un buen gobierno y altos niveles de relación que trascienden varias divisiones sociales (étnicas, de género, de clase...) la relación entre Estado y sociedad es complementaria y es probable una prosperidad económica y estabilidad social. En sociedades donde el capital social está basado principalmente en los vínculos dentro de grupos sociales primarios sin relación entre ellos, los grupos más poderosos dominan el Estado excluyendo a otros grupos. Las relaciones Estado y sociedad también pueden degenerar en conflictivas y violentas o, en el caso de que los ciudadanos no obtengan servicios o beneficios del Estado pueden crearse redes informales que forman la base de una estrategia de supervivencia (Woolcock y Narayan 2000: 237-238).

El concepto de capital social ha tenido otras interpretaciones más radicales. Por ejemplo, Bourdieu enfatizaba que la estratificación social era creada, sostenida y llenada de significado según el acceso diferenciado a los recursos económicos, sociales y políticos. Esta visión ha desaparecido en el enfoque del Banco Mundial y el uso actual del término se basa casi por completo en la distinción por extrapolación de las nociones de capital físico o humano (Fine 1999: 7; Fine 2002: 213).

Fine señala que hay una clara complacencia en la incorporación de la noción de capital social. Puede intentar atar dos fines separados al mismo tiempo: el fallo del análisis económico y su exclusión de los factores sociales. La debilidad de un análisis económico que no se cuestiona puede remediarse por la capacidad explicativa, curalotodo, del capital social, el pegamento y el eslabón ausente del funcionamiento económico. Además, el capital social tiene la ventaja de ser tan amorfo que suministra tanto una teoría general como permite una discreción ilimitada en las aplicaciones específicas, tanto teóricas como empíricas o de políticas. El capital social se convierte en una maravillosa droga: construye capital social, no escuelas parece ser la conclusión de un estudio en Tanzania de Narayan y Pritchett en 1997 (Fine 2002: 217), donde se señala que un aumento estándar en el nivel de capital social aumenta el ingreso por persona en los hogares entre un 20 y un 30% mientras una desviación estándar en la enseñanza, tres años adicionales de educación por persona, aumenta los ingresos sólo el 4,8%.

El capital social ha permitido que el Banco Mundial abra su agenda sin tener que considerar las importantes críticas del anterior consenso, especialmente en lo que se refiere al estado desarrollista y le ha permitido continuar con buena parte de sus prácticas, de su apoyo a algunas ONG y movimientos de base, de sus iniciativas de descentralización al tiempo que desatiende los aspectos de las relaciones de poder. El hecho de tener tan variados significados implica que puede servir a diferentes agendas, y que la aceptación de lo social se base en lo micro; esto supone que está ausente un análisis de economía política basado en el poder y las clases sociales (Fine 1999: 12-13)

Existe el peligro de considerar el capital social como la panacea en la solución de la pobreza, sin tener en cuenta que tan o más importantes son los recursos y las políticas inclusivas para luchar contra ella. El capital social puede ser una fuente importante para atacar la pobreza y la desintegración social, y para ayudar a suministrar bienestar social de forma eficaz, pero no es un sustituto de políticas diseñadas para conseguir una sociedad más integrada a través de medidas redistributivas y buenas políticas económicas. Por otro lado, se necesita una perspectiva de género crítica, que se aborda más adelante, si se desea no fomentar las desigualdades de

poder, de manera que cuando se habla de capital social en manos de las mujeres hay que preguntarse qué permiten hacer y ser a las mujeres, qué capacidades pueden desarrollar tanto políticas como económicas, colectivas e individuales (Molyneux 2002:186).

3.3. LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LOS PPME EN LOS AÑOS 2000

En la lucha contra la pobreza, una de las principales preocupaciones de activistas, académicos y personal de las agencias de desarrollo desde finales de los años 80 fue la dificultad de mejorar la situación de los países más pobres sin solucionar el problema de la carga de la deuda que acaparaba buena parte de los recursos necesarios para salir de la pobreza. Las campañas desplegadas durante los años 90 desembocaron en acuerdos para aliviar esa carga.

3.3.1. LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS

Durante el primer año de su mandato, Wolfensohn consiguió el apoyo de algunos gobiernos de los países industrializados para una nueva política de reducción de la deuda, donde el FMI y el Banco Mundial iban a tener un papel central. La que se conoce como Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) fue aprobada a finales de 1996 por ambas instituciones. Las limitaciones de esta primera iniciativa fueron denunciadas por la campaña Jubileo 2000, apoyada por las ONG y otros movimientos favorables a la cancelación de la deuda externa, y en 1999 se aprobó en Colonia una nueva Iniciativa donde se mejoraban las condiciones para poder acceder a la misma.

El objetivo de la iniciativa era lograr la sostenibilidad de la deuda de cada país, para lo que se establecieron ratios en la relación servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones, y del valor actualizado neto de la deuda en relación con las exportaciones y con los ingresos públicos. La iniciativa supuso que por primera vez se diera un tratamiento a las deudas contraídas con las instituciones multilaterales, lo que era muy importante para los países más pobres que tenían la mayor parte de su deuda con ellas y, también por primera vez, se ligó la reducción de la deuda a objetivos de política social.

A pesar de esos avances la iniciativa ha sido criticada por varias razones. Los plazos planteados para beneficiarse del alivio son largos y están condicionados a un buen cumplimiento de las políticas de ajuste durante 6 años. El alivio de la deuda es insuficiente y se programan pagos

en cantidades similares a las que se están haciendo frente en la realidad. Se considera, además, que el endeudamiento externo es un problema de liquidez que se puede resolver con reestructuraciones y refinanciamientos ligados a programas de ajuste, cuando se está frente a un problema estructural de raíces más profundas (Sánchez 1999: 61, 65-66).

El propio Banco (World Bank 2003b:2) plantea que fue la fuerte influencia de las ONG la que llevó al establecimiento de un vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, destinando para ello los ahorros previstos en el pago de la deuda a financiar gastos en los sectores sociales, y que los gobiernos de los países deudores poco influyeron en ello. En un balance reciente de su departamento de evaluación se señala que no siempre es el financiamiento el principal obstáculo para lograr resultados en el terreno social, y se expresa un cierto disgusto con la obligatoriedad de que exista tanto gasto social. En concreto, el documento dice que *"...Debería existir un mejor equilibrio entre el gasto tendiente a promover el crecimiento económico y el gasto social, sin poner tanto énfasis en este último, como ocurre actualmente."* (World Bank 2003b: 4).

La impresión de que los PPME están gastando un exceso en sectores sociales no es compartida por muchas organizaciones. De los 24 países que estaban recibiendo alivio de la deuda en 2001, tres cuartas partes gastaban más de un 10% de los ingresos del gobierno en el servicio de la deuda, más de lo que destinaban a educación primaria y salud (Oxfam 2001: 6).

El balance del Banco señala también las dificultades de liberar recursos reales para incrementar el gasto social, si no se mantienen o se aumentan los recursos destinados a asistencia, y el hecho es que las transferencias netas a los países PPME están bajando de forma pronunciada. Se reconoce que la falta de sostenibilidad es síntoma de problemas estructurales más profundos y que la reducción por única vez de la deuda no garantiza que en el futuro se mantenga la misma en un nivel sostenible. (World Bank 2003b: 3-5).

La deuda condonada sigue sin ser suficiente para que la mayoría de los PPME puedan hacer frente a los objetivos de desarrollo humano. Las ONG y movimientos sociales de todo el mundo plantearon en los documentos previos a la Conferencia de Monterrey que la sostenibilidad de la deuda debía vincularse a las posibilidades financieras para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y no a la capacidad de pagar, pero las referencias en el documento final de la conferencia quedaron excesivamente vagas por lo que no se esperan grandes cambios (Arias 2003: 77, 79).

En otoño de 1999, al aprobarse el marco reforzado de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) se hizo hincapié en que el alivio de la deuda debía ligarse a la reducción de

la pobreza. En diciembre de ese año, los Directorios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional aprobaron un nuevo enfoque para reducir la pobreza en los países de bajos ingresos que se basó en estrategias formuladas e impulsadas por los propios países que servirían de marco a la asistencia para el desarrollo forjando lazos más fuertes entre los países de bajos ingresos y los donantes. Estas estrategias dirigidas por los países estarían orientadas a resultados concretos, tendrían una perspectiva integral y a largo plazo, y se basarían en los principios del Marco Integral de Desarrollo (International Monetary Fund and World Bank 2002:4). El enfoque se concretó en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que constituirían el marco para la asistencia de la AID y del FMI en condiciones concesionales a los países de ingreso bajo y que se convirtieron en un requisito para el acceso de los PPME al alivio de la deuda²¹.

3.3.2. LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los DELP tienen unos componentes básicos comunes para todos los países. Se parte de un análisis de las causas y de las distintas facetas de la pobreza que se basa en los datos existentes y donde se señalan las lagunas de información; se describen los obstáculos macroeconómicos, estructurales, sociales e institucionales que dificultan el crecimiento y la reducción de la pobreza, y los objetivos y políticas prioritarios para una estrategia de lucha contra la pobreza. Se considera que no será posible una reducción sostenible de la pobreza sin un crecimiento económico acelerado, con estabilidad macroeconómica y social, y reformas estructurales. Hay que buscar una coherencia entre el marco macroeconómico adecuado, las políticas sectoriales dirigidas a reducir la pobreza y los costes de las medidas, definiendo indicadores de resultados y su relación con los objetivos de desarrollo internacionales²². Se preparan para un período de

²¹ La preparación de un DELP llevaría un tiempo considerable (de uno a dos años, según los países), por lo que para no retrasar la marcha de las actividades del marco reforzado de la iniciativa para los PPME, o el otorgamiento de fondos concesionales, se decidió que los países podían presentar DELP provisionales más sencillos, cortos y sin la obligación de un proceso de participación amplio. Estos DELP provisionales incluyen una declaración del gobierno sobre su interés en reducir la pobreza, una descripción de los elementos principales de la estrategia de reducción de la pobreza coherente con los diagnósticos disponibles, un marco macroeconómico y una matriz normativa de tres años donde se señalan compromisos y metas tentativos que pueden modificarse en los DELP definitivos. También tienen que incluir un plan cronológico y de preparación del documento definitivo donde se describe el proceso participativo que planea el gobierno (International Monetary Fund and World Bank 2000:4).

²² En la actualidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

tres años realizándose informes anuales de su evolución (Internacional Monetary Fund and World Bank 2000: 6-7).

El Banco y el Fondo establecen como requisito el preparar y dar un seguimiento a los DELP a través de un proceso participativo que incluya a diversos grupos nacionales y a donantes externos. Se espera que el proceso de participación aumente la apropiación del país de las estrategias facilitando la ejecución de las mismas y fortaleciendo la rendición de cuentas de los gobiernos. Ambos organismos reconocen que existen críticas sobre el proceso, ya que no hay una participación adecuada de todos los afectados como es el caso con los y las parlamentarias, ministerios sectoriales o las personas pobres. Por otro lado, tampoco se ve claro el impacto de la participación porque los gobiernos, a veces, sólo buscan una aprobación de sus propuestas y temas como las políticas macroeconómicas y de reforma estructural se excluyen. Además, las propias organizaciones de la sociedad civil tienen una capacidad limitada de participar de forma efectiva, y algunas de esas organizaciones no está claro que representen los intereses de los pobres. Todo ello ha llevado a que algunas ONG hayan sugerido establecer criterios y guías de participación²³ para la elaboración de los DELP, pero, por otro lado, en una reunión regional celebrada en Dakar muchos gobiernos africanos se mostraron reacios a incluir condicionalidades políticas generales. Otros donantes, que han ido participando progresivamente en la elaboración de los documentos han sentido que el proceso sigue demasiado dominado por el Banco y el Fondo (Internacional Monetary Fund and World Bank 2002:11-13).

En julio de 2003 el número total de países que habían realizado un DELP era de 32 y había otros 21 que habiendo presentado un DELP provisional estaban embarcados en el proceso de elaboración del definitivo²⁴. En el último balance realizado por personal del Fondo y del

²³ La organización no gubernamental Oxfam señala que, en muchos países, el proceso participativo que conlleva la elaboración de los DELP, aunque impuesto desde fuera, ha sido el diálogo político más abierto hasta la fecha, pero el proceso no está exento de problemas. Por un lado, no hay estándares mínimos y en la mayoría de los casos la participación se queda en un proceso de consulta con unos pocos. Dentro de los gobiernos participan los ministros de finanzas, pero no los de planificación o de otros sectores más allá de los ministros de educación o salud. Tampoco la clase política a través de los parlamentarios se ha implicado en el proceso, y sin apoyo político es difícil que los DELP se ejecuten. Por otro lado, existe un sesgo que produce que casi todos los que participan en la elaboración de un DELP sean tecnócratas de clase media, sean hombres o mujeres, representantes del gobierno, de organizaciones internacionales, de ONG locales, o de otras organizaciones de la sociedad civil, con poca representación de los hombres y mujeres pobres, con lo que se suele conseguir un consenso no favorable a las personas pobres. Finalmente, los DELP reflejan la agenda de los donantes en la formulación de las políticas dificultando las posibilidades de generar nuevos marcos de análisis (Oxfam 2001:4-5; 2004:6-8).

²⁴ El tiempo transcurrido desde la presentación de los DELP provisionales fue de unos 26 meses, lo que resulta bastante más del que se había previsto para la elaboración de los

Banco en setiembre de 2003, se señala una mayor participación de los parlamentarios en el proceso de formulación, y en la mitad de los países también en la ejecución de las estrategias. La participación de las organizaciones de la sociedad civil se da durante la elaboración del documento, pero no durante la fase de ejecución y estas organizaciones critican que se les pida que opinen sobre los programas existentes y que no puedan contribuir a repensar los programas gubernamentales. Sigue siendo limitado el uso de los análisis del impacto social y en la pobreza (AISP) para diseñar los DELP y, aunque ha habido en los documentos más recientes mayor debate sobre los supuestos macroeconómicos²⁵, muy pocos se han planteado las posibles soluciones de compromiso y cómo pueden afectar a los objetivos más amplios de los países (International Monetary Fund and World Bank, 2003:2-3, 5, 8).

Un estudio del proceso de 10 DELP en el este y sur de África realizado por IFAD, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, reconoce que este proceso ha ayudado a la formación de una red de organizaciones capaces de dialogar con las contrapartes gubernamentales, aunque la participación se ha reducido a consultar a la sociedad civil. La apropiación del país se restringe, a menudo, a los tecnócratas y los y las parlamentarias no están suficientemente implicados (Longo 2002:iv).

Respecto al contenido de los DELP, se espera que incluyan datos sobre pobreza y un diagnóstico sobre las causas y las tendencias de pobreza, objetivos cuantitativos de reducción de la misma e indicadores a corto plazo para hacer un seguimiento del progreso en esos objetivos y una descripción de los acuerdos institucionales de seguimiento y evaluación que pueden incluir un seguimiento participativo (International Monetary Fund and World Bank 2002:16-17). Existen una serie de debilidades para llevar adelante estas tareas que se explican a continuación.

Por un lado los estudios cuantitativos existentes son o antiguos o no se han realizado de forma frecuente y comparable para permitir hacer un análisis de tendencias. A veces hay poca información de los factores claves que afectan al desarrollo rural y las estrategias tienden a ser agrícolas más que rurales (Longo 2002:iv), no hay suficiente conocimiento del impacto del mal gobierno sobre la pobreza o de las dimensiones de género de la pobreza, y menos aún de las dimensiones no monetarias del fenómeno. Los

documentos definitivos que, por otro lado, cada vez son más extensos. Si en el año 2000 estos documentos eran de unas 70 páginas, los elaborados en el 2003 superan las 190 lo que puede dificultar centrar claramente los temas prioritarios (International Monetary Fund and World Bank, 2003: 11).

²⁵ En una revisión anterior, el FMI y el Banco reconocían que la política macroeconómica y la agenda para la reforma estructural, por ejemplo la liberalización comercial y la privatización, estaban a veces fuera de la mesa de discusión (Craig y Porter: 2003: 58).

DELP no suelen tener buenos análisis del impacto social y en la pobreza, a pesar de que tanto el Banco Mundial como el FMI se han comprometido en varias ocasiones desde la introducción de los DELP en 1999 a llevar adelante esos análisis AISP²⁶.

Los organismos reconocen que el hecho de que las acciones prioritarias no se deriven de un diagnóstico integral, incluyendo un análisis del impacto social y en la pobreza, es un signo de debilidad porque no se da un diagnóstico adecuado de temas transversales de importancia como el género o la gestión de recursos naturales entre otros. Tampoco hay un tratamiento adecuado de los problemas de gobernabilidad, ni suficiente priorización de los objetivos. IFAD, por su parte, señala que aunque la comprensión de la pobreza ha mejorado mucho, la información disponible no siempre representa la base de la formulación de la estrategia (Longo 2002: iv).

Otra debilidad señalada por el Banco y el Fondo es que los objetivos planteados en muchos DELP son muy ambiciosos en relación a anteriores logros y a los recursos disponibles. Lo que no señalan es la importancia que tiene el marco macroeconómico exigido por el FMI para obtener los recursos necesarios para el logro de esos objetivos. Los DELP no suelen reflejar de forma explícita en muchas ocasiones la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como objetivos nacionales. Faltan también buenos indicadores intermedios que permitan dar un seguimiento al progreso obtenido, y apenas existen éstos en áreas no monetarias como el buen gobierno o el desarrollo rural.

En cuanto al seguimiento y evaluación, la debilidad mayor está en la falta de capacidad de las instituciones locales y nacionales para realizar esta tarea, y hacer informes de progreso anuales puede suponer una carga excesiva que algunos piensan que tiene más que ver con los requerimientos de los donantes que con lo que es conveniente para los países, aunque las instituciones financieras creen que hay que considerar también la importancia de atender a la ejecución y los resultados a corto plazo (Internacional Monetary Fund and World Bank 2002: 26).

Los documentos han de incluir un conjunto de acciones públicas prioritarias para la reducción de la pobreza, presentadas en tablas donde se muestra el marco macroeconómico del país, el programa global de gasto público y su asignación entre las áreas clave, y una matriz de las principales

²⁶ El Banco Mundial ha realizado algunos estudios piloto, pero no está claro cómo se eligen los temas a estudiar ni si su objetivo sólo es analizar la puesta en práctica de reformas que ya han sido decididas por el propio organismo, o que están incluidas en las EAP (Oxfam 2004: 11-12).

acciones de política y las reformas institucionales junto con plazos para la ejecución de los objetivos, todo ello en un horizonte de tres años. El conjunto de prioridades debe ser consistente con un diagnóstico integral de la pobreza, tener en cuenta de forma realista las oportunidades y los límites en la capacidad institucional y financiera del país, y en cada área de prioridad ser tan específico como se pueda sobre las reformas institucionales y de política, y sobre los programas de gasto público. El FMI comparó las asignaciones presupuestarias de 1999 con los niveles de gasto programados para 2001/2002 en 23 países de bajos ingresos que cuentan con un programa del Fondo, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)²⁷. Los resultados del análisis señalaron que aquellos países con DELP definitivos habían aumentado el gasto para reducción de la pobreza un 25% más que el conjunto de los países con SCLP.

Se supone que el programa de gasto público ha de ser consistente con el marco macroeconómico, pero existe una importante debilidad en el sistema de gestión del gasto público por lo que habrá de mejorarse para que los gobiernos aumenten la rendición de cuentas. Por otro lado, se suele producir una ausencia de realismo en el programa macroeconómico proyectado asumiendo tasas de crecimiento altas, lo mismo que ingresos fiscales y/o de exportaciones poco realistas (Internacional Monetary Fund and World Bank 2002: 18-19).

Uno de los aspectos más importantes en la puesta en práctica de la estrategia de lucha contra la pobreza es el marco macroeconómico en el que se realiza y este marco ha sido, hasta la fecha, el menos abierto a discusión. Muchos de los países que han elaborado un DELP tuvieron un servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza (SCLP) acordado con el FMI antes de que se completara el DELP, siendo el marco propuesto en los SCLP poco favorable a los intereses de los pobres. Según un estudio realizado conjuntamente por Oxfam y Eurodad durante 2003, el objetivo de la estabilidad macro, con nuevas medidas deflacionarias y disminución del déficit público, y la reducción de la dependencia sobre la ayuda externa son objetivos generales de la mayoría de los SCLP, objetivos que se pusieron por delante de otras prioridades, incluida la reducción de la pobreza. Este es un problema que se agrava en la medida en que la reducción de la deuda y el aumento de ayuda de los donantes se condicionan a que el FMI tenga un programa en funcionamiento, por lo que a su fracaso en desarrollar un papel más favorable a la reducción de la pobreza se añade el hecho de que los países tienen pocas posibilidades de desarrollar marcos alternativos a los del Fondo (Oxfam 2004: 17, 19).

²⁷ Este servicio sustituyó en 1999 al servicio reforzado de ajuste estructural que venía manteniendo el FMI, y supone un intento de dar una función más importante y explícita a la lucha contra la pobreza por parte de este organismo (IMF and WB 2000: 1).

La revisión de los DELP realizada por IFAD en África señala que la mayor debilidad del proceso está en la inadecuada adopción de sus dos principios centrales: un enfoque global que intenta reconciliar los esfuerzos no coordinados en la lucha contra la pobreza y el esfuerzo de promover un proceso de desarrollo sostenible a través de la participación activa de las personas pobres en la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones para reducir la pobreza (Longo 2002: v).

Algunos autores señalan que los DELP deben ser vistos como parte de una "Tercera Vía", una nueva convergencia en la que los gobiernos y las agencias se centran en combinar una integración en los mercados globales, un gobierno disciplinado y eficiente y una mejora en el capital social y humano, lo que representa una forma de liberalismo "inclusivo" en el que la inclusión de los pobres disciplinados en sus lugares es una tarea central (Craig y Porter 2003: 54).

Cuando el Banco proclama que su objetivo principal es la reducción de la pobreza, los programas de ajuste y la reforma económica siguen siendo generadores de pobreza y desigualdad en muchas partes del mundo, y la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y los procesos de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza con los que se pretende luchar contra la pobreza resultan un añadido sobre políticas económicas que no se cuestionan.

3.4. LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL IMPULSO AL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

Tras la publicación en marzo de 2000 del Informe de la Comisión Meltzer²⁸ que cuestionó el papel de las instituciones económicas internacionales, entre ellas el papel del Banco Mundial, el Directorio encargó una estrategia institucional con una nueva visión del papel del Banco, así como una estrategia de desarrollo del sector privado que ayudara a poner en práctica esa visión.

Entre las recomendaciones de la Comisión se planteaba que el Banco Mundial debía convertirse en una Agencia de Desarrollo dejando de prestar a países con acceso a los mercados de capital, o con una renta per cápita superior a 4.000 dólares, y dedicarse a los países pobres sin acceso a los mercados de capital a los que deberían conceder donaciones. Estas donaciones servirían para pagar a los proveedores de servicios una vez verificado el suministro de los mismos por parte de auditores independientes y los costos se dividirían entre los países receptores y la

²⁸ Esta fue una comisión del Congreso de EE.UU. que recibió el nombre del presidente de la misma.

agencia de desarrollo (<http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm> pp.43-45, consultado 20/5/03).

La nueva estrategia institucional del Banco se aprobó en marzo de 2001, y en febrero de 2002 se aprobó asimismo la estrategia para el desarrollo del sector privado que supondría un trabajo en equipo tanto de la CFI como de la AID para expandir las operaciones de desarrollo del sector privado, especialmente los servicios básicos, en países de bajo ingreso, incluidas áreas como los programas sociales e infraestructura básica²⁹. El propósito de la estrategia es transformar operaciones tradicionales del Banco en un mayor apoyo al papel del sector privado (Kessler y Alexander 2003: 12).

Los componentes de la estrategia de desarrollo del sector privado son (Eurodad 2002: 3; Bijlmakers y Lindner 2003: 4):

1.- La ampliación del alcance de los mercados a través de una mejora del clima de inversión y de la provisión de apoyo público directo a las firmas privadas.

2.- La mejora del acceso a los servicios básicos a través de tres vías: participación privada en los servicios de infraestructura; provisión privada de servicios sociales como educación primaria y cuidados básicos de salud; y la utilización del esquema de ayuda sobre la base de los resultados.

En la nueva estrategia se pretende acelerar la provisión privada de los servicios sobre una base comercial, es decir con tarifas a los usuarios que permitan recuperar los costos. La prestación de los servicios se delega a través de contratos a proveedores independientes y se vincula una parte importante de la remuneración al logro de resultados previamente especificados. Los fondos públicos procedentes de donantes externos o del presupuesto del gobierno pueden complementar las tarifas a los usuarios o reemplazarlas si los servicios son principalmente públicos (Brook y Smith s.f. :5).

Los nuevos desarrollos en torno a la pobreza fueron plasmados en el último Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Servicios para los pobres, donde se identifican las deficiencias que presentan (World Bank 2003c:5-6). La primera es que los gobiernos destinan un tercio de sus presupuestos a educación y salud, pero sólo una pequeña parte la dedican a los pobres y la mayoría de los gastos van a quienes no son pobres. La segunda, es que

²⁹ Cerca de 100 grupos enviaron una carta al Directorio del Banco afirmando que la estrategia de desarrollo del sector privado socavaría los derechos de los ciudadanos a los servicios básicos como la salud, la educación y el acceso al agua; los derechos laborales; la protección del medio ambiente; y el proceso democrático (Globalization Challenge Initiative 2002: 3-4).

cuando se reorienta el gasto hacia los pobres, a las escuelas primarias o a los dispensarios, no siempre llegan a los proveedores de servicios de primera línea. En tercer lugar, aún si aumenta esa proporción, los maestros deben ir a la escuela y cumplir sus funciones, y los doctores y enfermeras deben prestar atención a sus pacientes, pero no hay incentivos suficientes, ni buenos salarios por lo que impera la corrupción y el clientelismo. La cuarta deficiencia es la debilidad de la demanda, bien porque los servicios son de mala calidad, o porque los pobres no tienen tiempo para recorrer la distancia hasta el servicio más cercano, o por razones culturales como el género o la distancia social entre proveedor y cliente.

El Banco reconoce que la garantía del acceso a los servicios básicos es hoy día responsabilidad pública y el Estado cumple esa tarea recurriendo a distintas modalidades que pueden ser su propia provisión a través del gobierno central, la privatización de los mismos, la subcontratación y la descentralización del suministro de los servicios.

Se desglosa la cadena de prestación de servicios en tres marcos de relaciones que se dan entre los clientes, los proveedores y las autoridades públicas (World Bank 2003c: 9-14). Por un lado, la relación entre ciudadanos pobres y políticos es débil y muchas veces los servicios públicos son moneda de cambio en el clientelismo político. Se necesitan instituciones públicas más responsables a través de una mejor información sobre los servicios públicos y ello puede facilitarse con unos medios de comunicación críticos. Por otro lado, aunque las autoridades quieran mejorar los servicios, pueden no ser capaces de hacerlo, por lo que se requieren pactos más sólidos entre las autoridades políticas y los proveedores de forma que el proveedor acepte prestar un servicio a cambio de una recompensa o castigo según su ejecución del mismo. Finalmente, el Banco considera que la relación entre clientes y proveedores es una vía más rápida de rendición de cuentas. El informe señala que cuando los clientes pueden elegir entre distintos suministradores revelan sus preferencias "votando con los pies"; cuando no hay posibilidad de elegir a los proveedores, otro mecanismo es la mayor participación de los pobres en la supervisión de los servicios.

Se reconoce el rol del estado en la provisión de servicios, especialmente en la educación y la salud, y propone recomendaciones para mejorar el acceso a esos servicios por parte de los pobres. Sin embargo, el informe tiene un sesgo favorable a la privatización de los servicios, especialmente en el área de las infraestructuras, y a la comercialización de los mismos, al tiempo que no tiene en cuenta cómo las propias prescripciones sobre reducción del gasto afectan las posibilidades del Estado de garantizar los servicios esenciales a los grupos más pobres.

Es sorprendente que no considere el efecto de la reducción de los déficit fiscales sobre los servicios básicos para los pobres. Aunque es cierto

que no siempre un aumento del gasto social se traduce en una repercusión positiva en los pobres, parece probable que unos mejores recursos en salarios, infraestructura, materiales o información pública ayuden a aumentar los incentivos de quienes trabajan en estos sectores y a mejorar la cantidad y calidad de los servicios prestados.

El informe tampoco tiene en cuenta los ejemplos exitosos de reforma de los servicios gubernamentales y muestra un gran optimismo sobre el suministro privado ignorando la evidencia de los fallos y la necesidad de enfrentarse a los problemas de una regulación débil. Se produce un sesgo favorable a la privatización y comercialización de los servicios cuando se señalan los peores casos de provisión pública de los servicios junto a los mejores de la provisión privada. Se presentan los obstáculos para mejorar los servicios públicos tradicionales como una justificación para buscar nuevos acuerdos institucionales (Kessler 2003:1-2).

Este sesgo favorable a la privatización de los servicios sociales es criticado por el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano de 2003. En el caso de la salud señala que:

“Los supuestos beneficios de la privatización de los servicios sociales son difíciles de apreciar: no hay pruebas concluyentes de la eficiencia y de los niveles de calidad de la gestión privada frente a la pública mientras que abundan los ejemplos de fracasos mercantiles de la prestación privada. ...El problema se agrava con la limitada capacidad de regulación.” (PNUD 2003:113).

El sesgo contrario al papel del estado en la provisión de estos servicios se da cuando se asume que la baja calidad de los mismos, su baja capacidad o los problemas de corrupción o clientelismo no pueden reformarse para conseguir servicios de calidad. La paradoja es que al mismo tiempo se plantea que se requiere una regulación pública efectiva para prevenir los fallos de mercado de la provisión privada y debe ser ese mismo estado el que dé seguimiento y discipline a los suministradores privados (Kessler y Alexander 2003:3-4).

Cuando se considera la rendición de cuentas el informe plantea que la forma de empoderar a los clientes es a través de los mercados con el uso de tarifas para el suministro privado o para la subcontratación ya que es la vía más práctica para separar a los políticos que no rinden cuentas de los proveedores de servicios. El argumento es que si los consumidores gastan su dinero para obtener servicios, exigen más de los suministradores, pero para ello hace falta tener dinero con que comprarlos y la solución de utilizar subsidios para proteger a la gente pobre debe provenir de los mismos gobiernos corruptos que no lo hicieron bien previamente (Kessler 2003:5-6).

En los últimos años, el Banco había dejado de promover el uso de tarifas para los servicios básicos de salud y de educación primaria

reconociendo que era difícil que los esquemas de exenciones llegaran a los pobres. Sin embargo, la nueva estrategia de desarrollo del sector privado parece volver a la posición de cargar el coste de los servicios y utilizar subsidios para asegurar el acceso a los pobres, cuando se sabe que esto no funciona (Bijlmakers y Lindner 2003:v). Pedir a los hogares pobres que paguen no ayuda a conseguir la escolarización primaria universal, lo que afecta especialmente a las niñas, y en los países africanos donde se han eliminado las tasas ha habido una asistencia masiva a las escuelas.

Una de las soluciones planteadas para separar a la clase política de los proveedores es la subcontratación de los servicios sobre todo en áreas como el agua, alcantarillado o electricidad. El principal problema en este terreno es la dificultad de realizar contratos de ejecución efectivos sin que haya una buena supervisión gubernamental sobre las empresas que van a suministrar esos servicios. Y es que cuando los gobiernos supervisan de forma adecuada a las empresas, suelen tener la capacidad de suministrar ellos mismos esos servicios de forma tan efectiva como el sector privado. Por otro lado, la privatización o subcontratación de los servicios de agua, alcantarillado o electricidad no suele producir un mejor servicio en las áreas pobres que no resultan rentables para las empresas salvo que estén subsidiadas por los gobiernos (Kessler 2003:8-9, 16).

Las inversiones extranjeras en estos sectores de servicios básicos en los países en desarrollo son escasas, consisten normalmente en la compra o el arriendo de activos ya existentes y están disminuyendo. En la provisión de agua, las multinacionales tienen poco o ningún interés en establecer sistemas en las zonas rurales donde las poblaciones son pobres y están muy dispersas y donde incluso los pequeños inversionistas nacionales se muestran reacios a invertir en las áreas donde más se necesita³⁰. Las empresas privadas tienden a evadir los riesgos o a demandar mayores incentivos de los gobiernos para invertir en infraestructuras y los suministradores privados tienden a mejorar o expandir el acceso a los sectores de clase media pero no a los barrios periféricos de las ciudades donde la topografía resulta más difícil, el consumo per capita es inferior y donde los ingresos son menores (Kessler 2004:5-6, 17-18).

Otra solución planteada es la descentralización que en numerosas ocasiones ha fallado debido a que los gobiernos locales no tienen los recursos o la autonomía para las tareas que asumen. Aunque el informe plantea que se requiere adecuada financiación para que la descentralización

³⁰ También el PNUD considera que las sociedades público-privadas de suministro de agua y saneamiento presentan un desempeño desigual, que la financiación privada internacional está disminuyendo desde 1996, y que las tarifas de estas sociedades mixtas gravan a las personas pobres de forma desproporcionada (2003: 116).

mejore las cosas, lo cierto es que los gobiernos locales tienen demasiado a menudo problemas para aumentar su gasto gracias a la disciplina fiscal que suele ser una condición explícita de los préstamos del FMI y del Banco (Kessler 2003:20-21).

La descentralización ha sido un primer paso para la privatización. La falta de suficientes recursos para responder a las crecientes demandas de poblaciones crecientes supone un incentivo para privatizar los servicios. Desafortunadamente, los gobiernos locales están menos preparados para negociar o regular los contratos privados que los gobiernos centrales (Kessler y Alexander 2003:11).

En resumen, los últimos desarrollos del Banco, sin dejar de lado el objetivo de reducción de la pobreza, hacen más hincapié en la iniciativa privada como forma más eficiente de prestación de servicios sociales y de infraestructura, planteándose que la ayuda tanto de los donantes como de los gobiernos debe estar en función de los resultados. La función de los gobiernos queda limitada a un papel de coordinación y regulación buscándose la liberalización, comercialización e internacionalización de los servicios públicos con lo que éstos podrían terminar sujetos a las reglas de la OMC más que a las de los gobiernos.

Cuando el Banco define qué proveedores de servicios son admisibles, se admite que entre los proveedores pueden figurar pequeños empresarios locales, agrupaciones comunitarias y ONG, no sólo el sector privado internacional. Sin embargo, al considerar la conveniencia de contar con esos grupos *"...habría que tener también en cuenta la posibilidad de establecer condiciones igualitarias para todos los proveedores a fin de aprovechar las ventajas de la competencia"* (Brook y Smith s.f.:9).

Esta recomendación va en línea con las nuevas directrices que se están discutiendo en la OMC sobre el tratamiento de la inversión internacional y puede hacer difícil el apoyo de los gobiernos al desarrollo de la inversión nacional e incluso poner trabas a una efectiva regulación de los servicios básicos.

El Banco, cuando defiende la provisión privada como forma de aumentar la eficiencia y calidad de los servicios básicos, no tiene suficientemente en cuenta que los criterios de funcionamiento económico que pueden ser convenientes en muchos sectores productivos no deberían aplicarse a servicios necesarios para cubrir las necesidades humanas básicas. Aunque es necesario tener en cuenta consideraciones de eficiencia, no pueden olvidarse los objetivos de equidad o acceso universal que requiere una perspectiva de desarrollo humano.

Los servicios esenciales son parte del contrato social entre el gobierno y los ciudadanos y, aunque el contrato varíe según los países,

promueve la equidad y el acceso universal a través de mecanismos redistributivos que permiten asegurar un mínimo acceso a los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna. Esto implica que los partidarios de la privatización deberían justificar sus propuestas con algo más que un aumento de la eficiencia o de la calidad para quienes pueden pagar las tarifas comerciales, y deberían explicar cómo piensan conseguir que los servicios básicos sean accesibles para toda la ciudadanía (Kessler 2004:1-2).

Unos servicios básicos insuficientes o no accesibles perjudican de manera desproporcionada a las mujeres. Por un lado, porque ellas son las proveedoras, en última instancia, de muchos de esos servicios para sus familias. Ellas se encargan de acarrear el agua, de cuidar de los enfermos y de otras tareas que pueden ser facilitadas por la provisión pública y que cuando no se facilitan suponen un aumento de su carga de trabajo. Por otro lado, la introducción de tasas en servicios como la educación y la salud reducen las posibilidades de que las niñas acudan a las escuelas y de que se acuda a los servicios sanitarios, salvo cuando es estrictamente necesario.

4. BALANCE DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y PRÓXIMAS TENDENCIAS

A la hora de hacer un balance de los intentos del Banco en reducir la pobreza en los países en desarrollo se puede destacar la existencia de incoherencias en las políticas recomendadas por la institución. Recientemente, el Banco se ha planteado actualizar los procedimientos internos sobre reducción de la pobreza para adecuarlos a la estrategia planteada en el Informe 2000/2001, y a las nuevas estrategias de desarrollo del sector privado, pero el marco conceptual que se promueve es, sobre todo, favorable a la inversión privada y a la apertura de los mercados. Aunque uno de los pilares es la inclusión social, es de resaltar que no son los mercados globales los que por sí mismos favorecen la inclusión o la equidad por lo que una política más coherente debería promover una mayor regulación y redistribución por parte de los poderes públicos.

4.1. BALANCE DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA DEL BANCO DESDE LOS AÑOS 90

El Banco tuvo problemas para pasar de las recomendaciones generales de la estrategia diseñada en 1990 a las recomendaciones prácticas adecuadas a cada país y centradas en sus problemas específicos. Una evaluación realizada en 2000 señala que más del 90% de las estrategias de asistencia al país (EAP) recomendaban la misma estrategia de crecimiento consistente en macroestabilidad, liberalización y reforma

comercial. No se establecían vínculos claros entre el crecimiento de base amplia y la pobreza, y no se daban opciones en materia de políticas ni se estudiaban otras posibilidades o la repercusión en los pobres. Por otro lado, poco más del 50% de las EAP tenían disposiciones para los más vulnerables. En el balance no se descalifica la estrategia del Banco, pero se reconoce la necesidad de considerar la desigualdad estructural como un aspecto importante de cualquier estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza, reconociendo que no se hace (World Bank 2000c: 2-3).

Las políticas económicas defendidas en los últimos 25 años por las instituciones financieras internacionales han producido unas tasas de crecimiento reducidas en los países donde se han aplicado. A pesar de la defensa del crecimiento económico que siempre ha realizado el Banco, lo cierto es que ha habido un retroceso importante en las tasas de crecimiento de este período en comparación con las décadas precedentes y el Banco debería preguntarse qué parte de la responsabilidad le corresponde. Aquellos países que han tenido tasas de crecimiento muy elevadas han seguido políticas relativamente heterodoxas y China, entre ellos, sigue manteniendo importantes controles de su cuenta de capital y de su tipo de cambio (Weisbrot et al. 2000: 1-2).

Las políticas impulsadas por las instituciones financieras no han sido específicas según las necesidades de cada país, sino que han pretendido ser una receta válida para todos los países. En esa receta destacan la apertura al exterior indiscriminada en el comercio y los flujos de capital, las políticas fiscales y monetarias restrictivas y la liberalización y privatización, todo ello dentro de los paquetes de ajuste y reforma económica.

La apertura comercial, en muchos países, ha perjudicado la industria y el empleo nacionales, y los sectores exportadores no siempre han tenido lazos con el resto de la economía nacional o se han visto limitados por las barreras proteccionistas de los países del Norte. La liberalización de la cuenta de capital ha aumentado la vulnerabilidad de las economías de forma que las últimas crisis de los 90 y de este siglo han sido consecuencia de esa inestabilidad y de las políticas de austeridad planteadas por el FMI como respuesta a las crisis.

La inversión directa en muchos países en desarrollo ha ido a parar a la compra de empresas de bienes y servicios públicos, y el proceso de privatización de los mismos ha ido acompañado de reestructuración de plantillas, de aumento de las tarifas de los servicios y, en general, no han supuesto un aumento de la capacidad productiva.

Las restricciones presupuestarias no han ayudado a fomentar la lucha contra la pobreza, al tiempo que han limitado en las últimas décadas las posibilidades de inversión en infraestructura lo que ha condicionado las

posibilidades de crecimiento de los países afectados. El planteamiento de reducir el gasto público ha dificultado la consolidación de gobiernos e instituciones más fuertes, con mayor capacidad reguladora, y las posibilidades de utilizar el potencial anticíclico de la política fiscal.

El sesgo deflacionario y mercantil de las políticas ha repercutido negativamente en las tareas asignadas a las mujeres, así como en sus condiciones de vida. Las situaciones de crisis, lo mismo que el impulso privatizador de los servicios sociales aumentan la carga de trabajo reproductivo al tiempo que reducen los recursos que las mujeres tienen para llevar adelante ese trabajo.

El deterioro de los derechos laborales y la expansión de empleos femeninos precarios, con bajos salarios y pocos beneficios sociales refuerzan la división de género del trabajo fuera del hogar y no aumentan de forma suficiente la autonomía económica de las mujeres a lo largo de su vida.

Se hecha en falta una mayor congruencia entre los objetivos de estabilidad macroeconómica y la protección social. La retórica del Banco sobre la lucha contra la pobreza no ha sido capaz de cambiar la organización interna lo suficiente para movilizar recursos o cambiar su posición ortodoxa que produce impactos sociales negativos fuertes e inmediatos. Los fondos sociales aplicados como compensación no tienen recursos suficientes y deberían servir sólo para situaciones de crisis no predecibles, mientras los sistemas de seguridad social tendrían que establecerse en tiempos normales de forma permanente y efectiva incluyendo la seguridad social y abarcando las localidades rurales de bajo ingreso (Cornia 2001:28-29).

La nueva estrategia antipobreza impulsada por el Banco sigue teniendo varios problemas que estaban presentes en las anteriores. El marco macroeconómico planteado, basado en la ausencia de desequilibrios, en un estado reducido, en una liberalización comercial sin matices y en una privatización cada vez mayor sigue siendo el componente esencial de sus recomendaciones. Añadir a esta política básica redes de protección social o, incluso, un gasto más dirigido a reducir la pobreza difícilmente serán medidas suficientes para salir de la misma, y tampoco resulta muy esperanzadora la apuesta por el sector privado como proveedor de los servicios básicos en los países en desarrollo.

4.2. TENDENCIAS MÁS RECIENTES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Recientemente, el Banco está haciendo una revisión de su Directiva Operacional 4.15 sobre Reducción de la Pobreza para convertirla en una

Política Operacional, OP 1.00, de forma que actualice el nuevo marco sobre reducción de la pobreza acorde con el Informe de Desarrollo Mundial de 2000/2001. En el borrador de la nueva política operacional que aparece en su página web, se plantea que está basada en el documento del nuevo marco estratégico aprobado en marzo de 2001³¹ y propone dos pilares para apoyar los esfuerzos de reducir la pobreza: ayudar a crear un clima favorable a la inversión e invertir en la gente pobre para aumentar su participación en el desarrollo, al tiempo que también se basa en los principios del Marco Integral de Desarrollo. El Banco apoyará a los países prestatarios a articular su visión y estrategia de reducción de la pobreza y esta visión servirá de base para la asistencia a los países. Como parte de su trabajo sectorial y económico, la institución preparará valoraciones de pobreza que se reflejarán en las estrategias de asistencia al país (EAP).

En el marco conceptual que presenta el Banco para reducir la pobreza (World Bank 2004a: 6-10) se explican los dos pilares que plantea la nueva Política Operacional, OP 1.00. Por un lado, el clima favorable a la inversión que incluye unos fuertes derechos de propiedad y la habilidad de los gobiernos para regular de forma que haya poca corrupción y se creen las condiciones para que los mercados tengan éxito. Esto incluye una buena infraestructura, poca corrupción y una regulación no excesiva. El marco de políticas afirma que los países que han prosperado son los que han estado más abiertos al comercio y la inversión internacionales, aunque se añade que, sobre todo en los países más poblados, también hay que tener en cuenta el mercado interno. El segundo pilar es la inclusión social lo que supone el acceso de las personas pobres a los activos, a los servicios básicos y a los mercados³². El aumento del gasto público no lleva necesariamente a una mejora de los servicios y se requiere una buena rendición de cuentas entre los políticos, los suministradores y la ciudadanía, especialmente la pobre. Para que hombres y mujeres pobres puedan jugar sus papeles se requiere un enfoque de empoderamiento y el reto es remover obstáculos, invertir en sus activos y capacidades y aumentar sus oportunidades. Una lección que se puede sacar de la experiencia china es que una distribución equitativa inicial de la tierra y el capital humano supone que la mayoría de los pobres rurales se hayan beneficiado rápidamente de las reformas.

³¹ Esta estrategia se aprobó como respuesta a las críticas realizadas por la Comisión Meltzer y busca una nueva visión del papel del Banco, más dirigida a los países más pobres, y se pondrá en práctica a través de la estrategia de desarrollo del sector privado.

³² Este segundo pilar no ha recibido la atención merecida. Bourguignon, el actual economista jefe del Banco, señala en una entrevista del 12/11/2003 reseñada en la página web de la institución que este pilar habría que situarlo en la categoría de "equidad", aspecto que no ha recibido suficiente atención y considera que habría que prestar más espacio al problema de la desigualdad y a la distribución de los ingresos (consultada el 5/1/05).

Los factores de ejecución que se señalan en el marco conceptual (World Bank 2004a:10-12) son: un compromiso y una economía política favorable al cambio; la innovación institucional; el aprendizaje y la experimentación; y los catalizadores externos incluidos los donantes.

El Banco sigue poniendo el acento en la liberalización externa sin matices, se plantea la inclusión de las personas pobres, especialmente a través de un empoderamiento entendido como voluntad de salir de la pobreza y la desaparición de los obstáculos existentes, y, en esta ocasión, no se mencionan las redes de protección social para abordar las reformas.

El próximo Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005, que se publicará en otoño de 2004, se dedica a la mejora del clima de inversión para el crecimiento y la reducción de la pobreza. En el borrador presentado en su página web (World Bank 2003d:1), se señala que el Informe examinará lo que pueden hacer los gobiernos para mejorar el ambiente de inversión en sus países. La estabilidad macroeconómica no es suficiente y es necesario atender también a las condiciones microeconómicas.

Los últimos desarrollos del Banco en torno a la pobreza están muy sesgados al fomento de la iniciativa privada y a la mejora de las condiciones para que las empresas inviertan, animando a los gobiernos a promover la expansión del sector privado en todos los terrenos. El propio Banco invierte cada vez más en ese sector³³ aconsejando una mayor desregulación para favorecer la iniciativa privada³⁴.

5. RELACIONES DE GÉNERO Y ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL BANCO

Las relaciones entre pobreza y género son variadas y complejas. Hombres y mujeres tienen distintas funciones y responsabilidades, diferente acceso a los recursos productivos, y enfrentan la pobreza desde posiciones

³³ El desarrollo del sector financiero y el sector privado representó en 2002 un 30% de la financiación del BIRD y un 26% de la financiación conjunta del BIRD y AID, frente a un 15% y un 13% en el año 2000 lo que supone doblar el peso de este sector en dos años. Por otro lado, la financiación del desarrollo social, género e inclusión representó en 2002 el 4% de los fondos del BIRD y el 7% de los fondos conjuntos con la AID según se desprende de los informes anuales del Banco (World Bank 2000d:7-9; World Bank 2002a:27, 31). Estas cifras no incluyen la financiación de la CFI que es quien tradicionalmente se encarga del apoyo a la inversión privada.

³⁴ En una publicación reciente, "Haciendo Negocios 2004: Análisis de las regulaciones", afirma que los países pobres son los que más regulan la actividad comercial, y que las legislaciones más pesadas producen malos resultados (World Bank 2004b:xviii, xx).

desiguales. El análisis de género de la pobreza³⁵ se ha centrado, demasiado a menudo, en la pobreza de los hogares encabezados por mujeres y en indicadores de ingreso, con un enfoque más bien estático que no tiene en cuenta los procesos de empobrecimiento y las especificidades de género de los mismos. Tampoco se han solido considerar otras relaciones, como la clase, la etnia o la edad, cuando se estudia la pobreza desde una perspectiva de género.

En los últimos años, se ha ampliado el concepto de pobreza para incluir otros aspectos materiales y facetas inmateriales; se busca analizar procesos, relaciones de poder, y aspectos que fomentan el empobrecimiento o la salida de las situaciones de pobreza. Estos cambios han afectado a los análisis y estrategias que se ha planteado el Banco con relación a este tema, y han influido en cómo se abordan desde la institución los aspectos de género.

En este apartado nos vamos a centrar en algunos aspectos claves de las estrategias antipobreza del Banco durante esta década. En concreto, cómo se analizan y se aplican los temas de género en el empoderamiento y su medición, en la mejora del capital social, y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

5.1. EMPODERAMIENTO Y MICROCRÉDITOS

En relación con las mujeres, el Banco ha aplicado el concepto de empoderamiento a los programas de microcrédito. Existen diferencias importantes entre las reflexiones feministas sobre el concepto y la posición adoptada por el Banco en sus programas. Por un lado, la institución considera que el empoderamiento es algo que se puede conceder desde fuera o desde arriba a través de recursos como los microcréditos, cuando es un proceso que tiene que surgir desde los propios grupos excluidos del poder. Por otro, la justificación para dirigirse a las mujeres se hace en términos de eficiencia, considerando que son un recurso infrautilizado y que devuelven bien los préstamos obtenidos, además de mejorar el bienestar familiar. Otra diferencia es el enfoque individualista de muchos de estos programas, donde se fomenta la actitud emprendedora, de empujarse hacia arriba, para salir de la pobreza y que lleva a actitudes competitivas que no fomentan la solidaridad social. También hay una consideración de que el problema está en los grupos excluidos o en las propias mujeres, sin cuestionar las estructuras de subordinación.

³⁵ Para una perspectiva de género más amplia en el análisis de la pobreza y en su medición ver Çagatay (1998), Jackson (1998), Razavi (1999); en castellano, Clert (1998), Kabeer (1998) y Tortosa (2001).

El Banco canaliza dinero a los pobres a través de ONG y el criterio ha sido la sostenibilidad financiera, de forma que la tasa de recuperación es muy alta, normalmente superior al 95%. El objetivo es que a medio plazo las ONG trabajen con los bancos comerciales cuando no haya donantes que financien los programas. Estos programas se han promovido como un medio de insertar los objetivos de alivio a la pobreza y empoderamiento dentro del objetivo de desarrollo dominante de crecimiento dirigido por el mercado.

Los proyectos de microcréditos suelen estar insertos en un paradigma de "autosostenibilidad financiera" donde la participación de mujeres en grupos se promueve como un medio de aumentar la sostenibilidad financiera y reducir la pobreza recurriendo al capital social, al tiempo que se asume que las mujeres se empoderarán al fortalecerse automáticamente este capital social. Sin embargo, la búsqueda en primer lugar de la sostenibilidad financiera supone que no haya apoyo para desarrollar activamente ese capital social, ni en términos de actividad económica colectiva que aumente los ingresos ni con organización que permita que las mujeres cuestionen la subordinación de género (Mayoux 2001: 436).

Los programas de microcrédito pueden fallar cuando no se tienen en cuenta las relaciones de género que hacen que las mujeres se encuentren sin posibilidad de tener acceso a recursos que necesitan para el éxito de sus empresas, lo que sucede cuando están excluidas de mercados controlados por hombres o si les falta ayuda en el cuidado de los hijos. En cuanto al capital social, muchos proyectos de microfinanzas más que crearlo, reducen la solidaridad social creando un ambiente de competencia corrosiva. Aquí la consideración del capital social como algo individual o colectivo influye para interpretar las consecuencias de esos programas ya que si el capital social es algo individual puede conseguirse a expensas de la solidaridad social. Si el programa de microcréditos, además, no llega a los muy pobres puede servir para profundizar las desigualdades existentes. Esto no significa que los programas no puedan formar parte de una estrategia de alivio a la pobreza, sino que sus debilidades pueden abordarse mejor prestando más atención a las relaciones de género (Molyneux 2002: 182).

Algunos estudios realizados en Bangladesh han cuestionado que existan beneficios automáticos para las mujeres y han señalado que pueden existir impactos negativos en las formas en que se ejecutan las políticas de sostenibilidad financiera. Algunas evaluaciones de programas de microcrédito promovidos por el Banco Grameen o por BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee), cuestionan que esos programas puedan ayudar a un empoderamiento económico, a un mayor bienestar y autonomía, o mejorar la posición de las mujeres, y algunos estudios sobre la utilización y el control del crédito plantean que estos programas no

cambian de manera importante la subordinación femenina dentro y fuera del hogar.

En esos estudios se señala que las mujeres son más bien intermediarias entre las instituciones que conceden el crédito y los varones de sus familias que los utilizan para sus propios negocios o para negocios conjuntos con ellas; de esta manera se fortalecen las estructuras de género y las mujeres aumentan la dependencia de los hombres para mantener el pago de las cuotas al día. Otros estudios son más optimistas y plantean que la realidad es más compleja y que se realizan formas conjuntas de gestión del crédito en el hogar al tiempo que las mujeres se empoderan en ciertos aspectos, teniendo más voz en la toma de decisiones dentro de la familia (Rué 2002-2003). Aunque estos programas de microcrédito tienen posibilidades de fortalecer la organización y concienciación de las mujeres implicadas, no lo hacen de una forma automática.

5.2. AVANCES DEL GRUPO DE GÉNERO DEL BANCO EN LA MEDICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE EMPODERAMIENTO

En los últimos años el grupo de Género y Desarrollo del Banco ha intentado mejorar la medición del empoderamiento de las mujeres. Además de encargar un estudio para valorar el empoderamiento de las mismas como una variable para el desarrollo internacional, con fondos noruegos (Malhotra et al. 2002), se ha planteado la aplicación de la medición a cinco países asiáticos (Mason 2003; Mason y Smith 2003).

Karen Mason, directora del grupo, observa el empoderamiento como un hecho relacional en el que se estudia hasta qué punto algunas categorías de personas pueden controlar sus propios destinos, incluso cuando sus intereses son opuestos a los de otra gente con la que interactúan. En su marco teórico tiene en consideración, además, que el empoderamiento pertenece a sistemas sociales y culturales más que a experiencias y características individuales, lo que significa que las creencias, valores y normas compartidas por un grupo dan a algunos miembros más posibilidades y recursos de ejercer poder que a otros. Por otro lado, el empoderamiento es multidimensional y las diferentes dimensiones están asociadas de forma imperfecta, lo que supone que puede ser diferente el poder en el terreno social, económico o político que tienen las mujeres, de forma que tener trabajo remunerado no es garantía de un mayor poder de decisión o mayor libertad de perseguir objetivos propios si las normas comunitarias y las acciones colectivas de los poderosos no lo permiten.

En la aplicación de este marco al estudio de 56 comunidades de cinco países asiáticos³⁶, las regresiones confirman que en relación con la capacidad de intervenir en varias decisiones del hogar, en la libertad de movimientos, el miedo al marido y la experiencia de haber sido golpeada por él la edad promedio, el nivel educacional y la experiencia de empleo de las mujeres en la comunidad tenían un efecto más fuerte que las características comparables de las mujeres individuales. Esto sugiere que los cambios en las normas de género de la comunidad determinan en mayor medida el empoderamiento de las mujeres que otras características de la misma comunidad. También se encontró que los diferentes aspectos del empoderamiento no estaban fuertemente relacionados, y que se podía dar el hecho de que mujeres con capacidad de intervención en las decisiones económicas dentro del hogar, no tuvieran libertad de moverse fuera del hogar sin permiso del marido.

Resalta la importancia de la acción colectiva, tanto en forma de actividad económica y de grupos de consumo, como de acción social y política colectiva. El empoderamiento de las mujeres se consigue más efectivamente a través de programas que faciliten una acción colectiva que a través de programas individualistas que busquen escolarizar o dar empleo a mujeres individuales (Mason 2003:1-5).

Las conclusiones del estudio parten de considerar que el desarrollo es una transformación social más que el resultado de millones de respuestas individuales y no coordinadas para cambiar límites. La capacidad de las mujeres de conseguir resultados en sus vidas está determinada por sistemas de estratificación de género basados en normas, por lo que empoderar a las mujeres supone cambiar los sistemas de estratificación de género y su base normativa. Esto no supone que algunas de las políticas que se han usado para empoderar a las mujeres, como retrasar la edad del matrimonio, aumentar la escolarización y las oportunidades de empleo de las mujeres no sean positivas y contribuyan a este objetivo (Mason y Smith 2003:19-20).

El empoderamiento en la esfera doméstica que realiza el estudio se basa en cuatro componentes: 1) poder de las mujeres en las decisiones económicas familiares; 2) poder de decisión en el tamaño de la familia; 3) libertad de movimiento sin necesidad de autorización; 4) control marital de las mujeres analizando, además, si hay maltrato o miedo (Mason y Smith 2003:5).

Estos nuevos desarrollos del concepto de empoderamiento se acercan más a las ideas feministas sobre el mismo, pero adolecen de dos

³⁶ El estudio se diseñó para comprobar si el empoderamiento de las mujeres reducía los niveles de fertilidad, y se realizó en Pakistán, India, Malasia, Tailandia y Filipinas.

problemas. Por un lado, el énfasis en la importancia del sistema, de las instituciones y de lo colectivo diluye el papel fundamental que tienen los procesos individuales de conciencia y agencia por parte de las mujeres implicadas en el cambio social. Por otro lado, las propuestas de medición del empoderamiento son estáticas, miden el poder existente en los ámbitos analizados y no analizan el proceso de adquisición de poder cuando el empoderamiento es, sobre todo, un proceso.

5.3. CAPITAL SOCIAL Y GÉNERO

En el análisis del Banco sobre el desarrollo del capital social se señala que la realidad muestra que en los grupos de bajos ingresos las mujeres suelen tener lazos más fuertes de parentesco y comunitarios que los hombres, y que muchas de ellas forman redes o relaciones de apoyo mutuo. El hecho de participar en menor medida en redes formales hace que el apoyo de las redes de intercambio informal sea más necesario para compartir recursos, estabilizar ingresos y reducir riesgos (consulta 15/01/04 a www.worldbank/poverty/scapital).

Molyneux plantea la necesidad de tener en cuenta aspectos críticos de equidad de género como son la utilización sin cuestionamiento del rol femenino en la reproducción social, la equidad en el tratamiento del capital social de ambos géneros y el conservadurismo en la visión del papel femenino que tienen muchos enfoques (Molyneux 2002:177-184).

Un enfoque de género del capital social tiene que comenzar reconociendo y cuestionando el hecho de que las mujeres son a menudo un factor central para las formas de capital social que las agencias y gobiernos quieren movilizar en sus programas de ayuda para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo comunitario.

Cuando se plantea el papel central de las mujeres en el mantenimiento de ciertas formas de capital social se asume que éstas están naturalmente predispuestas a servir a sus familias o comunidades debido a su responsabilidad en la reproducción social, como ha sucedido en América Latina en las movilizaciones vecinales para suministrar necesidades básicas (comedores populares, programas de vaso de leche...) en épocas de crisis.

La naturalización de la disposición femenina para mantener el capital social recibe un apoyo ideológico que no cuestiona los términos en los que las mujeres están incorporadas, o las relaciones de poder existentes. Una consecuencia de esta naturalización es que su trabajo será a menudo voluntario, es decir sin pago o mal remunerado por lo que mantener el capital social puede ser costoso para las mujeres. Otro aspecto a recordar es que sin la participación de las mujeres en las redes de supervivencia habría aumentado la incidencia de la pobreza, y que en muchos casos el

nacimiento de estas formas asociativas estuvo forzado por políticas macroeconómicas irresponsables.

Otro problema es que los temas de equidad suelen quedar marginados en la literatura de capital social y no se analizan las relaciones sociales a través de las que éste se reproduce. Si las redes funcionan tanto para excluir como para incluir esto tiene efectos de género. Hay diferencias considerables entre las redes de mujeres y hombres. Las mujeres están en desventaja en dos terrenos: primero, porque no suelen pertenecer al tipo de redes que traen ventajas económicas; segundo, porque las redes de mujeres generalmente manejan poco dinero y se basan en intercambios no monetizados de trabajo y dinero que se acomodan en la división doméstica del trabajo. Las políticas de desarrollo del capital social pueden exacerbar las desigualdades sociales existentes favoreciendo redes masculinas y dando por hecho las femeninas.

Muchos enfoques de capital social tienen un sesgo conservador que afecta a la equidad social y también a la equidad de género. En general se plantean construir sobre el capital existente y revivir formas pasadas, y si eso se interpreta como apoyar redes tradicionales y no se diseñan los proyectos para priorizar temas de equidad, el resultado puede ser la profundización de las divisiones sociales existentes. Los enfoques de capital social tienden a idealizar las comunidades como si no existieran en ellas relaciones de poder y conflicto que muchas veces llevan a que quienes tienen menos poder vean sus voces silenciadas. Desde una visión de género, las élites y organizaciones existentes pueden ser un obstáculo a la participación de las mujeres e inhibir la creación de prácticas más eficientes y solidarias.

En relación con la familia, los comunitaristas y muchos teóricos del capital social se unen para lamentar los efectos corrosivos sobre el capital social de la entrada de las mujeres en el trabajo asalariado, planteando en algunos casos que la búsqueda de una realización personal en el trabajo supone egoísmo por parte de las mujeres. Sin embargo, asegurar el ingreso de las mujeres es el factor más poderoso en el alivio de la pobreza de la familia y de la malnutrición infantil. También es crucial porque permite escapar a la violencia masculina. Parece como si el trabajo no remunerado de las mujeres sirviera al stock de capital social y el remunerado no.

Los materiales del Banco Mundial sobre capital social consideran a la familia como el primer lugar donde se genera y construye el capital social para la sociedad en general. Aunque existe un apartado sobre género y capital social, en el correspondiente a la familia las relaciones de género están sorprendentemente ausentes y la familia es concebida como una relación sin conflicto que favorece la creación de este capital. La única salvedad que señala es que las redes familiares sean demasiado densas en

cuyo caso pueden poner barreras a la integración con redes externas o limitar el crecimiento económico (www.worldbank.org/poverty/scapital)³⁷.

Fortalecer el capital social que supone la familia requiere un mayor análisis de qué tipo de familia se está apoyando, un análisis donde se reconozcan y estudien los diversos modelos de hogares existentes en la actualidad y donde se fomenten formas menos tradicionales y más equitativas de relación entre sus integrantes.

5.4. TRATAMIENTO DE LOS ASPECTOS DE GÉNERO EN LOS DELP

En el manual de consulta del Banco Mundial para ayudar a los países a elaborar sus estrategias de lucha contra la pobreza, se dedica un capítulo, dentro de los temas transversales, al género. En la versión en castellano de este capítulo de la página web del Banco se reconoce que los hombres y las mujeres experimentan la pobreza de forma distinta y se argumenta la integración del género en la estrategia desde la eficiencia y la equidad, con mayor peso de la eficiencia. En la argumentación favorable a la equidad (Bamberger et al. 2000:5-6), tras decir que existe en muchos países una tasa excesiva de mortalidad femenina, que las mujeres no tienen representación política o que las mujeres trabajan más horas que los hombres, se continúa con la evidencia de que las desigualdades de género producen ineficiencias, menor crecimiento y mayor pobreza; que los estudios revelan que la mejor educación femenina reduce la mortalidad infantil y la fertilidad; o que la desigualdad en la educación secundaria tiene un impacto negativo en el crecimiento económico..., argumentos, estos últimos, de eficiencia³⁸.

El capítulo está dividido en cuatro secciones (Bamberger et al. 2000:1, 9):

1. Integración del género en los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza, contemplando las diferentes dimensiones de pobreza: oportunidad, capacidad, seguridad y habilitación³⁹.
2. Integración del género en el diagnóstico de la pobreza a través de tres etapas básicas:

³⁷ A pesar de esta ausencia en el documento de capital social sobre familia, el Banco Mundial está financiando en Argentina un proyecto de fortalecimiento de la familia y promoción de capital social (PROFAM) que sí se plantea dar prioridad a redes que, entre otras cosas, promuevan relaciones de género más equitativas (www-wds.worldbank.org/servlet/WDS).

³⁸ En la versión en inglés del mismo capítulo hay un menor recurso a los argumentos de eficiencia dentro de los de equidad (Bamberger et al. 2001).

³⁹ En la versión en castellano del capítulo de género se utiliza el término de "habilitación" en lugar del de empoderamiento.

- a) Asegurar que el género se analiza en las cuatro dimensiones de la pobreza.
 - b) Documentar las experiencias para cada dimensión.
 - c) Realizar el análisis de género de los datos recopilados e integrarlos en el diagnóstico de pobreza del país.
3. Definición de las implicaciones políticas del análisis de género para la estrategia de reducción de la pobreza, donde se plantea una metodología que permita precisar los temas de género a incluir y el tipo de políticas y programas de intervención junto con listas de control.
 4. Análisis de género para monitoreo y evaluación, que establece pautas para que se dé un seguimiento a las diferencias de inclusión de hombres y mujeres en la selección, diseño y ejecución de los programas de la estrategia y para evaluar las diferencias de género en resultados e impactos.

En febrero de 2001 se habían realizado 15 DELP provisionales y 4 definitivos y el grupo de género del Banco los analizó en función de cómo se abordaban los temas de género en los diagnósticos sobre pobreza, en las acciones públicas prioritarias, en los indicadores, objetivos, seguimiento y evaluación, y en el proceso de consulta y participación. Se dividieron los 19 documentos en tres categorías: los que no hacían ninguna referencia de género, los que hacían una referencia superficial y los que tenían una discusión más detallada de los temas de género. El análisis reveló unos malos resultados ya que en todas las áreas menos de la mitad de los documentos habían tenido una discusión detallada de género. En el diagnóstico de pobreza, un 42%; en la selección de las prioridades de acción públicas, un 31%; en el seguimiento y evaluación, un 10%; y en el proceso participativo, un 21% (Bamberger et al. 2001: 7).

En cuanto a las 10 áreas que abordan la mayoría de las estrategias se halló que el género se discutía con cierto detalle en sólo dos de ellas:

Discusión de género por sectores en los DELP

Discusión detallada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación ▪ Salud
Alguna discusión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mercados de trabajo, empleo y desarrollo de microempresas
Discusión muy limitada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricultura, derechos a la tierra y desarrollo rural ▪ Medioambiente y gestión de recursos naturales ▪ Redes de seguridad social y de seguridad alimentaria ▪ Suministro de agua y alcantarillado ▪ Violencia
Ninguna discusión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo urbano ▪ Transporte ▪ Energía

(Bamberger et al.: 2001:8).

Tras estos resultados, el capítulo de género del manual se planteó como objetivo principal ser una guía para identificar los temas de género en el diagnóstico de la pobreza; trasladar las dimensiones de género de la pobreza a la selección y diseño de las acciones públicas prioritarias; diseñar indicadores para evaluar la efectividad de los programas en alcanzar y beneficiar a mujeres y a hombres; y asegurar que las consultas participativas dan voz tanto a mujeres como a hombres (Bamberger et al. 2001: 8).

Un análisis más reciente ha estudiado los temas de género en todos los 13 DELP definitivos elaborados en el año 2002⁴⁰ y también las valoraciones del personal conjunto del FMI y del Banco que acompañan a los DELP al presentarse ante los Directorios de ambas instituciones (Zukerman y Garret 2003: 3-12).

Comparando los DELP del 2002 con los anteriores se constata un progreso en el contenido de los mismos. Varios integran los temas de género en muchos temas y sectores, pero ninguno en todos. Además el seguimiento de las estrategias con indicadores, la ejecución de las estrategias y los compromisos de financiación aparecen sólo esporádicamente y de forma inconsistente. Todavía hay DELP que apenas mencionan temas de género y la mayoría tienen pocos datos desagregados por sexo.

En todos los DELP se señala que se ha incluido a mujeres en el proceso de consultas, aunque no dicen qué porcentaje de los participantes corresponde a mujeres, ni si se han incluido organizaciones de la sociedad civil que defiendan los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Tampoco hay información sobre si en los cuestionarios planteados se han abordado temas de género.

Algunos documentos plantean que la mujer es un grupo vulnerable ante la pobreza, otros que las mujeres de las ciudades son más vulnerables que las que viven en el ámbito rural. Los datos de pobreza llegan al nivel de hogares, pero no reflejan, salvo el documento de Zambia, las desigualdades en la distribución dentro de los hogares.

Ninguno de los documentos valora las implicaciones de género de las medidas de ajuste estructural como la privatización de empresas públicas o la liberalización comercial. Tres de ellos discuten los presupuestos gubernamentales con perspectiva de género, el de Zambia asigna fondos para hacer que los presupuestos sean más favorables a los temas de género

⁴⁰ Los 13 países que elaboraron en 2002 su DELP definitivo son: Albania, Etiopía, Gambia, Guinea, Guyana, Malawi, Níger, Rwanda, Senegal, Tayikistán, Vietnam, Yemen y Zambia. Los mejores análisis de género se dan en tres países africanos: Malawi, Rwanda y Zambia (Zukerman y Garret 2003: 4-5).

y el de Ruanda trata de priorizar gastos para disminuir desigualdades de género, pero ninguno trabaja los ingresos dentro del presupuesto.

Dentro de las estrategias de lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de las capacidades humanas (educación, salud, SIDA, etc.) es el que tiene un mayor análisis y contenido de género. Los indicadores de género más citados en los documentos son la educación de las niñas y la salud reproductiva, y los demás aspectos tanto de salud como de educación se tratan poco, en general.

No se puede decir que los DELP hayan integrado bien los temas de género, aunque unos pocos documentos incorporan estos aspectos en algunas secciones e incluso asignan fondos para objetivos específicos en este ámbito. La mayoría fallan en el análisis macroeconómico de género y pocas veces hay indicadores para un seguimiento de los compromisos de género. Muchos de los documentos continúan teniendo un enfoque MED, donde se resaltan los problemas "de las mujeres", como que pocas niñas van a la escuela, en lugar de un enfoque de género.

Las valoraciones conjuntas del personal del Banco y el Fondo sobre los documentos son bastante insuficientes. De las 13 realizadas en 2002, dos desaparecieron de la web del Banco después de que se planteara que no tenían análisis de género. De las otras 11, 7 (64%) analizaban bien, pero superficialmente el tratamiento de género de los documentos (Zuckerman y Garret 2003:12).

La experiencia de los DELP demuestra que muy pocos países utilizan el capítulo de género del manual del Banco, ni tampoco el resto del manual que resulta muy extenso para servir de guía práctica. Sólo la parte de género tiene casi 100 páginas. Hay otros capítulos como educación, medioambiente, salud o transporte que tienen un enfoque de género, pero en entrevistas a los asociados se señaló que no se utilizaban (Zuckerman 2002:9).

Una integración del género requeriría una planificación metódica y recursos para hacerlo. Sin planificar cada paso del proceso de los DELP es difícil que tengan una adecuada incorporación del análisis de género. Por otro lado, el que los DELP no integren este asunto no sólo refuerza las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, sino que pueden profundizarlas en la medida en que los beneficios de los proyectos van a parar en mayor medida a los hombres. Sin incorporar el género en los documentos, el desarrollo se percibe como un proceso que no tiene que alterar las relaciones de género (Zuckerman 2002:10-11).

Hemos abordado en otros apartados aspectos de las políticas recientes del Banco que tienen un impacto negativo en las condiciones de vida y en la posición de género de las mujeres, especialmente los sesgos

deflacionarios y favorables al sector privado que la institución promueve. En éste, se han visto algunos aspectos importantes de los contenidos de género en las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza del Banco. Se puede destacar que se dan diferencias en el trabajo general de la institución, donde la aplicación de los temas de género adolece de limitaciones en los proyectos de microcréditos, en el tratamiento del capital social o en la perspectiva de género de los DELP, y el trabajo del grupo de género dentro del Banco que plantea un concepto de empoderamiento más cercano a las ideas feministas sobre el tema. Estas diferencias existen en todos los aspectos del tratamiento de los asuntos de género, ya que cuando se producen análisis más certeros de especialistas en el tema, éstos se van diluyendo y perdiendo a medida que son adoptados por el conjunto de la institución.

PARTE TERCERA

LA INSTITUCIONALIZACIÓN
DE MED/GED DENTRO DEL
BANCO MUNDIAL

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE MED/GED DENTRO DEL BANCO MUNDIAL

Antes de entrar en los dos capítulos de los que consta esta tercera parte, queremos realizar algunas consideraciones generales válidas para los dos períodos que se estudian a continuación.

La institucionalización de los temas de mujeres y de género dentro del Banco ha sido un proceso donde podemos encontrar distintas fases. En un primer momento, la posición del Banco en torno al tema fue defensiva, reaccionando ante las presiones externas existentes a comienzos de los años 70 con pequeñas medidas que fueron incrementándose con los años. Desde mediados de los años 80 se creó una División MED con un mandato más claro y más recursos, pero todavía sin una política clara que no verá la luz hasta 1994. En los últimos años hay un mayor esfuerzo por incorporar los asuntos de género en las políticas y documentos, pero siguen sin estar institucionalizados los métodos, rutinas y procedimientos para su efectividad.

Han existido distintos factores que han influido en el avance de las preocupaciones de género en el Banco, algunos internos y otros externos. Entre los primeros se pueden señalar el papel del Directorio, de algunos dirigentes del Banco y, especialmente, de quienes promueven internamente la causa de las mujeres. Entre los factores externos, la importancia de las consideraciones sociales en las estrategias de desarrollo y la presión de los movimientos de mujeres.

El poder de decisión dentro de la institución, entre reuniones de la Junta de Gobernadores, descansa en el Directorio formado por 24 directores ejecutivos que representan a los países miembros. Cinco de ellos son directores que representan a los principales países accionistas y el resto de los miembros representan a varios países. Formalmente, las operaciones y actividades del Banco se aprueban en el Directorio y éste tiene cierta capacidad de presión sobre el funcionamiento del Banco. En 1990 las críticas del Directorio empujaron al Banco a tomarse más en serio la causa de las mujeres y a contratar a un coordinador o coordinadora para cada región con dedicación completa para estos aspectos.

Desde el ángulo de la inserción de los temas de género dentro de la institución la postura de los directores ejecutivos ha sido variada. Los países que más han defendido la institucionalización de género en el Banco han sido los países nórdicos, junto con Holanda, Reino Unido y Canadá cuyos representantes han expresado las preocupaciones de los movimientos de mujeres (Goetz 2000:51). En la actualidad hay que añadir a éstos los directores ejecutivos de Francia y Alemania, y unos pocos representantes

de los países prestatarios que han expresado apoyo a los temas de equidad de género (Long, 2003:12).

Los países nórdicos han introducido temas sociales en la agenda del Banco a pesar de su débil posición en términos de poder de votación. Dentro de ellos, Noruega ha tenido un importante papel en la promoción de la equidad de género a través de varias vías. En un comienzo, presionando en las reuniones del Directorio de la necesidad de crear una unidad dedicada a MED y concediendo fondos para el personal de esa unidad y para sus actividades¹. Posteriormente, cuando la unidad MED tuvo más recursos del presupuesto del Banco los fondos noruegos financiaron la ejecución de los objetivos MED en las operaciones, apoyaron durante varios años la elaboración del primer documento de política del Banco y, a lo largo de los años 90, promovieron el trabajo de género de las regiones, así como otras iniciativas para fortalecer la institucionalización de género dentro del Pacto Estratégico (Christian Michelsen Institute 1999:35, 141-150). En la primavera de 2001 se creó un fondo del gobierno de Noruega, Genfund, que desde entonces ha financiado actividades innovadoras generales y en las regiones para promover este trabajo² y en el 2003 el gobierno holandés se sumó a la iniciativa de financiar este fondo.

Cuando se presentó al Directorio en 1994 el documento de política sobre género, algunos directores ejecutivos, representando a Alemania, Reino Unido y Holanda, plantearon que debería impulsarse el análisis de los efectos diferenciados por género de los préstamos de ajuste estructural y manifestaron sorpresa porque no se hubiera tratado en el documento. Pero no todos los directores ejecutivos tenían la misma sensibilidad de género. Para algunos, el interés en reducir las disparidades de género era una preocupación occidental que iba en contra de la sensibilidad cultural de sus países tal como plantearon Corea o Arabia Saudí cuando se discutió este documento de política (Goetz 2000:51-52).

La presencia de mujeres en el Directorio ha sido escasa. Desde 1994 hasta 2001 hubo una directora ejecutiva representando a EE.UU. siendo la primera vez que una mujer representaba al principal accionista del Banco³.

¹ En 1988 la financiación de Noruega representó un 45% del presupuesto para el trabajo MED, y en 1991 se había reducido a un 25%. Otros financiadores de las actividades MED del Banco en esos años fueron Suecia, Holanda, Canadá y el PNUD, además del propio Banco (Christian Michelsen Institute 1999: 140, 142).

² Desde 2001 hasta ahora el Genfund ha financiado 68 actividades, 26 de ellas en África, por un valor de 3 millones de dólares (World Bank 2005a).

³ A diferencia de la presión que ejerció el director ejecutivo de EE.UU. frente al tema medioambiental, en los temas de género el papel del principal accionista del Banco ha sido menos relevante. En los últimos años, sin embargo, su representante ha sido presionada por los grupos estadounidenses de la campaña "El Banco en la Mira de las Mujeres" para concertar encuentros entre representantes de la campaña en Latinoamérica y directivos del

Cuando llegó en 1994 sólo había otra mujer, la representación holandesa, en el Directorio. Desde esa fecha hasta el 2001 nunca hubo más de tres mujeres en la Junta de Directores Ejecutivos, a pesar de que la mayoría de los representantes tenían un mandato de dos años⁴ (Piercy 2001).

Otro factor que ha influido en el avance de los temas de género ha sido el apoyo de la gerencia y el personal dentro del Banco. Del conjunto de presidentes de la institución los que más apoyo han expresado a los temas de género han sido Barber Conable y James Wolfensohn, tanto a nivel retórico como de recursos. Las épocas en las que han ejercido su mandato tienen relación con estos apoyos, ya que a mediados de los años 80 el Banco está dispuesto a reconocer algunos costes sociales del ajuste y a realizar inversiones para mitigar sus impactos negativos, mientras que la recuperación de la reducción de la pobreza como objetivo principal y una visión más amplia del proceso de desarrollo desde finales de los años 90 han sido buenos puntos de entrada para introducir las preocupaciones de género.

El Banco ha sido, por otro lado, una institución muy masculina, una de las agencias con menor porcentaje de mujeres profesionales y directivas contratadas, aunque esto ha cambiado en los últimos años.

Porcentaje de mujeres en puestos profesionales y directivos

	1973	1985	1995	2000	2003*
Profesionales	1%	12%	28%	34%	45%
Directivas	-	1%	12%	19%	30%

* Los datos de 2003 son los objetivos que se marcó a institución en el año 2000. En 2004 había un 25% de mujeres en puestos directivos y un 42% en los profesionales (World Bank 2005b:51).

Fuentes: Jahan 1995; 1997:323; World Bank 2000e:21.

El entorno de trabajo no ha sido tampoco favorable⁵. El Banco no ha tenido, hasta muy recientemente⁶, políticas de apoyo para compatibilizar las

Banco (Goetz 2000:52-53, 63). Además de apoyar estos encuentros, la directora ejecutiva ha participado en los cuatro seminarios regionales realizados para las evaluaciones del DEO sobre el trabajo de género en el Banco (Piercy, 2001).

⁴ En el Informe Anual del 2002 seguían siendo tres las mujeres presentes en el Directorio.

⁵ Una encuesta al personal en 1988 señalaba que el 73% de las mujeres consideraban que el ambiente de trabajo del Banco no era de apoyo, y un informe interno del grupo de trabajo sobre el estatus de las mujeres de la asociación de personal del Banco

responsabilidades domésticas, no han existido oportunidades de desarrollo profesional, y se ha producido discriminación y acoso sexual (Jahan 1995).

Una mayor presencia de mujeres en puestos directivos y profesionales no garantiza, sin embargo, que trabajen por objetivos de equidad de género y de mejora de la situación de las mujeres. También se debe resaltar que muchos hombres en el Banco han tenido un papel en la investigación activa y operativa sobre la participación de las mujeres en el desarrollo.

Otro ángulo, que puede ser más relevante, es el número de especialistas de género en la institución. Cuando se comenzaron a abordar estos temas, en 1977, había sólo una experta contratada como consultora en asuntos MED. Transcurridos 27 años, existen unas 115 personas que trabajan temas de género entre las consultorías y el personal fijo del Banco, pero la inmensa mayoría de ellas compaginan el trabajo de género con otra multitud de tareas, y el personal dedicado en exclusiva a género se reduce al grupo género y desarrollo, quienes coordinan género en cada región, y poco más (Zuckerman y Quing 2003: 18, 26).

Evolución del número de personas dedicadas a la unidad MED/Género en la sede central

1977	1987	1990	1993	1998	2003
1	3	8	6	9	14

Fuentes: Murphy 1995; Razavi y Miller 1995b; Long 2003.

El conjunto del personal de la institución, por su parte, no destaca por su sensibilidad lo que hace difícil integrar las tareas de género en el conjunto del trabajo⁷. La falta de obligatoriedad de la política de género y la

realizado en 1989 expresaba que la imagen de la institución era la de un bastión de privilegios masculinos y red de "viejos chicos", lo que hacía del Banco un lugar hostil y poco prometedor para el éxito profesional de las mujeres que eran consideradas o muy agresivas o no lo suficiente para ocupar puestos de dirección.

⁶ Su presidente se comprometió en 1995 a aumentar el personal femenino en la dirección y personal, y a realizar cambios en la política de personal que favorecieran este aumento.

⁷ Una encuesta del Banco realizada antes de la introducción en el año 2002 de una nueva estrategia de género, señaló que cerca del 30% del personal no había oído hablar de la política operacional sobre género, y cerca de un 20% consideraba que el género no era importante en su trabajo (World Bank 2002a: 56-57). La situación no ha cambiado con la nueva estrategia que es desconocida por muchas personas en la institución (Zuckerman y Qing 2003: 50-52).

inexistencia de incentivos y sanciones dificulta la institucionalización de una estrategia de género, dejando a la sensibilidad y voluntad del personal su aplicación.

Hay otros factores que también dificultan el éxito en la inserción de los temas de género en programas y proyectos. Los temas sociológicos y culturales no se adecúan naturalmente a los objetivos, procedimientos y personal⁸ del Banco y han sido introducidos sólo cuando se ha considerado que están ligados a la productividad económica o a los beneficios de las inversiones. La inclusión de nuevos temas, como las preocupaciones de género, ha supuesto una mayor incertidumbre sobre los resultados y una mayor complejidad del trabajo; en una institución donde existe presión para aprobar cuantos más créditos mejor, no existen incentivos para introducir estos temas (Kardam 1993).

Por otro lado, la introducción de muchos aspectos nuevos en la agenda del Banco –participación, gobernabilidad, sector privado, capital social, reasentamientos, grupos indígenas, género y otros- lleva a una falta de claridad en las prioridades de los objetivos que deja más espacio para la decisión de los que trabajan sobre el terreno que, por su parte, tienden a cumplir con los requisitos obligatorios primero, y a tomar en cuenta el resto de las recomendaciones después.

Un factor decisivo en la incorporación del género ha sido el papel de las promotoras internas. Ellas han argumentado la necesidad de dirigir recursos a las mujeres en términos de los objetivos más generales del Banco para ganar aliados y presionar con éxito frente a otras demandas, al tiempo que hacían su razonamiento compatible con el mandato de la organización (Razavi 1998). Objetivos como la equidad de género, el avance de las mujeres o el empoderamiento han tenido menos importancia que los objetivos instrumentales de integración de los aspectos de género para lograr los objetivos generales que en cada momento ha tenido el Banco, por lo que se puede decir que la estrategia que han adoptado, en general, las promotoras internas ha sido una estrategia “integracionista” que intenta “añadir” a las mujeres a la agenda política existente (Jahan 1997:313-315). Pero, incluso cuando se tienen en consideración objetivos de igualdad de género, éstos se enfocan hacia el aumento de la productividad de las mujeres para mejorar la eficiencia económica (Reeves 2000:329).

⁸ Un estudio del Bread for the World Institute señala que entre el personal del Banco hay 28 economistas por cada científico social no economista, siendo los últimos normalmente personal joven que depende de fondos no regulares del Banco o consultores que contrata el Banco (1996:9).

Un enfoque de género que intente transformar las relaciones entre hombres y mujeres no puede obviar la existencia de relaciones de poder desiguales entre ambos sexos, ni el carácter político de las intervenciones de género. Sin embargo, la institución ha buscado un enfoque de eficiencia que no resulte polémico, ni político, planteado en términos en los que todo el mundo gana. Como señala Richey, promover un enfoque de género “no polémico” es inherentemente contradictorio y lleva a que las intervenciones se diluyan en los procedimientos burocráticos y en los proyectos (2000: 261, 264).

Se puede considerar que quienes han trabajado los temas de género en la institución han tenido, como es lógico, posiciones más avanzadas y preocupaciones más generales que el conjunto del personal. Muchas de las especialistas tienen un alto nivel y, en los últimos años, se han elaborado materiales de calidad como el primer Informe de Investigación de Políticas de Género entre otros. Sin embargo, cuando el marco de género planteado se traslada a la estrategia adoptada por la institución o a procedimientos de trabajo, las posiciones tienden a perder fuerza y a diluirse en la retórica general del Banco.

Responsables del trabajo de género en el Banco⁹

Gloria Scott	Barbara Herz	Minh Chau Nguyen	Karen Mason
1977-1985	1985-1993	1993-1997	1998-

Los cambios en el entorno internacional o en la ideología del desarrollo han actuado como factores que han impulsado o frenado la evolución del Banco. Cuando el desarrollo ha sido concebido como algo técnico que depende de variables macroeconómicas, las mujeres han solido estar ausentes de los análisis. La institución tiende a moverse más rápido cuando otras agencias de desarrollo cambian o plantean nuevos aspectos (Miller-Adams 1999). La mayor importancia que han adquirido los temas de equidad de género, de lucha contra la pobreza o de una visión más amplia del desarrollo en el ámbito internacional ha influido en los cambios emprendidos por el Banco.

Un aspecto a destacar ha sido el papel que ha tenido la presión de los movimientos de mujeres para hacer avanzar este tema. Hasta los años 80, con el ajuste, la institución no había sido blanco de sus críticas, y ha sido

⁹ Tras la reestructuración organizativa de 1997, hubo unos meses que la división de género no tuvo asignada una responsable. En ese momento, Joanne Salop ejerció de directora interina.

después de la última conferencia internacional de NN.UU. cuando se han planteado un trabajo más sistemático de críticas y propuestas.

Los siguientes capítulos analizan cómo el Banco ha ido introduciendo en su organización y en sus actividades en los países en desarrollo aspectos específicos dirigidos a las mujeres y/o a las relaciones de género. Se estudian los avances realizados en este terreno y la argumentación que han utilizado quienes, desde dentro, han promovido una estrategia de género que se adecuara a los objetivos y a los métodos o procedimientos propios de la institución.

El primero de ellos estudia el proceso desde los inicios hasta la adopción de una estrategia institucional sobre género. En el segundo capítulo, se abordan los cambios sucedidos tras la conferencia internacional sobre las mujeres de 1995 hasta la fecha.

CAPÍTULO 6

EL LENTO PROCESO DE CONSOLIDACIÓN HASTA LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE GÉNERO

1. INTRODUCCIÓN

La inserción de las preocupaciones sobre mujeres y desarrollo en el Banco Mundial fue bastante lenta y respondió, en un primer momento, a la organización por parte de NN.UU. de la primera Conferencia sobre la Mujer, realizada en México en 1975. Se ha dividido el capítulo en dos partes que responden a dos etapas diferenciadas. En la primera parte se abordan los primeros pasos que da la institución para introducir el tema creando un puesto de consejera en asuntos MED, las actividades realizadas, y las razones y argumentos para trabajar en este terreno. En la segunda parte, se estudia el impulso que desde mediados de los 80 realizó el Banco en el trabajo MED con la creación de una división y una mayor implicación en proyectos y programas, lo que lleva al establecimiento de una primera estrategia sobre Género y Desarrollo.

2. LOS PRIMEROS PASOS: 1972-1985

2.1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

2.1.1. SURGIMIENTO DE LA PREOCUPACIÓN MED

El tema de las mujeres en el desarrollo (MED) se empezó a discutir dentro del Banco de una manera informal. En 1972 se creó el primer Grupo de Trabajo sobre el Estatus de las Mujeres en la Asociación del Personal del Banco y este grupo realizó reuniones periódicas para comentar las preocupaciones del personal femenino del Banco. A partir de 1973, algunas personas del grupo se reunieron informalmente en un grupo separado que discutía los nuevos temas MED que estaban surgiendo (Murphy 1995).

La primera vez que se discutió en el Directorio Ejecutivo el tema MED fue con motivo del III Proyecto de Educación en Zambia en 1973 que incluía objetivos de formación de mujeres agricultoras¹. Al año siguiente se revisaron programas de formación rural para las mujeres en Níger y en 1975 se produjo el primer estudio sobre las funciones y el estatus de las

¹ La oficial del préstamo insistió en que, en la medida en que las mujeres eran las que más parte del trabajo agrícola hacían, ellas, más que los hombres cabeza de familia, deberían ser formadas. Señaló que en el departamento de proyectos, el personal estaba en contra de contratar agentes de formación mujeres mientras ella defendía este objetivo.

mujeres en Togo dentro del estudio sobre el país que realizó la misión económica del Banco.

Cuando en 1974 Naciones Unidas fijó para el año siguiente el “Año Internacional de las Mujeres” y decidió celebrar en julio de 1975 una Conferencia en México dedicada a este tema, el presidente McNamara señaló ante el Consejo Económico y Social que el Banco estaba revisando sus actividades, especialmente en el terreno de la educación, para hacer una contribución más directa y efectiva para mejorar la situación de las mujeres en los países en desarrollo (Murphy 1995:26).

El director ejecutivo suplente de EE.UU. explicó la enmienda Percy² en una reunión del Directorio de abril de 1975 y, reconociendo que el tema del papel de las mujeres era un asunto interno de los países miembros, animó al Banco a recoger estadísticas específicas por sexo y a integrar a las mujeres en sus proyectos. En esa reunión los directores ejecutivos ratifican la enmienda Percy y acuerdan pedir informes periódicos del progreso en este sentido, aunque el primer informe no se presentaría al Directorio hasta 1990 (Murphy 1995:28).

Ante la petición formal de NN.UU. de apoyo a la Conferencia sobre la Mujer que iba a celebrarse en México, el Banco responde designando a dos mujeres del Departamento de Relaciones Internacionales para asistir a la misma con un documento. Para elaborarlo crearon un grupo de trabajo informal integrado por mujeres de distintos departamentos, algunas de las cuales se venían reuniendo para discutir sobre mujeres y desarrollo. El Departamento de Relaciones Internacionales quería un documento de relaciones públicas describiendo cómo los proyectos de nuevo estilo³ del Banco habían beneficiado a las mujeres, mientras el grupo informal MED quería unas directrices para que el personal del Banco mejorara los proyectos para beneficiar a las mujeres y aumentar su participación en el desarrollo. Como no pudieron acabar de elaborar las directrices a tiempo para la Conferencia, se incorporaron como apéndice y luego fueron publicadas en 1975 como un folleto de relaciones públicas: “Integrating Women into Development”.

En el folleto se describían algunas medidas para llegar a las mujeres a través de los proyectos, aunque la mayoría de estas medidas reforzaban los roles domésticos tradicionales; también se resumían en él principios básicos que se mantienen hoy en día (Murphy 1995:27) como son:

² La enmienda Percy fue discutida por el Departamento de Estado de EE.UU. en 1973 y planteaba que su agencia de desarrollo, USAID, debía promover proyectos que integraran a las mujeres en el desarrollo y mejoraran su estatus.

³ Proyectos de nuevo estilo eran los de desarrollo rural y urbano que con un enfoque global se dirigían a personas de bajos ingresos y que tenían un bajo coste por beneficiario.

1. Dirigirse a los roles específicos de las mujeres dentro del marco político más amplio de alivio de la pobreza.
2. Integrar el tema (mainstreaming) para trabajar con las mujeres en el contexto de los proyectos generales más que en proyectos específicos.
3. Centrarse en sectores seleccionados: desarrollo urbano y rural, educación, y población, salud y nutrición.
4. Mejorar el estatus de las mujeres como un factor para reducir la fertilidad.

El grupo informal de trabajo para la Conferencia consideraba que el papel de las mujeres en el desarrollo era un aspecto de una cuestión más general, el impacto de los proyectos sobre la sociedad, y propuso que el Banco desarrollara una directriz amplia. Algunas integrantes del grupo creían necesario cambiar el enfoque de los proyectos⁴ y propusieron que se estableciera un punto focal para MED como tenían otras agencias, lo que mostraría el deseo del Banco de tratar los temas de mujeres al tiempo que la consejera podría manejar el trabajo operativo y de relaciones externas. La dirección del Banco decidió localizar ese puesto dentro del personal de proyectos centrales, junto con otros consejeros de proyectos. Aunque el grupo informal recomendó asignar el puesto a una persona del Banco, la dirección decidió nombrar a una persona externa con credenciales internacionales reconocidas. Una oficial de NN.UU. que ya había trabajado en temas de mujeres, Gloria Scott, fue nombrada en enero de 1977.

2.1.2. SE CREA UN PUESTO MED

El mandato de la nueva consejera MED fue amplio y sus recursos escasos, lo que hizo su trabajo bastante frustrante. Debía hacer que el personal del Banco fuera más consciente de los costes y beneficios de tener en cuenta a las mujeres, dar apoyo operativo y responder a las peticiones de información del exterior. En un comienzo se dedicó a dar apoyo técnico en las primeras fases del diseño de los proyectos y posteriormente se centró más en la supervisión, evaluación y, con ayuda de consultoras, a la formación y a la elaboración de materiales escritos (Murphy 1995: 30).

⁴ Una de las delegadas a la Conferencia, escribió un memorando al director del Departamento planteando que pronto serían llamados a cambiar el enfoque de sus proyectos, incluidos los de nuevo estilo, ya que enseñar artesanía y jardinería a las mujeres rurales no sería suficiente. Tampoco lo sería el crédito agrícola, salvo que asegurara que las facilidades eran asequibles a las mujeres y no sólo a los hombres arrendatarios o propietarios (Murphy 1995: 30).

El puesto de consejera se situó en el área de política de operaciones, es decir en el ámbito funcional más que en el de operaciones del Banco⁵. Dentro de las responsabilidades de la consejera estaba revisar los proyectos en una fase temprana de su preparación, de forma que los que pudieran tener importantes consecuencias para las mujeres tomaran en cuenta los siguientes aspectos:

¿Cómo podían los proyectos responder a las necesidades de las mujeres y hacer uso de sus capacidades?

¿Se podían encontrar oportunidades para que las mujeres participaran en el proyecto y compartieran sus beneficios?

¿Cómo podían los proyectos superar las posibles limitaciones en el acceso de las mujeres a los fondos y servicios?

¿Cuál era el rol socioeconómico de las mujeres en el área del proyecto y qué implicaciones podía tener en el diseño del proyecto?

¿Podía el proyecto afectar negativamente a las mujeres? ¿Cómo podían identificarse y prevenirse esos efectos?

Se hicieron esfuerzos para revisar todos los proyectos de educación del Banco y, en menor medida, de los sectores de agricultura y desarrollo rural, desarrollo urbano, industria (incluyendo actividades artesanales y negocios pequeños), y población, salud y nutrición (World Bank 1979:1-2). Esta tarea sólo se logró parcialmente ya que había que revisar entre 250 y 300 proyectos aprobados por el Banco cada año y aconsejar a los cientos que estaban en marcha. (Razavi y Miller 1995b: 34).

Según la institución hubo cuatro factores que limitaron el impacto de la consejera en el trabajo MED del Banco: 1) un estilo suave y mesurado, no directivo, ajustado a su papel de consejera de profesionales técnicos, principalmente varones; 2) la poca cooperación con el grupo de trabajo informal MED; 3) una dedicación excesiva a las relaciones públicas con otras agencias para defender el compromiso del Banco con las mujeres y para mejorar las relaciones del Banco con las agencias de NN.UU., el CAD y el público en general. Su dedicación a las relaciones públicas, más que a la construcción de una posición dentro del Banco, exacerbó su posición marginal; 4) un apoyo de la dirección desigual, y un presupuesto para MED

⁵ La oficina estaba dentro del Departamento de Política de Proyectos, que incluía consejeros de política de proyectos, cooperación técnica, adquisición, empresas públicas, gestión del sector público, servicios de consultores y temas medio ambientales. La consejera MED y su oficina no estaban en el flujo de proyectos y muchos miembros del personal tenían muy poca interacción con ella. Los recursos de la oficina, bajo el mandato de Gloria Scott, consistían en una secretaria a medio tiempo, una asistente a medio tiempo y algunos fondos para contratar consultoras para estudios específicos (Kardam 1991: 64).

que no superó los 90.000 dólares más una investigadora a medio tiempo (Murphy 1995: 34).

La falta de adecuación del enfoque de equidad del movimiento MED con el mandato del Banco, especialmente a comienzos de los años 80, puede considerarse un elemento clave que ayuda a explicar la marginación. Tampoco ayudó el hecho de que Gloria Scott fuera una extraña institucional, proveniente de NN.UU., ni el que fuera una socióloga con dificultades para expresarse en el lenguaje económico de la institución (Razavi y Miller 1995b: 35).

En su informe de salida en 1985, la consejera expresó su frustración ante los vicepresidentes de operaciones y señaló que los pocos recursos asignados a MED ponían en cuestión la seriedad que le concedía el Banco. Para entonces el Banco estaba de acuerdo y empezó a plantearse dedicar mayores recursos al tema. (Murphy 1995: 34).

2.2. ACTIVIDADES MED/GENERO DEL BANCO

Durante los primeros años se iniciaron algunas actividades dirigidas a las mujeres en el ámbito de los proyectos, se estableció una primera directiva para tenerlas en cuenta en el ciclo de proyecto, se abordaron estos aspectos en algunas publicaciones de carácter general, se realizaron actividades de formación para el personal del Banco, y el papel de las mujeres, especialmente en su función de madres, estuvo presente en los discursos de los directivos de la institución.

2.2.1. PROYECTOS

Entre los proyectos de inversión aprobados entre 1967 y 1985, analizados en el estudio del Departamento de Evaluación de Operaciones (Murphy, 1995) del propio Banco, 227 tenían alguna actividad de género. Hasta el año 78 no representaron más del 5% de los proyectos de inversiones, y entre el 78 y el 85 entre el 8 y el 12% de estos proyectos. La mayoría se realizaron en África (37%), seguida de Asia (26%) y, en general, en países de bajos ingresos. Unos pocos países concentraban la mayoría de los proyectos: Bangladesh, Brasil, Indonesia, Kenia y Yemen. En cuanto a sectores, la mayoría de las inversiones se hicieron en educación y en agricultura. Dentro de este último sector, los proyectos con actividades de género se centraron en el área de desarrollo rural en línea con los proyectos de nuevo estilo del Banco. Como este tipo de proyecto tuvo problemas, el grado de cumplimiento de los proyectos con actividades de género fue más bajo que el de los proyectos generales al estar concentrados en esta área de inversión agrícola (Murphy 1995: 39-40).

En octubre de 1979 se publicó una revisión de la experiencia del Banco: "Recognizing the "Invisible" Woman in Development: The World Bank's Experience", con un prefacio del presidente. Cada sección incluía un análisis de las barreras sociales y económicas para la participación de las mujeres en el desarrollo, ejemplos de proyectos del Banco intentando superarlas y un resumen de factores a ser tenidos en cuenta en la preparación de los proyectos semejante a la que se planteó en "Integrating Women into Development" unos años antes.

Como un resumen de conceptos y principios generales, el documento sigue siendo actual. Confirmó los lazos entre la reducción de la pobreza y el aumento de la conciencia sobre la importancia de los roles de las mujeres, planteó una mayor atención a los factores locales en las fases tempranas del ciclo de proyectos, y señaló que las mujeres debían ser tratadas como parte integral del diseño del proyecto. Aunque reconocía que las decisiones legislativas, políticas y de programa eran cuestión de los gobiernos receptores, señalaba que las actividades del Banco podían contribuir a un clima más favorable. A pesar de su importancia, el informe se organizó mal y ofreció pocas directrices operativas específicas, pero como fue la única declaración del Banco durante años, se difundió ampliamente (Murphy 1995).

Los proyectos citados en la obra de 1979 "Invisible" Woman, se concentraban en Africa Subsahariana y Asia, y en los sectores de recursos humanos y agricultura. Los objetivos eran el acceso a algunas necesidades básicas como educación primaria, nutrición, cuidado maternal e infantil y alfabetización funcional. Los proyectos eran ejemplos de "prácticas óptimas", por lo que se esperaba que tuvieran actividades específicas de género claras. Sin embargo, de los 36 proyectos que se citaron, sólo 20 tenían planes explícitos en los informes de evaluación inicial (Murphy 1995:41).

En esta primera época se creó una base de datos informatizada de los proyectos planificados y en marcha, cubriendo principalmente proyectos de recursos humanos y agrícolas, que fue menos sistemática que la creada posteriormente en 1988 por la División MED.

2.2.2. DIRECTIVAS

Al final del período, en enero de 1984, se aprueba la primera directiva explícita en el Manual de Operaciones 2.20 para considerar a las mujeres en el ciclo de proyecto. Dentro de los aspectos sociológicos de la evaluación inicial de proyectos, el párrafo 62 señala que las mujeres son a veces un grupo particular importante de los participantes y beneficiarios del proyecto. La evaluación inicial debe por tanto examinar si el diseño del

proyecto toma en cuenta adecuadamente a) las circunstancias locales que impiden o animan la participación de las mujeres; b) la contribución que las mujeres podrían hacer para lograr los objetivos del proyecto; c) los cambios que el proyecto introducirá que pudieran ser desventajosos para las mujeres; y d) si las implicaciones para las mujeres están incluidas en las provisiones de seguimiento del impacto del proyecto (Murphy 1995: 37).

2.2.3. FORMACIÓN

Entre 1979 y 1985 se realizaron 35 estudios de caso y evaluaciones de la experiencia del Banco en la serie "Notes on Women in Development"⁶. En general, les faltaba el rigor analítico y la calidad de trabajos posteriores. Con estas notas como material, se organizaron cinco seminarios de formación en el Banco entre 1981 y 1984⁷.

Los seminarios, de dos días de duración, los dirigieron cuatro personas: tres especialistas MED y un profesor de la Escuela de Negocios de Harvard sin experiencia en temas de género. Utilizando el material escrito por la consejera MED del Banco y sus consultoras, el grupo desarrolló estudios de caso concretos basándose en proyectos del propio Banco y siguiendo la línea pedagógica utilizada para temas de negocios en Harvard. Adoptaron el método de estudios de caso para la formación en género y desarrollaron un marco para el análisis de género que el Banco sigue considerando válido⁸ y que hoy se conoce como Marco Harvard. (Murphy 1995: 31, 99-100).

Este marco realiza un análisis de actividades buscando información sobre las diferentes funciones de hombres y mujeres en el ámbito productivo, reproductivo y comunitario, hace después un análisis del acceso y control sobre los recursos y beneficios asociados a esas actividades, de los factores que influyen en las diferencias de género, y se busca cómo aplicar esos datos al ciclo del proyecto.

El marco Harvard es criticado entre otros aspectos por centrarse en aspectos y actividades materiales más que en motivaciones y aspectos culturales; por fijarse en lo que hacen hombres y mujeres de forma

⁶ La consejera fracasó en sus repetidos intentos para conseguir que algunas de esas "Notas" fueran formalmente publicadas por el Banco.

⁷ Asistieron, de forma voluntaria, 61 funcionarios y 49 funcionarias (Murphy 1995: 31, 99-100) y participaron en los talleres personas que trabajaban en los programas de país, política de operaciones y en proyectos, pero no aquellas que tenían responsabilidades de dirección (Kardam 1991: 65).

⁸ Posteriormente el sistema de formación se extendió y la agencia estadounidense USAID contrató al mismo grupo de formación para desarrollar casos basados en sus propios proyectos y publicar un manual que es un clásico en la literatura del análisis de género: el método Harvard.

separada más que en sus relaciones, y por no buscar una mayor equidad de género por lo que aparece como un marco neutral que busca cómo puede el proyecto ayudar a que cada cual realice mejor las actividades que ya hace (March 1996).

En octubre de 1984 comienza a funcionar un grupo de trabajo MED dentro del Instituto de Desarrollo Económico, con el objetivo de influir en las actividades de formación más amplia que se realizaban desde éste (Murphy 1995: 29).

2.2.4. PUBLICACIONES

En el año 1976 se comienzan a realizar estudios económicos y sectoriales centrados en MED en aquellos países que tenían actividades de género en los proyectos. De los 19 estudios de esta primera época hasta 1986, nueve se hicieron en África y cinco en Asia. Estos estudios (ESW) trataron sobre temas muy diversos, desde los efectos de las nuevas tecnologías en el trabajo agrícola y otras oportunidades de empleo hasta distintos aspectos de las tareas domésticas (Murphy 1995: 38).

El Informe Anual de 1984 planteó que se quería asegurar que el personal fuera consciente de los roles de las mujeres en el área relevante a los objetivos del proyecto y se dedicaron cuatro páginas y un recuadro a presentar los aspectos y temas a tener en cuenta en el diseño de proyectos⁹.

En cuanto a los Informes sobre el Desarrollo Mundial, algunos tuvieron análisis sobre el papel de las mujeres. El de 1980 sobre la pobreza y el desarrollo humano hacía continuas referencias a las mujeres, casi todas en el contexto de su papel reproductivo. El de 1984 sobre población fue el primero en incluir una tabla estadística sobre las mujeres y un marco para la discusión más allá de la educación, incluyendo la fuerza de trabajo aunque los temas se seguían discutiendo en términos de reducción de la fertilidad. Hasta 1990, en el informe sobre pobreza, no se discuten los roles productivos de las mujeres.

En 1986 se publicó en castellano "La inversión en desarrollo. Lecciones de la experiencia del Banco Mundial" donde se recopilaron los éxitos y fracasos de sus proyectos de desarrollo. En el libro hay un apartado sobre la función de la mujer en el desarrollo dentro del análisis social de los

⁹ Este aspecto del informe, que era un resumen de documentos de formación de la consejera MED, fue presentado en la Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en 1985 en Nairobi, a la que el Banco acudió con una delegación que incluía al Vicepresidente de la Región de Asia Oriental y el Pacífico, y siguió utilizándose como modelo de informes MED hasta comienzos de los años 90 (Murphy 1995: 35).

proyectos, y algunas referencias cuando se tratan los sectores de agricultura, educación, población, salud y nutrición, y el abastecimiento de agua y saneamiento, todas ellas como cuestiones sociales. El argumento que se plantea para planificar teniendo en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres es que:

“Muchos tipos de proyectos, si se desea que tengan éxito, no pueden permitirse cerrar los ojos ante las diferentes funciones del hombre y la mujer.

El principio de equidad es un argumento poderoso a favor de considerar, en la etapa de diseño del proyecto, si el proyecto puede afectar a la mujer y cómo, y de buscar de manera expresa cómo mejorar la situación social de la mujer o, por lo menos, asegurar que el proyecto no la afecte de manera desfavorable. Apenas en fecha reciente se ha comprendido que también lleva en sí un elevado costo económico para la sociedad el no utilizar en forma eficaz los recursos que representa la mujer. La equidad y los argumentos económicos van unidos de la mano y se refuerzan mutuamente” (Baum y Tolbert 1986: 536).

Se le da una gran importancia a la educación de la mujer porque:

“Pasar por alto la capacidad de la mujer y perder oportunidades de incrementar su productividad y de permitirle que contribuya lo más ampliamente posible al crecimiento económico es miope, ineficiente y ruinoso por el desperdicio que significa de recursos humanos y de capital.” (Baum y Tolbert 1986: 537).

Se señala que las mujeres tienen limitaciones distintas a las de los hombres en sus posibilidades de educación, en el poder sobre los recursos productivos, en el acceso a los servicios y en su escaso tiempo por lo que los proyectos deben tener en cuenta en la fase del diseño cómo atenuar estas limitaciones. También deben considerar si se dan impedimentos para su participación en las actividades del proyecto o en el disfrute de sus beneficios.

Se busca evitar resultados negativos o contraproducentes para las mujeres y aumentar su comprensión de los objetivos del proyecto y su implicación en el logro de los mismos a través de incentivos, mejorando su acceso a los servicios ofrecidos y teniendo en cuenta sus funciones al aplicar nuevas tecnologías. Se sigue considerando poco conveniente la existencia de proyectos o componentes de proyectos específicos para las mujeres con el argumento de que producen un mayor aislamiento de las mujeres como grupo y las priva de la oportunidad de beneficiarse de los aspectos no específicos de género de proyectos más generales.

2.2.5. DISCURSOS Y DECLARACIONES DE LOS PRESIDENTES

El primer alto cargo del Banco que mencionó el tema MED en sus discursos fue el presidente McNamara en su conferencia sobre población ante el MIT en 1977, donde defendió la educación, especialmente de las niñas, y el mayor estatus de las mujeres como dos de los cinco factores para reducir la fertilidad. Consideró necesario que las mujeres tuvieran mayores oportunidades económicas, sociales y políticas, y señaló que

representaban un potencial infravalorado en el proceso de desarrollo (McNamara, 1981). En su última intervención ante la Junta de Gobernadores en 1980 volvió a señalar estos aspectos y la importancia de no relegar a las mujeres a sus papeles tradicionales para que tanto ellas como la sociedad pudieran beneficiarse de su potencial, ya que no utilizarlo perjudicaba la reducción de la pobreza (McNamara, 1981). En 1980 se reunió con el Grupo de Trabajo sobre el Estatus de las Mujeres reconociendo que el Banco había discriminado a menudo a las mujeres, no por deseo propio sino por negar y ser insensible a los temas MED (Murphy 1995).

El cambio del Banco hacia una política de ajuste macroeconómico a comienzos de los 80 hizo que temas como la reducción de la pobreza y el género fueran dejados de lado. El personal que trabajaba en temas MED recuerda a Clausen dando menos apoyo a estos temas (Murphy, 1995). Sin embargo, siguió mencionando en sus intervenciones los temas de pobreza, especialmente la grave situación de África y reconociendo que la mejora del estatus de las mujeres, el aumento de sus oportunidades y su papel en el desarrollo eran importantes contribuciones a la solución de muchos problemas de desarrollo social, incluido el del crecimiento de la población para el que insistía en la necesidad de la educación femenina como medio de reducir la fertilidad. En su discurso ante la Junta de Gobernadores de 1984 planteó la necesidad de prestar más atención a los importantes roles que juegan las mujeres en el proceso de desarrollo (Clausen 1986).

2.3. LOS PRIMEROS ARGUMENTOS MED DEL BANCO

Una de las principales preocupaciones del Banco en este período es el crecimiento demográfico de los países en desarrollo y la mayoría de la investigación inicial sobre las mujeres se dirigió a entender los determinantes de la fertilidad, tal como sucedió en otras agencias, ya que las mujeres estaban fuertemente asociadas a su reproducción biológica (Razavi y Miller 1995b: 35).

La mayoría de las investigaciones relacionadas con las mujeres entre 1978 y 1984 se centraban en este tema, y el llamado problema demográfico permitió al Banco insistir en otros aspectos como la educación de las niñas o la mejor posición de las mujeres como medios para reducir la fertilidad, tal como lo expresó McNamara en 1977.

Más allá del argumento demográfico, el Banco utilizó otros argumentos de eficiencia: para reducir la pobreza, para contribuir al éxito de los proyectos, para no desperdiciar el potencial de las mujeres... era necesario invertir en ellas.

El Banco no cuestiona los roles de género y, de hecho, buena parte de sus inversiones fomentan el papel de las mujeres como madres de familia, responsables de las siguientes generaciones. Además de cumplir con su rol tradicional, las mujeres deben ir más allá y mejorar su eficiencia en el trabajo productivo ya que son un recurso infrautilizado y el desarrollo de los países las necesita. No hay mención a los hombres ni a la necesidad de que compartan los trabajos reproductivos.

Aunque existen referencias a la justicia social y a la equidad, los principales argumentos son económicos e instrumentales.

El Banco se plantea desde los inicios de su política MED la incorporación de las mujeres a la "corriente principal" (mainstreaming). El documento preparado por el Departamento de Relaciones Internacionales para la Conferencia de México enfatizaba la necesidad de incorporar los asuntos de las mujeres a los proyectos regulares, y era crítico con proyectos específicos MED por considerar que aislaban a las mujeres. Otra razón es que había, a menudo, resistencia a proyectos sólo para mujeres debido a que se veían como proyectos más políticos que técnicos (Razavi y Miller 1995b: 35-36).

La preocupación del Banco con los efectos de los proyectos en las mujeres reflejaba los cambios en sus programas de crédito que se iban centrando crecientemente en aliviar las condiciones de pobreza absoluta. Las razones del Banco para prestar una mayor atención al papel de las mujeres en el desarrollo eran tres (World Bank 1979:1): ellas representan un número desproporcionado entre los pobres a los que el desarrollo ha dejado de lado; la responsabilidad de las mujeres en la formación de la futura fuerza de trabajo hace que, si son dejadas de lado de la corriente principal del desarrollo y no pueden realizar todo su potencial, se produzcan ineficiencias en el uso de los recursos; y, finalmente, la preocupación por el aumento del crecimiento demográfico que se relaciona con la educación, el empleo y la nutrición de las mujeres. Se trataba de aumentar las oportunidades de las mujeres más allá de sus roles tradicionales de cuidadoras del hogar y madres, permitiéndoles canalizar sus habilidades creativas sobre un espectro mucho más amplio de actividades (World Bank 1979: iii).

En el campo de la educación se explicaron los argumentos económicos y las barreras culturales que ocasionaban una menor asistencia de las niñas a la escuela y una menor formación ya que ésta estaba más dirigida a las actividades domésticas; como esta situación tenía consecuencias negativas en la productividad femenina, y en la nutrición y salud familiar que repercutían en la economía a largo plazo, los proyectos intentaron promover actitudes más positivas para la educación femenina,

tener en cuenta la localización más cercana de las escuelas o contratar más maestras.

En el terreno de la agricultura se analizaron las distintas tareas asignadas a mujeres y a hombres, explicando cómo la modernización agrícola había empeorado la posición de las mujeres. Los proyectos planteados intentaron ampliar los servicios de extensión agrícola para que llegaran a las mujeres y redujeran su carga de trabajo doméstico para aumentar su eficiencia.

Respecto al desarrollo urbano, la principal preocupación fueron las mujeres pobres que encabezaban familias y que vivían en una situación más precaria que en el mundo rural; los proyectos pretendían aumentar el tiempo disponible para sus actividades e iban dirigidos a una localización de los servicios (centros de salud, mercados, acceso al agua...) más cercanos a estas mujeres y a fomentar la participación de las mujeres de los sectores informales en el diseño de las actividades a ser apoyadas por el Banco.

El empleo femenino fue otra área de preocupación: la dedicación de las mujeres a las tareas reproductivas y su menor formación producían unos salarios más bajos y menores oportunidades; las mujeres se concentraban en el sector informal y los proyectos del Banco en este campo consistían en suministrar crédito y servicios de formación para actividades artesanales o a pequeñas cooperativas.

Un sector que ocupó un espacio importante fue el de población, salud y nutrición. En la medida en que se consideró que existían influencias mutuas, se propugnó una mayor formación en estos terrenos en los currículos escolares. Además, los proyectos planteados iban desde un refuerzo de la planificación familiar (formación y disponibilidad de anticonceptivos) dirigida a las mujeres, a veces en combinación con programas de formación más amplios, hasta programas de formación en nutrición en ocasiones con provisión de huertos de subsistencia, pasando por una mayor formación de las comadronas existentes.

Se concluyó que una mejor comprensión de los roles y actividades de las mujeres permitiría minimizar las ineficiencias de los proyectos y conseguiría que estuvieran más identificadas como potenciales beneficiarias de los proyectos. Si era conveniente deberían considerarse de forma separada los efectos de un proyecto sobre hombres y mujeres. (World Bank 1979:22).

En línea con las recomendaciones de la Primera Década de la Mujer impulsada desde NN.UU., el Banco hizo un esfuerzo para conocer las aportaciones y hacer visible el trabajo de las mujeres. Los argumentos, como se ha visto, eran variados. Tenían un peso importante los relacionados con el crecimiento de la población y se impulsaron proyectos

de bienestar, pero al mismo tiempo también se adoptó un enfoque antipobreza que se reflejó en proyectos agrícolas y de desarrollo urbano. Por otro lado, las razones de eficiencia eran comunes en toda la argumentación del Banco.

3. LOS AÑOS PRO-ACTIVOS¹⁰: 1986-1994

Cuando se retiró la primera consejera MED, el Banco intentó buscar una sucesora y se encontró con que varias candidatas dentro y fuera del Banco rechazaban el puesto salvo que se garantizaran más recursos. Finalmente nombró para el cargo, en setiembre de 1985, a una economista del Banco con experiencia: Barbara Herz. Las funciones se redefinieron y se abandonaron muchas de las anteriores: seguimiento de proyectos, asesoría al personal de operaciones, relaciones externas, diseminación de la información y formación del personal. Sus principales tareas eran demostrar, en términos aceptables para los economistas, que prestar atención a MED contribuía a los objetivos de desarrollo y dar directrices claras para operaciones. Los argumentos seguían siendo los anteriores: eficiencia, equidad y antipobreza; el enfoque integrador y centrado en las áreas claves de agricultura, educación y, población, salud y nutrición se mantenía, pero la puesta en práctica iba a ser nueva ya que la oficina MED ofrecería liderazgo y distribuiría dinero, pero los esfuerzos sobre el terreno los dirigirían las regiones.

Durante la segunda mitad de los años 80 aumentaron los recursos y la atención a los temas de género. La asignación de recursos para el año fiscal 1986 fue de 80.000 dólares, pero en abril de ese año aumentó a 190.500 dólares, lo que se mantuvo el siguiente año. En 1992 el presupuesto alcanzó 2,5 millones siendo los países nórdicos quienes financiaron buena parte del presupuesto¹¹ (Murphy 1995: 67).

Barber Conable fue nombrado presidente y, en su primer discurso ante la Junta de Gobernadores en setiembre de 1986, anunció su intención de aumentar el énfasis del Banco en las mujeres, en el medio ambiente y en la población. Ese año los vicepresidentes jefes y de operaciones aprobaron formalmente el nuevo enfoque, un primer plan coherente para integrar los temas de género en el programa de trabajo de las regiones y la inclusión de MED entre las áreas de especial énfasis. Cada región nombró

¹⁰ La denominación "años pro-activos" se recoge de la evaluación interna del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) realizada por Murphy (1995).

¹¹ Entre 1987 y 1989 los fondos de Noruega supusieron la principal contribución al presupuesto de las unidades MED lo que permitió que la División MED ganara respetabilidad intelectual dentro del Banco y ayudó a tener acceso a los fondos presupuestarios del Banco (Christian Michelsen Institute, 1999).

un coordinador MED, a menudo el director asistente de proyectos, que tenía que añadir a todas sus tareas esta nueva función.

El nuevo programa de operaciones del Banco se hizo público en el discurso del presidente en la Conferencia por una Maternidad Segura en Nairobi, en febrero de 1987. Mencionó la necesidad de preparar planes de acción por país, aumentar la atención a las mujeres en el diálogo político, fomentar políticas que ofrecieran incentivos y medios a las mujeres, desarrollar programas para mejorar el empleo agrícola y no agrícola, promover la educación y formación de mujeres y niñas, y duplicar para 1990 los préstamos para los sectores de población, salud y nutrición. Junto con el compromiso del presidente se reforzó el apoyo de la dirección del Banco a MED.

3.1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

En esta nueva etapa más activa se consolidó un grupo de trabajo en los temas de mujeres y desarrollo en la sede central y se establecieron puestos regionales que impulsaron el trabajo de investigación en las regiones. Al cabo de unos años, se produjo una reorganización que intentó enfocar el esfuerzo MED al terreno operativo, pero que tuvo como contrapartida una desaceleración del trabajo analítico y una pérdida de influencia del grupo dentro del Banco.

3.1.1. IMPULSO DE LA ORGANIZACIÓN MED DENTRO DEL BANCO

En la unidad central se estableció en enero de 1987 una unidad MED con tres profesionales en el Departamento de Política de Proyectos, donde había estado la oficina MED desde sus inicios, y en julio de ese año se formó la División MED en el Departamento de Población y Recursos Humanos, una de las áreas "suaves" del Banco, que contó con siete profesionales en 1988 y con ocho en 1990¹².

A finales de los años 80, el Directorio Ejecutivo y el Comité de Desarrollo fueron prestando más atención a los temas de género¹³. En 1990

¹² El contraste entre los esfuerzos del Banco para institucionalizar MED y medioambiente es revelador. El último multiplicó su personal por 10 entre 1983 y 1987 (de 6 a 60 profesionales en plantilla). En 1987, gracias al esfuerzo de presión de las ONGs de EE.UU. en el Congreso, medioambiente tuvo un departamento entero en las vicepresidencias centrales y también consiguieron especialistas técnicos en las divisiones medioambientales de las cuatro regiones operativas (Razavi y Miller 1995b: 37-38).

¹³ En marzo de 1988, al examinar el informe del Departamento de Evaluación de Operaciones sobre desarrollo rural, los miembros del Directorio señalaron que el análisis sobre la participación de las mujeres era débil, y que la solución no era una división MED

el Directorio y el presidente plantearon la necesidad de ir más deprisa y en abril de ese año el Directorio, preocupado por que los proyectos presentados para aprobación ignoraran los temas MED, pidió un informe de progreso y decidió dedicar más recursos.

El vicepresidente jefe de Operaciones planteó en abril de 1990 la necesidad de contratar personas dedicadas a tiempo completo en las regiones y se concedió un puesto extra en cada una de las cuatro regiones y en cada país se nombró a una persona que además de sus tareas integraría los temas MED. En África Subsahariana y Asia se crearon grupos pequeños en los departamentos técnicos para dar apoyo y formación y se pusieron coordinadoras locales MED en las misiones de Bangladesh, India, Indonesia y Nigeria. En la región de Europa, Oriente Medio y Norte de África se nombró una persona en 1990, pero luego desapareció el puesto. En América Latina y el Caribe, la coordinación y asesoría se realizó con puestos a tiempo parcial en el departamento técnico y en algunos países (Murphy 1995: 50).

El nombramiento de esos puestos fue un paso importante. Sin embargo, su impacto dependía del nivel de experiencia, del tipo de ayuda recibida por los departamentos operativos y de si las presiones para prestar eran dominantes. Es difícil creer que estas personas, cuyo estatus y localización dentro de los departamentos eran muy variables, pudieran poner veto a las decisiones tomadas por los directores de países sin que se produjeran cambios en los incentivos de los directivos de alto nivel (Razavi y Miller 1995b: 38).

3.1.2. REORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE GÉNERO

En 1993 se llevó a cabo una reorganización que produjo cambios en las regiones y en la unidad central. Disminuyeron los recursos, y el grupo de África se redujo de cuatro a dos puestos profesionales, pero los departamentos de país aumentaron las responsabilidades de género de varios miembros del personal y se nombraron puestos de jornada completa en algunos países. El grupo de Asia continuó apoyando a sus dos regiones¹⁴: Asia Oriental y el Pacífico, y Asia Meridional. En Europa y Asia Central, y en Oriente Medio y Norte de África se mantienen puntos focales de género, pero no crean puestos de especialistas a tiempo completo.

más grande, sino contratar más personal con formación sociológica e incluir mujeres en el diseño de los proyectos (Murphy, 1995: 50).

¹⁴ La división de la región de Asia en dos y de la de Europa, Oriente Medio y Norte de África en otras dos se había realizado en el año fiscal 1992 (según se desprende del Informe Anual de 1992), por lo que las regiones del Banco pasan de ser cuatro a ser seis.

Las regiones de Asia y África impulsaron programas de trabajo globales, incluida una revisión sistemática de los resúmenes iniciales de los proyectos ejecutivos donde se identificaban las oportunidades o los posibles impactos negativos sobre las mujeres en una fase donde era posible influir en el proyecto. En ambas regiones se mejoró la documentación sobre la posición de las mujeres y sus actividades. En Asia se desarrollaron directrices sobre servicios financieros y crédito para las mujeres microempresarias. En África se desarrolló el trabajo de estadísticas sobre hogares y sectores, y trabajaron también el tema del estatus legal de las mujeres.

En Europa y Asia Central se realizaron estudios sobre Rusia, planteando los problemas que se estaban encontrando las mujeres en la transición, y sobre Turquía, valorando las consecuencias del marco legal y las regulaciones en el empleo de las mujeres. En Oriente Medio y Norte de África desarrollaron una estrategia de género aprobada por la dirección y se realizaron seminarios de formación para ofrecer herramientas técnicas a los grupos de trabajo (Murphy 1995:52-53).

La capacidad del personal en Oriente Medio y Norte de África, y en Europa y Asia Central era más débil que en África y Asia, y las actividades relacionadas con MED se quedaron atrás. Una de las razones fue la dificultad de encontrar puntos de entrada apropiados para MED. La actividad prestamista del Banco a esas regiones se concentraba en préstamos no ligados a proyectos sino a sectores como la industria, el desarrollo financiero y la energía, donde la relevancia de las actividades de MED parecía menos obvia que en la agricultura y los recursos humanos (Razavi y Miller 1995b:40).

En América Latina y el Caribe el trabajo sectorial en temas de género cubría varios países, como por ejemplo en el tema del mercado de trabajo. La región se centró en los temas de educación y salud, y en cómo evitar los impedimentos en el acceso a la educación superior, al mercado de trabajo o al derecho a un igual salario. También se trabajó con distintas ONG en varios fondos sociales dirigidos a cubrir necesidades de los hogares más pobres (Murphy 1995:53).

El lento progreso que se había realizado a comienzos de los años 90 fue afectado por la reorganización del Banco en 1993 que, de acuerdo con el Grupo Género de la región África, supuso una considerable pérdida de memoria institucional y un frenazo en la construcción y sostenimiento de la capacidad de género. El fuerte equipo de trabajo de género establecido en el departamento técnico de África fue apoyado activamente a comienzos de los 90 por los directores regionales, y el grupo pudo utilizar fondos de otros

donantes para realizar su trabajo y contratar consultores¹⁵. Sin embargo, en los últimos años el grupo se redujo a parte de un puesto y los fondos se acabaron.

En general, la reorganización redujo los departamentos técnicos en cada región, aumentó el personal de los departamentos del país y buscó fortalecer la importancia operativa directa del trabajo realizado por los departamentos de política e investigación (Razavi y Miller 1995b:38-39). Las nuevas tareas planteadas se sumaron a un programa de trabajo ya completo y apenas se asignaron nuevos recursos.

En la unidad central, la reorganización transformó la división MED en un grupo¹⁶, situándolo en el Departamento de Educación y Política Social de la Vicepresidencia de Desarrollo de Recursos Humanos y Política de Operaciones. El nuevo grupo se llamó Análisis y Políticas de Género (APG) y tenía seis puestos de alto nivel, menos que los ocho de la división anterior, pero el personal del Departamento de Educación y Política Social asignado a los otros tres grupos de Educación, Pobreza y Fuerza de Trabajo también iba a contribuir al trabajo de género, en colaboración con el grupo APG. El personal de la antigua división MED había señalado que las interacciones entre su departamento y otros departamentos habían promovido sinergias intersectoriales¹⁷.

Esas interacciones continuaron después de la reestructuración con el seguimiento conjunto de pobreza y género en el Departamento de Educación y Política Social, y la participación de los cuatro grupos del departamento en la preparación de un estudio de género especial para la Conferencia de Beijing. También se preparó un documento conjunto sobre las mujeres y la participación realizado por el grupo APG y la División de Asentamiento y Política Social del Departamento de Medio Ambiente. (Murphy 1995:51-52).

El Grupo de Análisis y Política de Género ofreció consejo y apoyo técnico a las regiones para el trabajo sectorial y de políticas, así como para los préstamos. Trabajó para desarrollar seminarios y talleres de formación en Oriente Medio y Norte de África y en las dos regiones de Asia. También colaboró con otros departamentos de formación del Banco para integrar los aspectos de género en los cursos tradicionales y se desarrollaron materiales para los sectores de agricultura y suministro de agua y saneamiento. El

¹⁵ En este período, fue cuando se llevaron adelante los análisis de género sobre el ajuste.

¹⁶ Este grupo contó con los mismos recursos presupuestarios, pero hizo disminuir el estatus de las responsables en la jerarquía de la organización (Jahan 1995).

¹⁷ Con la reestructuración se nombró una nueva responsable de género, Minh Chau, que estuvo al frente del grupo hasta la siguiente reestructuración en 1997.

Grupo tuvo acceso a fondos disponibles para trabajar temas de género, ya que la mitad de las operaciones realizadas con los fondos del FIAHS (Fund for Innovative Approaches in Human and Social Development), incluyeron intentos de incorporar temas de género en las propuestas, y la presencia de científicos sociales contratados con esos fondos condujo a un aumento de la preocupación por los aspectos de género (Murphy 1997).

Aunque el nuevo eje operativo fue un movimiento positivo, también supuso inevitables contrapartidas. A medida que APG dedicó más de su tiempo a hacer operativo MED/género, su capacidad de hacer investigación y análisis político se redujo inevitablemente. Esto fue desafortunado, porque el trabajo analítico llevado adelante por la división MED a finales de los 80 sirvió al trabajo operativo del Banco durante varios años, pero la investigación y el análisis no podían hacerse de una vez por todas y necesitaban ponerse al día para incluir nuevos aspectos. Los resultados de la investigación habían sido útiles políticamente, ayudando a los que apoyaban MED a promover el asunto dentro de la institución. (Razavi y Miller 1995b: 39). Otro aspecto negativo fue que la reducción de su estatus y su menor perfil suponían enviar el mensaje de que los asuntos de género tenían menos apoyo de la dirección (Buvinic et al. 1996: 75).

3.2. ACTIVIDADES MED/GENERO DEL BANCO

Población, salud y nutrición, y educación son los sectores donde, durante este período, el Banco hizo esfuerzos más sistemáticos para abordar los problemas específicos de las mujeres. En parte, la mayor inversión en estos sectores sociales provenía de la preocupación histórica sobre el crecimiento de la población y sobre las mujeres en su papel de madres.

En los esfuerzos de inversión hacia las mujeres el Banco se centró en algunos sectores de desarrollo humano que tenían repercusiones favorables en las mujeres a largo plazo. El esfuerzo fue mucho menor en los sectores productivos y de infraestructura que podían fortalecer la capacidad de generar ingresos de las mujeres. No existen en esta época proyectos o programas que busquen cambiar los marcos reguladores: leyes de propiedad que permitan el control de la tierra, legislación para evitar un mercado de trabajo discriminatorio, regulación bancaria favorable a las mujeres, etc.

Por otro lado, las acciones dirigidas a las mujeres durante el período se dieron en sectores de recursos humanos, que representaban una parte pequeña de la cartera de inversiones del Banco. En 1989 educación, y población, salud y nutrición suponían un 7% de las inversiones, y en 1992 un 13% de las operaciones crediticias del Banco; si añadimos el sector de

agricultura y desarrollo rural, en 1989 sumaban el 23,5% y en 1992 el 31% (World Bank 1991a:201; World Bank 1992a:218). Los proyectos con actividades de género suponían en 1992 la mitad de los de ambos sectores que son menos de la tercera parte de la inversión del Banco¹⁸.

3.2.1. SECTORES SOCIALES¹⁹

3.2.1.1. Población, salud y nutrición

Los proyectos de población²⁰ evolucionaron desde una visión estrecha de regular la fertilidad en el contexto de las intervenciones de salud, a una más amplia que tenía en cuenta las necesidades de salud y los derechos reproductivos de las mujeres. La atención comenzó con un énfasis en la maternidad segura, pero fue aumentando para incluir la salud y necesidades nutricionales de las mujeres a través de su ciclo de vida, incluyendo por tanto a las adolescentes y a las mujeres mayores, aunque no se hace mención al papel de los hombres y a la necesidad de dirigirse a ellos.

Históricamente, la atención a la salud de las mujeres se ha asociado a la fertilidad y al crecimiento de la población. Este enfoque siguió siendo el principal en estas intervenciones, pero fue aumentando la conciencia del bajo nivel de salud de las mujeres, de las barreras específicas de género para una mejor salud, y de las limitaciones que tenían los programas de planificación familiar estrechamente definidos para dirigirse a esos problemas.

Las razones para una mayor intervención en la salud femenina fueron respaldadas por la investigación del Banco que apoyó la necesidad de invertir con argumentos semejantes a otras inversiones del Banco respecto a las mujeres: mejorar la salud de las mujeres no sólo promueve la equidad y la calidad de vida, sino que tiene beneficios tangibles sociales y económicos. Junto con la educación y el ingreso de las mujeres, su salud está directamente ligada a la supervivencia de los niños y niñas y al bienestar familiar. Más aún, las deficiencias nutricionales, los frecuentes embarazos y una débil salud tienen importantes efectos en la productividad

¹⁸ La evaluación del Banco (Murphy 1995) señaló que un 36% de los proyectos del Banco en 1992 tenían alguna acción de género, pero no explicó qué porcentaje de la inversión del Banco tenía alguna acción de género.

¹⁹ La clasificación en sectores sociales y productivos y buena parte del contenido de este apartado se basa en el análisis de Buviniç et. al. (1996) que ha sido completado con otras referencias que se señalan en el texto.

²⁰ Aunque el Banco comenzó a prestar para temas de población en 1968, nunca fue un líder en este campo ya que en los años 90 sólo representaba en términos absolutos un 10% de la ayuda total.

de las mujeres. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1993 dedicado a la salud planteó la eficiencia de intervenciones clave de salud de las mujeres.

La primera de las intervenciones de salud específica femenina fue la Iniciativa de Maternidad Segura que el Banco lanzó junto con otras organizaciones en Nairobi en 1987, debido a la persistencia de altas tasas de mortalidad maternal a pesar de importantes reducciones en la fertilidad y en las tasas de mortalidad infantil. Desde entonces fue incorporando los temas de salud maternal en su diálogo con los países, financió y condujo trabajo analítico sobre el tema y apoyó proyectos con este componente. El personal del Banco preocupado por estos temas ha sido capaz de construir apoyo dentro de la institución mostrando la importancia de la salud maternal para la supervivencia infantil. En la práctica los esfuerzos han tenido la forma de salud maternal e infantil.

El enfoque del Banco es tridimensional: 1) mejores servicios de salud basados en la comunidad para identificar los casos de alto riesgo, ofrecer atención prenatal y partos sin problemas, educar sobre planificación familiar, y fomentar la buena salud y nutrición familiar; 2) mejores establecimientos de referencia (hospitales y centros de salud) que atiendan los partos difíciles y las urgencias, y ofrezcan métodos clínicos y quirúrgicos de planificación familiar; y 3) un sistema de alarma y transporte para trasladar a las mujeres con embarazos de alto riesgo y casos de urgencia a los hospitales y centros de salud (Herz y Measham 1988: ix).

La mayor atención a la salud de las mujeres ocurrió en un contexto de crecimiento global de los préstamos para población, salud y nutrición. Si el financiamiento anual promedio para este sector durante el período 1983-1987 era de 205 millones de dólares, en 1991 fue de 1.600 millones y en 1992 de 961,7 millones. Dos tercios de los préstamos y créditos para proyectos de este sector se aprobaron después de 1987 (World Bank 1992a: 57-58, 61).

Los proyectos del Banco fueron extendiendo su campo de acción y trataron también las infecciones reproductivas, el estatus nutricional de las mujeres, y otros temas de salud que tienen las mujeres a lo largo de su vida: detección y tratamiento de cánceres de mama o de cuello de útero; además tenían componentes educativos para frenar la circuncisión femenina y la violencia contra las mujeres.

El Banco apoyó la integración de actividades de población con intervenciones de salud y nutrición tanto por razones prácticas como políticas. Incluso con el paso del tiempo argumentó a favor de un enfoque integral que reflejase el aumento de la preocupación por los derechos humanos de las mujeres y por el bienestar. Como resultado, mucho de este

enfoque refleja lo que está siendo pedido en materia de salud por las organizaciones de mujeres. El reto es trasladar este cambio conceptual a operaciones concretas y muchos observadores creen que las estimaciones sobre recursos requeridos para este enfoque más amplio que se señalaron en la Conferencia de El Cairo son muy inadecuadas. De todas formas, es destacable que algunos programas de población, donde el Banco tiene una historia de préstamos, estaban mostrando signos de cambio y una mayor atención a temas de género.

El Banco fue planteando a los gobiernos a los que asiste la reasignación del gasto público desde los servicios especializados, muy caros, hacia el cuidado de salud primaria que es más eficiente. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1993 dedicado a la salud recomendaba centrar los recursos públicos en servicios clínicos esenciales definidos nacionalmente, dirigirlos principalmente a los pobres y hacia las intervenciones de salud públicas, dejando estos servicios de salud fuera del paquete esencial de financiación privada. Muchos de los elementos de este conjunto reseñado en el informe beneficiaban a las mujeres tanto o más que a los hombres.

Dentro del Banco, el personal comprometido tuvo éxito en concretar el amplio apoyo de las iniciativas sobre salud femenina dentro de la organización. Por otro lado, el propio Banco fue un defensor eficaz, consiguiendo apoyo de otros donantes y promoviendo el cambio en su diálogo con los países.

Según Buviniç et al. (1996:37) un reto clave era sostener el enfoque más amplio en los temas de salud femenina al enfrentarse a los cortes presupuestarios nacionales y a amenazas de salud como el SIDA que requieren más recursos. Con el grueso de los gastos de salud, incluida la primaria, en el sector privado en la mayoría de los países, los esfuerzos de políticas tienen que incluir la mejora en la calidad de la oferta privada y el acceso a ella de los y las pobres.

3.2.1.2. Educación

También fue aumentando el énfasis en la educación de las niñas, donde el Banco insistía no sólo en el impacto sobre la reducción de la fertilidad y la mortalidad infantil y maternal, sino también en el positivo efecto potencial en su futura productividad y sus ganancias.

Las iniciativas de proyectos y la política educativa necesitaban estar guiadas por esta racionalidad más amplia, con un mayor énfasis en la calidad y cantidad de escolarización de las niñas y en sus efectos sobre las oportunidades de trabajo en el mercado, entre otros temas.

Hoy en día se reconoce que una de las principales aportaciones que puede hacer la comunidad de donantes para mejorar la vida de las mujeres es invertir en educación. De la misma forma que en salud, la racionalidad para invertir del Banco se basó en la eficiencia tanto o más que en la equidad. La argumentación fue evolucionando con la investigación.

En los años 70, el Banco expresó un interés naciente en la escolarización femenina debido a su relación con el retraso en la edad de matrimonio o en la reducción de la fertilidad. McNamara, en dos de sus discursos como Presidente del Banco, señaló que de todos los aspectos del desarrollo social, el nivel educativo se mostraba el más consistentemente asociado con una menor fertilidad y también que un aumento en la educación de las mujeres tendía a reducir la fertilidad en mayor medida que un aumento similar en la educación de los hombres (McNamara 1981:414, 637).

La educación, se argumentó en el documento de política sectorial sobre educación de 1980, es una necesidad humana básica, un medio para satisfacer otras necesidades básicas y una actividad que sustenta y acelera el desarrollo global. La educación femenina era defendida por sus efectos en la contribución potencial de las mujeres a la fuerza de trabajo, y en el bienestar de la familia y su planificación, además de en términos de equidad o de satisfacción de necesidades básicas de las niñas y mujeres. Se reconocía que las mujeres no tenían un acceso equitativo y que los países con una relación más igualitaria entre mujeres y hombres en la educación funcionaban mejor en la satisfacción de las necesidades básicas (World Bank 1980).

Una década después, el presidente del Banco Mundial, Barber B. Conable, consideraba que era un vehículo para reducir la fertilidad y las tasas de mortalidad maternal en los países en desarrollo. Los beneficios sociales y económicos fueron articulados en el discurso de Lawrence Summers, Vicepresidente y Primer Economista del Banco, en Islamabad, Pakistán, en 1992. Summers estimó los beneficios sociales y los ahorros en dólares de un año adicional de escolarización de las mujeres en Pakistán en términos de reducción de la fertilidad y de la mortalidad maternal e infantil.

Los préstamos para proyectos de educación y capacitación fueron aumentando desde un promedio anual de menos de 170 millones de dólares a comienzos de los años 70 (World Bank 1980:108) a un promedio de 700 millones en los años 80, llegando a cerca de 1.900 millones al inicio de los 90 (World Bank 1992a:56). Si en los años 60 la mayoría de los proyectos estaban dirigidos a la construcción de escuelas, en los 70 aumentó el peso de los libros de texto y a finales de los años 80 y comienzos de los 90 se dirigieron más a las políticas educativas y a la eficiencia interna de los proyectos (World Bank 1992b). La educación primaria fue cogiendo peso

dentro del conjunto de los proyectos educativos representando el 36% de éstos en 1991 (World Bank 1991a:60). El Banco fue en los años 80 el primer organismo donante desembolsando el 27% del total de la ayuda internacional en educación primaria durante los años 1981-1986 (World Bank 1992b:57).

Los estudios del Banco señalaron que las mayores tasas de retorno se daban en la educación primaria (Bellew y King 1991). Sin embargo, a pesar de que los beneficios sociales de la educación primaria y secundaria son mayores que los de la educación terciaria, especialmente para las niñas, el Banco pasó de dedicar un 69% de sus préstamos para educación a la enseñanza primaria y secundaria entre 1972 y 1980, a un 60% en los años 80. En la medida en que la participación femenina es mayor en las escuelas de primaria y secundaria que en el nivel superior, este cambio no favorecía la equidad de género (Herz et.al. 1991:56)

En los 70, sólo 20 de los 105 proyectos reconocían el género como un tema y de ellos la mitad contenían acciones para mejorar la educación femenina. En los 80 la situación mejoró: 57 de los 113 proyectos hablaban de desigualdades de género y 28 proyectos incluían acciones específicas para llegar a las mujeres. A pesar de que los proyectos de la región de América Latina y el Caribe reconocían los aspectos de género en los años 80, ninguno de ellos tenía una acción específica²¹ (Herz et.al. 1991:55-56).

Los estilos operacionales de los proyectos que pretendían abordar temas de género en educación no siguieron el enfoque de proyectos clásico del Banco Mundial. En general, tenían un estilo más flexible, aprendiendo a medida que se hacían y evaluando lo conseguido, un estilo propuesto como más adecuado para las inversiones sociales que el ciclo de proyecto tradicional (Buviniç et al. 1996:38). Los proyectos buscaron dirigirse al mismo tiempo a distintos aspectos que limitaban la educación femenina y, a diferencia de los primeros proyectos, tenían en cuenta las preocupaciones de padres y madres y su percepción de los costos y beneficios de enviar a sus hijas a las escuelas.

Educación primaria

En el documento de política sobre educación primaria de 1992, el Banco defiende la importancia de la educación primaria en términos de eficiencia económica y social por sus efectos sobre los ingresos, la productividad agropecuaria, la fecundidad, y los efectos en la salud, nutrición y educación de los niños y niñas de las siguientes generaciones. Los estudios señalaban que mujeres con más de cuatro años de instrucción

²¹ Hay que hacer constar que esta región era la que menos disparidades de género presentaba.

tenían un 30% menos de hijos e hijas que las que no habían recibido ninguna educación y las tasas de mortalidad de sus criaturas eran un 50% más bajas. Se mostraba que seguían siendo significativas las disparidades en las matrículas de niños y niñas y los obstáculos más importantes que tenían las niñas eran la falta de escuelas para ellas allí donde la educación estaba segregada; la resistencia de las maestras a trabajar en zonas rurales aisladas o en barrios marginales; la creencia de que los estudios no guardaban relación con las posibilidades de empleo; la demanda del trabajo doméstico de las niñas; restricciones impuestas a la movilidad física y, entre las mayores, el aumento de los embarazos y/o matrimonios (World Bank 1992b: 39).

El documento planteaba que el financiamiento del Banco debía dar prioridad explícita a las niñas dondequiera que hubiera disparidades significativas. Esto suponía que los préstamos y proyectos del Banco debían: 1) Hacer las escuelas más accesibles para las niñas localizándolas más cerca, aumentar el número de escuelas femeninas donde la educación estuviera segregada por sexos, y suministrar protección de la intimidad y seguridad de niñas y maestras; 2) favorecer la contratación y formación de maestras para por lo menos un 50% de las aulas que se construyeran; 3) ofrecer incentivos y eliminar desincentivos para la asistencia de las niñas a la escuela y para la terminación del ciclo de primaria; 4) incluir programas para educar a los padres acerca de la función social y económica de las mujeres y del valor e importancia de la educación de las niñas; y 5) recomendar un calendario escolar más flexible en términos de horas, días y estaciones (World Bank 1992b: 60).

En una revisión de proyectos cuyo objetivo era aumentar el acceso de las niñas a las escuelas, se señalaron las lecciones aprendidas de los enfoques que gobiernos, ONG y donantes habían puesto en marcha para conseguir aumentar la educación femenina. Plantearon que las medidas de oferta como mejora del acceso a las escuelas no eran suficientes cuando la demanda de enviar a las niñas era escasa, por lo que se necesitaba que las escuelas respondieran al entorno social y cultural existente²². Además de otras medidas recogidas en el documento de política del Banco sobre educación primaria, resaltaron la importancia de aumentar los beneficios de la educación primaria femenina a través de programas de nutrición para las

²² Un ejemplo de este tipo de proyectos se mencionó en el Informe Anual de 1991: proyecto en Bangladesh para educación general donde el 60% de los docentes a contratar serían mujeres, el Banco ayudaría a financiar sus sueldos, se crearían escuelas satélites cercanas a los hogares, se reformarían los libros de texto y los métodos didácticos para eliminar estereotipos sexistas y mejorar la imagen de las niñas, y se prestaría asistencia a programas de educación no formal organizados por ONG con horarios flexibles (World Bank 1991a: 63).

niñas; la formación en actividades no tradicionales y una enseñanza no sexista que permitiera mejores salidas profesionales; y políticas generales favorables como la insistencia en la educación primaria y el acceso a la misma en las zonas rurales que favorecían en mayor medida a las niñas.

La conclusión de ese estudio sobre los esfuerzos realizados hasta finales de los años 80 fue que la mayoría de ellos comenzaban y terminaban concretándose en proyectos piloto, con fondos a corto plazo y apoyo para la puesta en práctica por parte de donantes y ONG. Los proyectos no habían sido parte integrante de las políticas y los planes de educación nacionales, lo que hubiera requerido decisiones claves en el sector, incluida la parte de los presupuestos nacionales asignados a educación y la distribución de ese presupuesto de forma eficiente. Recomendaron buscar el apoyo a los programas por parte de las organizaciones locales en forma de administración y seguimiento de los mismos o a través de consultas para conseguir mejorar los logros. También se sorprendieron por la escasez de evaluaciones y de información sobre los costes de los esfuerzos realizados (Bellew y King 1991).

Educación secundaria

La racionalidad para invertir en la educación secundaria seguía las pautas de la existente en la educación primaria: aumentar la productividad del trabajo y los salarios, mejorar la salud de mujeres, niños y niñas, aumentar la escolarización infantil y reducir la fertilidad. Se realizó un estudio comparativo internacional utilizando regresiones basadas en datos sobre 72 países en desarrollo. Se trataba de estudiar cómo la educación femenina secundaria, la planificación familiar y los programas de salud afectaban la fertilidad y la mortalidad²³.

²³ Las simulaciones sugirieron que doblar la matriculación femenina en secundaria del 19 al 38% en 1975, manteniendo constantes el resto de variables, hubiera reducido la tasa de fertilidad en 1985 de 5,3 a 3,9, y la reducción de las tasas de mortalidad infantil de 81 a 38. Si, "ceteris paribus", se hubiera doblado el ámbito de los servicios de planificación familiar de un 25 a un 50% en 1982 la reducción en las tasas de fertilidad de 1985 hubieran pasado de 5,5 a 5; por otro lado, reducir a la mitad la tasa de población por médico/a, hubiera reducido las tasas de mortalidad infantil de 85 a 81, y duplicar el PIB per capita de 650 dólares a 1.300 las hubiera reducido de 98 a 92.

También se realizaron simulaciones para cuantificar las ganancias de la educación secundaria femenina que arrojaron los siguientes datos: doblar la matriculación en 1975 supondría una reducción del 29% de los nacimientos comparado con los existentes en 1985 y una reducción del 64% en la mortalidad infantil. Doblar los servicios de planificación familiar suponía reducciones de nacimientos del 3,5%; reducir a la mitad la tasa de población atendida por médico/a hubiera reducido la tasa de mortalidad infantil en un 2,5% (Subbarao y Raney 1993: viii).

De este estudio se derivaba que el factor más importante para conseguir ambos objetivos, reducir la fertilidad y la mortalidad infantil, era la educación secundaria femenina, especialmente en países donde era baja, y que las ganancias eran mayores cuando se combinaba con programas de salud y planificación familiar (Subbarao y Raney 1993:vii).

Educación superior

Desde mediados de los años 80 los proyectos del Banco fueron prestando mayor atención a los temas de género en la educación superior a pesar de no tener una política coherente respecto al acceso de las mujeres a este nivel de educación.

La racionalidad para invertir en la educación superior tanto de hombres como de mujeres eran las altas tasas de retorno privado asociadas a los aumentos salariales derivados. Durante los años 80 aumentó la intervención del Banco en este campo, tanto en el número de proyectos como en el volumen de préstamos, siendo el Este de Asia la región que recibió una mayor cantidad y que utilizó una variedad más amplia de instrumentos para reducir las disparidades de género.

Según la experiencia del Banco en esta etapa (Dundar y Haworth 1993:45), el factor más importante para el éxito de los proyectos en este subsector era una fuerte demanda de educación superior por parte de las mujeres en respuesta a las condiciones del mercado de trabajo, especialmente al crecimiento del sector formal. Se consideraba importante que los programas educativos y los cursos ofrecidos a las mujeres estuvieran relacionados con las demandas específicas del mercado de trabajo.

En algunos países, con fuertes restricciones culturales, se requerían proyectos adecuados y apropiados según las preocupaciones de padres y madres. En países con una baja participación femenina en la educación secundaria eran preferibles intervenciones para aumentar esa participación antes de expandir las plazas de educación superior.

En general, el Banco fue adoptando un enfoque global con proyectos que tenían distintos componentes para abordar los distintos problemas que enfrentaban los países.

Educación técnica y formación profesional

La financiación del Banco para actividades de capacitación profesional y técnica había pasado de representar un 40% de la financiación para educación entre 1963 y 1976 a representar un 30% entre 1977 y 1988. A

pesar de ello, los montos para préstamos habían aumentado al crecer el conjunto del sector educativo en la cartera del Banco (World Bank 1992c).

La racionalidad de estas inversiones se planteó en términos de la necesidad de aumentar la productividad de los países en desarrollo y la importancia de contar con una fuerza laboral calificada ante el cambio económico y tecnológico. El Banco consideraba que la capacitación ofrecida por el sector privado podía ser la forma más eficaz y eficiente, pero que en la práctica tenía algunas limitaciones que hacían necesaria la continua intervención de los gobiernos para asegurar la cantidad y calidad de capacitación necesaria.

Los aspectos de género de esta capacitación profesional y técnica aparecen recogidos en su documento de política sobre educación técnica y formación profesional (World Bank 1992c:66-72) bajo el epígrafe "la capacitación como complemento de las estrategias de equidad" donde el Banco afirma que mejorar el acceso de las mujeres a ocupaciones más productivas y de mejores ingresos requiere reducir la discriminación en el empleo y orientar mejor la capacitación con la participación de los empleadores de forma que ellos contribuyan a la colocación de mujeres. Algunos de sus proyectos se realizaron en la capacitación para profesiones no tradicionales.

3.2.1.3. Rasgos comunes de las inversiones sociales

Existían aspectos comunes de los proyectos del sector social. Según Buviniç et. al. (1996: 42-43), hay seis aspectos que han compartido los proyectos de población, salud y nutrición con los de educación durante el período estudiado:

1.- Hay un acuerdo intelectual de que cubrir las necesidades de las mujeres en estas áreas es relevante para el desarrollo. También se da en los países en desarrollo y se debe en parte a la investigación que apoya los argumentos de eficiencia más que de equidad.

2.- Muchos de los proyectos envuelven a múltiples donantes y son un buen ejemplo de colaboración entre donantes, y entre ellos y mujeres del sector ONG. Esto puede reflejar la falta de fondos específicos suficientes y la dificultad de persuadir a los países prestamistas de la importancia de esta inversión, lo que hace necesaria la participación de muchos actores.

3.- La participación de las ONG, bien como promotoras o como ejecutoras, es a menudo sustancial en esos proyectos. Especialmente las ONG de mujeres han ido mucho más lejos que los gobiernos en términos de poner en marcha acciones MED/género, por lo que no es de extrañar que

los proyectos del Banco que beneficien a las mujeres utilicen agencias no gubernamentales para ejecutarlos.

4.- Un hecho común es que se dirigen a las mujeres con intervenciones específicas.

5.- Los proyectos de salud y educación son de los que crecieron más rápido, triplicando su tamaño bajo la presidencia de Lewis Preston.

6.- Estos proyectos se dan en sectores donde hay una mayor representación de mujeres dentro del personal profesional del Banco.

3.2.2. SECTORES PRODUCTIVOS

El trabajo del Banco para abordar los problemas específicos de las mujeres es más débil en los sectores productivos que en los sociales. Los préstamos de proyectos señalan que el Banco ha dado prioridad al acceso de las mujeres a temas de población, salud y educación primaria a diferencia del aumento en sus oportunidades económicas. Dentro de estas últimas, son excepción la agricultura y los servicios financieros.

3.2.2.1. Agricultura²⁴

La atención del Banco a las mujeres en la agricultura se basó en la constatación de que las mujeres jugaban funciones críticas en la producción de alimentos para el hogar, en las actividades tras las cosechas, en el cuidado de animales y, cada vez más, en la producción para la venta en los países en desarrollo. Además, la presión demográfica sobre la tierra, los cambios climáticos y la degradación medioambiental habían aumentado la pobreza rural y la migración masculina, por lo que la agricultura se estaba feminizando (Saito y Spurling 1992:xii). Uno de sus principales enfoques para ayudar a las mujeres campesinas directamente fue promover los servicios de extensión agrícola para ellas. Los primeros esfuerzos para alcanzar a las mujeres se hicieron con una orientación de bienestar, y consistían en servicios de extensión paralelos y separados que pretendían educar a las mujeres en economía doméstica con temas de higiene, nutrición, cuidado infantil y costura. Posteriormente, los esfuerzos se fueron dirigiendo a trabajar con las mujeres en las actividades agrícolas principales.

²⁴ Los préstamos para agricultura habían disminuido como porcentaje del total de un 30% en 1978 a un 14% en 1993, y la causa de ello fue el poco resultado de ese tipo de inversiones, especialmente de los proyectos de desarrollo rural integrado. A pesar de ello, el Banco ofrecía a comienzos de los años 90 el 30% de toda la ayuda agrícola a los países de bajos ingresos (Buviniç, et al. 1996:46-47).

La División MED del Banco realizó un esfuerzo analítico a finales de los años 80 y comienzos de los 90 para investigar los obstáculos y las necesidades de las mujeres del sector agrícola en los países en desarrollo, especialmente en África. Para llegar mejor a las agricultoras se requería realizar un análisis de género que recogiera la división sexual de las actividades realizadas, los recursos y obstáculos de hombres y mujeres, y el reparto de los beneficios. Se pretendía ayudar a diseñar y poner en marcha proyectos de extensión para las mujeres agricultoras basados en el trabajo de análisis realizado.

Dentro de los obstáculos que enfrentaban las mujeres, y que hacían que no pudieran aumentar su productividad en la misma medida que los hombres, se señalaron: 1) la propiedad de la tierra y los sistemas de tenencia favorecían a los hombres; 2) las tecnologías que necesitaban las agricultoras estaban poco desarrolladas; 3) los sistemas de extensión habían fracasado al no llegar a las mujeres; 4) el conocimiento agrícola se transfería ineficientemente de maridos a esposas; 5) las mujeres tenían un acceso limitado a los insumos y al crédito; 6) su tiempo y movilidad estaban limitados por su doble función doméstica y agrícola; 7) el mayor analfabetismo y la menor educación hacían más difícil su acceso y comprensión de la información técnica; y 8) las mujeres no tenían incentivos para aumentar su productividad ya que los precios de los alimentos eran bajos y los maridos controlaban a menudo los ingresos producidos por el trabajo femenino (Saito y Spurling 1992: xiii).

Una de las primeras investigaciones gestionada por la división MED y financiada por el Programa Regional para África del PNUD buscaba aumentar la productividad de las mujeres en África. La experiencia obtenida en el noroeste de Camerún con un proyecto de desarrollo permitió estudiar los factores del éxito del proyecto en llegar a las agricultoras. De unas pocas trabajadoras de extensión dedicadas a temas de economía del hogar y pequeñas huertas se pasó a aumentar el número de trabajadoras hasta representar el 18% del personal de extensión. Se trabajaba con grupos lo que permitía mayor eficiencia, compartir el equipo costoso y, no menos importante, hacía socialmente aceptable el contacto de las mujeres con agentes varones. Se usó la estrategia de contactar inicialmente los grupos con agentes del mismo sexo, y cuando se establecía la necesaria credibilidad y confianza y se conocía el sistema, la agente podía desplazarse a otra área y dejar en el puesto a un agente varón (Walker 1990: i-iv).

Se plantearon dos enfoques en los servicios de extensión agrícola para las mujeres que se reflejaron en dos proyectos del Banco. El primero contrataba agentes de extensión femeninos²⁵, mientras el segundo

²⁵ En 1989 apenas había un 13% de agentes mujeres, y la situación era peor en África y en India (Saito y Spurling 1992).

reorientaba los servicios de extensión existentes a las agricultoras (Buvinić et al. 1986:47-49). La contratación de mujeres agentes agrícolas se realizó con un proyecto de Nigeria, aprobado a fines de los años 80 como respuesta al interés del Banco en trabajar el tema agrícola en África Sub-sahariana y debido a la existencia de fondos del PNUD utilizados para generar información sobre el trabajo femenino en los sistemas agrícolas en cuatro países africanos. Se descubrió que las mujeres eran responsables del 70% del trabajo en el campo, pero seguían sin beneficiarse de los proyectos existentes. Con esta información, el personal del Banco convenció al gobierno nigeriano de la eficiencia de rediseñar el programa de extensión del Banco para llegar mejor a las mujeres, a través de la formación de un grupo de mujeres extensionistas. En 18 meses, el número de agentes de extensión agrícola femenino se duplicó y el número de mujeres campesinas en contacto con los servicios se triplicó.

Un proyecto en Gambia utilizó agentes varones y supuso un cambio en las inversiones habituales del Banco dirigidas a cultivos tradicionalmente masculinos. Supuso la realización de un proyecto multi-sector específico MED para aumentar la productividad de las mujeres. Se centró en horticultura y ganado pequeño a través de una mayor extensión, acceso a insumos y financiamiento. Como no había un personal de extensión femenino a quien formar, el proyecto adquirió los servicios de varias unidades de extensión del Ministerio de Agricultura para que se dirigieran a las mujeres campesinas. En dos años (entre 1989 y 1991) la participación de las mujeres en las actividades de extensión aumentó de un 5 a un 68% de todos los agricultores contactados. Son raros en el Banco los proyectos específicos MED y el personal tuvo que presionar dentro de la organización para que se aceptara el proyecto de Gambia.

Teniendo en cuenta que se esperaba que los agentes varones iban a seguir dominando estos servicios se trataba de realizar un trabajo de formación para que aumentaran su conciencia de género y supieran como hacer que su trabajo se enfocará hacia las actividades de las agricultoras.

El área de extensión agrícola era un campo donde había buenas razones para prestar atención a las necesidades de las mujeres. A comienzos de los años 90 había nuevos proyectos en el Banco para mejorar el acceso de las campesinas a los insumos agrícolas (agua, semillas, fertilizantes, crédito, acceso a la tierra y mejora en infraestructura rural...), pero esos esfuerzos eran todavía demasiado escasos. Además de aumentar el número de proyectos que fueran más allá de la extensión, lo que necesitaban buena parte de las campesinas pobres era un paquete que incluyera medidas agrícolas, combinadas con reformas de políticas en el sector y dentro de un entorno macroeconómico estable (Buvinić et.al. 1996).

3.2.2.2. Crédito

Existen numerosas imperfecciones en los mercados de crédito que impiden el acceso al crédito y otros servicios financieros a prestatarios de pequeña escala. De especial importancia para las mujeres es la exigencia de propiedades o avales para garantizar los créditos, el papeleo burocrático a rellenar por mujeres que muchas veces son analfabetas o los altos costes de intermediación en relación a montos de dinero pequeños.

En el pasado, buena parte de los préstamos del Banco a los intermediarios financieros locales habían ido a corporaciones financieras de desarrollo propiedad del gobierno que los utilizaban para ofrecer préstamos a empresas medianas y grandes. Por otro lado, las agencias de microfinanzas del sector ONG habían suministrado a las mujeres el acceso al crédito fuera del sector formal bancario.

A lo largo de los años 80 y comienzos de los 90, parte de los préstamos del Banco buscaron beneficiar a mujeres empresarias con proyectos de desarrollo empresarial y servicios financieros (Buvinic et al. 1996:51-56). Quienes defendían estos proyectos de apoyo empresarial argumentaban que las mujeres constituían un grupo de población que se había pasado por alto en el diseño de proyectos de pequeñas empresas y de microempresas, y que ellas también podían obtener rentabilidad y contribuir a los esfuerzos de reducción de la pobreza ya que muchas de las familias más pobres estaban encabezadas por mujeres cuyo trabajo representaba el principal ingreso del hogar.

Una revisión de los proyectos apoyados por el Banco en Asia entre 1983 y 1992 en este sector (Bennett y Goldberg 1993:11-12) señaló que de 63 proyectos que buscaban llegar a las mujeres 27 estaban en Asia, 26 en África, 7 en Latinoamérica y el Caribe, y 3 en la región de Oriente Medio y Norte de África. Salvo en el caso latinoamericano donde había una diversificación sectorial, la mayoría de los proyectos se concentraban en el sector agrícola.

Los proyectos realizados en Asia tendían a especificar más claramente el papel de las mujeres y a dividir las actividades de formación según género. También era mayor la tendencia a contratar mujeres en el personal del proyecto, por lo menos en la fase del diseño. De los 43 proyectos que ofrecían apoyo al desarrollo empresarial y servicios financieros en el Sur y Este de Asia 27 mencionaban explícitamente a las mujeres como clientes. Los países más beneficiados por estos préstamos fueron India y China.

Los principales tipos de apoyo empresarial para aumentar la productividad de las mujeres eran: servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial y servicios de intermediación social. La experiencia

del Banco mostraba que tenían mayor éxito los proyectos que tenían en cuenta las necesidades y obstáculos de las mujeres a la hora de ofrecer los servicios de formación empresarial, los que utilizaban personal femenino y aquellos que incorporaban a ONG con experiencia en este sector.

Una preocupación de la institución era conseguir la sostenibilidad financiera de estos proyectos para lo que se planteaba la necesidad de cobrar tasas de interés positivo y movilizar el ahorro existente para conseguir fondos baratos. Se consideraban más prometedores los préstamos a grupos de mujeres prestatarias que reducían los costes de transacción y el riesgo en la devolución de los préstamos, al tiempo que conseguían movilizar mayor cantidad de ahorro de las participantes.

A pesar del rápido crecimiento de estos proyectos en los años 80, el proceso fue más lento en los 90 debido, en parte, a la falta de unas directrices claras sobre cómo diseñar este tipo de proyectos de acuerdo con los requerimientos del Banco en el sector en cuanto a sostenibilidad y efectividad. Uno de los aspectos donde no había consenso era a qué tipo de empresas dirigirse ya que, aunque tradicionalmente el Banco había prestado a industrias pequeñas o a microempresas maduras, buena parte de las necesidades de las mujeres pobres eran para empresas de subsistencia o nuevas microempresas. Otro aspecto polémico era si convenían las intervenciones específicas, llamadas minimalistas, o intervenciones integradas con varias actividades.

El balance realizado por Buviniç et. al. señala que los préstamos difícilmente aplicaban la "buena práctica" minimalista de las microfinanzas que consiste en suministrar servicios financieros (créditos y en medida creciente ahorro) y poco más. En vez de ello, los proyectos del Banco intentaban fomentar la formación más que el crédito, y esto no funcionaba. Dos décadas de experiencia con proyectos de generación de ingresos para mujeres mostraban que ese diseño fracasaba en aumentar el ingreso porque sobrecargaban a las mujeres pobres ofreciéndoles más de un servicio (formación y crédito), enfatizando la formación en distintas habilidades muchas de las cuales se suponía que eran fáciles de aprender por las mujeres pobres porque se identificaban como femeninas (coser y bordar). Finalmente se utilizaban agencias que no tenían la experiencia técnica necesaria.

Como aspecto positivo, el balance afirma que los esfuerzos del Banco para promover una reforma del sector financiero podían ofrecer un ambiente político adecuado para facilitar el acceso de las mujeres a servicios financieros formales. Este acceso también dependía de si se daban cambios como resultado de introducir prácticas de las microfinanzas en los bancos comerciales en el sentido de reducir las garantías y el papeleo en la

petición de créditos o de conseguir una diversificación de las sucursales bancarias hacia barrios de bajos ingresos.

3.2.3. OTROS SECTORES

En otras áreas el Banco no había prestado suficiente atención a las necesidades específicas de las mujeres o al impacto de los proyectos sobre ellas. Los servicios de infraestructura (energía, transporte, provisión de agua, telecomunicación, alcantarillado, etc.) son muy importantes para el crecimiento económico y para la mejora del nivel de vida, y la provisión de estos servicios se realiza con proyectos que tienden a ser intensivos en capital. El desarrollo de infraestructuras representaba todavía un 40% de los préstamos del Banco en 1994 y, a pesar de su importancia, no era un área identificada como prioritaria en el Documento de Política de Género del Banco. Los temas de género sólo se mencionaron de pasada en el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1994 sobre infraestructura.

Buviniç, et. al. (1996:60-61) señalan cuatro vías por las que las inversiones en infraestructura podían beneficiar a las mujeres: 1) Reduciendo su carga de trabajo ya que el acceso a agua potable y alcantarillado, las carreteras rurales y la electricidad mejoran la salud y reducen el tiempo que las mujeres dedican a actividades reproductivas; 2) aumentando su productividad, a través de las inversiones en carreteras, regadíos y otras que reducen los costes de producción y aumentan su productividad; 3) abriendo oportunidades a la participación en la vida pública debido a que las carreteras seguras, el transporte fiable, las calles iluminadas, etc., abren el acceso de niñas y mujeres a las escuelas, los mercados y el trabajo fuera de casa; 4) finalmente, suministrando un acceso al mercado de trabajo si se les contrata en programas de trabajo público.

Para que estas infraestructuras beneficien a las mujeres, especialmente a las mujeres pobres, habría que tener en cuenta temas como el acceso y las posibilidades de pago de las mujeres, especialmente en un contexto en que los servicios públicos se privatizan y se plantean tasas sobre los mismos. También tendrían que utilizar una perspectiva del usuario que tenga en cuenta las diferencias de género en el diseño y la puesta en marcha de los proyectos.

3.3. LAS VALORACIONES DEL BANCO SOBRE SU TRABAJO DE GÉNERO

La primera valoración sobre el trabajo del Banco se realizó a petición del Directorio en 1990 y fue publicado ese mismo año (World Bank 1990b).

En este informe sobre el progreso realizado, la justificación del esfuerzo a largo plazo de la institución en la iniciativa MED, como en cualquier otro esfuerzo del Banco, era su potencial contribución al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. Mejorar las oportunidades de las mujeres, de forma que aumentaran su productividad y sus ingresos, serviría para elevar sus estándares de vida y contribuir a mejorar los resultados económicos, la reducción de la pobreza y el bienestar familiar. Con el tiempo, también ayudaría a reducir el crecimiento de la población. Se creía que, aunque no era un proceso rápido y automático, el desarrollo económico supondría que las mujeres serían capaces de ganar más, aprender más y asegurarse una mejor salud para ellas y sus hijos e hijas ya que este desarrollo abriría oportunidades y expandiría las opciones de las mujeres.

Era necesario promover intervenciones para ayudar a las mujeres tanto por razones de equidad como porque servían para conseguir otros objetivos del Banco. Estas intervenciones debían ser sensibles al entorno cultural por lo que los gobiernos, consultando a los grupos de mujeres y a las ONG, debían establecer las prioridades.

A largo plazo, las áreas con más posibilidades de éxito eran las relacionadas con la inversión en capital humano: educación, salud y planificación familiar. A corto plazo, había que aumentar el acceso de las mujeres a los recursos, especialmente a los servicios de extensión agrícola y al crédito. El informe contenía un balance de los avances realizados en las operaciones de préstamos y en los estudios económicos y de sector, especialmente en los que analizaban servicios sociales. En los estudios económicos y sectoriales realizados en 1988 y 1989, un 25% abordaban con cierto detalle temas de mujeres, frente a un 19% entre 1980 y 1987. Se señalaba que había que prestar más atención al tema MED en los préstamos y estudios ya que ningún país se podía permitir infraequipar e infrautilizar más de la mitad de sus recursos humanos. Tanto el alivio de la pobreza, la seguridad alimentaria, la reducción del crecimiento de la población, la mejora de la calidad de la futura fuerza de trabajo como la buena utilización de los recursos naturales dependía sustancialmente de las mujeres.

El Comité de Desarrollo, que no había mostrado previamente mucho interés, estuvo de acuerdo en discutir los roles de las mujeres en su encuentro de setiembre de 1990 y, sobre la base del informe anterior, se preparó un documento: "Enhancing the Economic Role of Women in Development". En él se identificaron cinco áreas de acción prioritaria: educación secundaria femenina; maternidad segura; extensión agrícola y otros servicios; provisión de crédito y servicios de apoyo para empresarias; y acceso a los mercados de trabajo. Se podían conseguir progresos en los cinco terrenos a un coste modesto (World Bank 1990c:61). En este

documento, que cubría los años fiscales 88-89, se señaló que el porcentaje de proyectos con alguna acción de género había subido de un 10 a un 20%, que casi la mitad de los proyectos de educación aprobados en 1989 incluían acciones específicas y que un 25% de las operaciones de ajuste estructural de ese año incluían algunas acciones para ayudar a las mujeres a contribuir al proceso de ajuste o a superar las penurias producidas por el mismo (World Bank 1990c:65-66). Posteriormente se pidieron sendos informes en 1991 y 1993.

El presidente señaló cuatro áreas de acción: fortalecer la base analítica y darla a conocer entre el personal y la dirección; integrar de forma sistemática los aspectos de género en los programas de país; realizar valoraciones por país de los problemas específicos en el terreno legal y de regulación; y asegurar que los componentes MED de los préstamos y los estudios económicos y de sector consiguieran los altos estándares de calidad esperados del Banco.

En los informes anuales del Banco de 1991 y 1992 se mostró que en el año fiscal 91 y 92, de los proyectos aprobados un 40% o más habían incluido a las mujeres como objetivo, y un 62% de los estudios económicos y sectoriales y cerca del 75% de los informes macroeconómicos de país analizaban las cuestiones de mujeres. Las tendencias sectoriales reflejaron las prioridades del Banco en materia de participación de las mujeres en el desarrollo. Todos los proyectos de población, salud y nutrición, la mayoría de los del sector de microempresas y más de la mitad de los proyectos agrícolas y de desarrollo rural habían tenido en cuenta las necesidades de las mujeres; se había mejorado en el sector de educación, de un tercio a la mayoría de los proyectos concernían a mujeres y niñas y en 1992 uno de cada tres proyectos de infraestructura abordaba temas de mujeres (World Bank 1991a; 1992a).

En cuanto al personal profesional del Banco, a final del ejercicio de 1992 había casi 3.900 personas contratadas establemente o con nombramiento permanente. De los funcionarios de nivel profesional un 42% era de países en desarrollo y un 27% de los funcionarios eran mujeres, porcentajes similares a los del año anterior²⁶ (World Bank 1991a; 1992a).

El informe de 1993 al Comité señaló un cambio del marco conceptual que pasó de "mujer en el desarrollo" a "género en el desarrollo": El Banco *"... ha evolucionado hacia una postura frente a los sexos y el desarrollo que aborda las cuestiones relativas a la mujer según su relación social con las de los hombres"* (World Bank 1993c:93). Según el informe un 45% de los proyectos tenían a las mujeres como beneficiarias y había mejoras en la cobertura sectorial. Como avance, el hecho de que todos los proyectos de

²⁶ En los últimos informes anuales estos datos y porcentajes no aparecen.

población, salud y nutrición, y desarrollo de recursos humanos abordaron en 1993 temas de género y 2/3 de los de agricultura y educación. El informe reconoció el apoyo financiero prestado por Noruega y los Países Bajos. Sin embargo, los temas de género en los proyectos y en el diálogo general con los países no tenían la atención suficiente y cuando se abordaban no se hacía correctamente:

“...la integración de las cuestiones relativas a la mujer en el desarrollo en el diálogo general con los países requiere más atención... ...incluso en los casos en que se abordan las cuestiones que conciernen al papel de la mujer, persisten las incongruencias entre las recomendaciones de los estudios económicos y sectoriales y el diseño de los proyectos, al igual que la insuficiente atención que a menudo se presta a la supervisión de las actividades relacionadas con la mujer mientras se ejecuta el proyecto.

...La explícita y coherente integración de las cuestiones relacionadas con los distintos sexos en el diálogo general sobre políticas y en las estrategias de asistencia a los países prestatarios es quizás la manera más significativa de medir el progreso del Banco en la puesta en práctica de la iniciativa sobre la participación de la mujer en el proceso de desarrollo.” (World Bank 1993c: 109 -110).

El Banco encargó una valoración sobre su trabajo de género al Departamento de Evaluación de Operaciones, que goza de cierta autonomía para intentar evaluar “objetivamente” el trabajo de la institución. Existía la sensación dentro del Banco de que los informes de avances previos eran demasiado optimistas. El documento fue publicado (Murphy 1995) y en el prólogo el director general del DEO, Robert Picciotto, planteó que, con el fin de mitigar la pobreza, incrementar la productividad y la eficiencia económica, reducir el crecimiento de la población y conservar el medio ambiente, era necesario superar los obstáculos ligados al sexo de los participantes, lo que resultaba un estorbo para su contribución eficaz al proceso de desarrollo.

Desde 1967 a 1993 los proyectos del Banco que tenían alguna actividad de género apenas representaban un 12% de la cartera del Banco en ese período y, de ellos, menos del 30% habían finalizado y tenían evaluación final, por lo que no había suficiente evidencia sobre sus resultados.

La evaluación señaló que en el período pro-activo, unos recursos más adecuados y un programa conjunto del centro y las regiones consiguieron mejores resultados en la cartera, en los documentos de discusión y en las directrices. Se mejoró el apoyo operativo en las evaluaciones sobre temas de género y se prepararon directivas en silvicultura y agricultura. El personal de las regiones ofreció apoyo desde 1990 en el trabajo sectorial, en las evaluaciones MED y de pobreza, y en los proyectos, siendo especialmente activo el grupo de género de África.

El seguimiento del progreso se realizó más sistemáticamente desde que se formó la División MED. Se examinaban los proyectos presentados al Directorio creándose una base de datos con evidencia cuantitativa de los mejores diseños de proyectos en los informes realizados desde 1990 a 1993, pero ya desde 1988 los proyectos se clasificaban como proyectos con actividades de género sobre una base de acción mínima como incluir unas pocas mujeres en el personal de la agencia de servicio, o porque las mujeres estaban claramente implicadas (salud infantil o planificación familiar). Desde 1994 un grupo del Departamento de Educación y Política Social daba seguimiento a los temas de pobreza y género con un examen más global de los documentos de proyectos y los estudios económicos y sectoriales (Murphy 1995:56).

Un aspecto de las actividades realizadas fue la organización de seminarios para diseminar la información. Se formaron redes de trabajo y en marzo de 1993 se creó una red de género y pobreza para discutir las tareas en común y traer a conferenciantes externos. En el verano de este año se realizó un seminario informal con el Directorio para discutir los enfoques de género y desarrollo.

Las valoraciones MED por países aumentaron en los años pro-activos con más de 50 países incluidos frente a 19 en los años anteriores. Estas valoraciones fueron útiles para las discusiones entre el Banco y los países prestatarios, aumentaron la implicación de los países y mostraron las interacciones sectoriales de los temas de género, pero no estaba claro su efecto en los resultados de los proyectos. En muchos casos sirvieron también para una mayor comprensión del tema por parte del personal del Banco. Los informes citaban los temas de eficiencia, equidad y pobreza como las razones para prestar atención al género, enfatizaban las implicaciones sociales y culturales de los temas de género y la necesidad de promulgar legislaciones más justas con las mujeres. En esta nueva etapa, los informes eran menos descriptivos y más analíticos, pero pocas veces incluían planes para cambiar las cosas²⁷.

En el período entre 1986 y 1993 el 24% de los proyectos aprobados por el Banco incluían alguna acción de género, frente a un 7% de media en los años reactivos. En 1992 eran un 36% y un 35% en 1993²⁸ También en este período la mayoría de los proyectos con acciones de género, especialmente desde 1988, se realizaron en países de bajos ingresos; por

²⁷ Fue una excepción el informe sobre Gambia pedido por el gobierno y que sirvió de base para un proyecto MED, uno de los tres únicos proyectos específicos de la cartera del Banco (Murphy 1995) hasta 1994.

²⁸ Estos datos no coinciden con el 45% planteado en el informe de avances al Comité de Desarrollo en 1993 (World Bank 1993c), ni con el 40% para los años 1991 y 1992 planteados en los informes anuales del Banco.

regiones, África y Asia concentraron este tipo de proyectos y los sectores principales fueron los de recursos humanos y agricultura. A partir del año fiscal 1989, más de la mitad de los proyectos de recursos humanos tenían actividades de género y, a partir de 1991 la mitad de los proyectos agrícolas también (Murphy 1995:59-61).

En 1994 se comenzó a hacer un esfuerzo en la participación de los asociados del desarrollo, con directrices en valoraciones sociales que incluían factores sociales que afectaban al desarrollo. Tanto la participación como la valoración social ayudaron a hacer más visibles las diferencias de género.

Las condiciones asociadas a buenos resultados en las acciones de género en la primera evaluación del Banco fueron (Murphy 1995:8):

1. Participación y compromiso del país.
2. Clara integración de los objetivos de género en los generales del proyecto.
3. Presencia de personal con experiencia.
4. Supervisión de las actividades de género.

Las principales recomendaciones del informe fueron: 1.- Incluir personal con experiencia en género para los trabajos económicos y de sector y para los proyectos. 2.- Promover discusiones formales con los países sobre acciones de género. 3.- Asegurar, si era necesario, un buen análisis de género en los documentos de Estrategia de Asistencia al País. 4.- Seleccionar indicadores con objetivos separados para hombres y mujeres cuando fuera necesario. 5.-Buscar el apoyo del Fondo para Enfoques Innovadores en Desarrollo Humano y Social para temas de género. (Murphy 1995; 1997).

Dos años más tarde se publicó una nueva evaluación (Murphy 1997) que ponía al día los resultados previos, intentando hacer un balance más acabado de los proyectos con acciones de género. Para ello se analizaron especialmente 58 proyectos aprobados en 1987 o después y finalizados antes de diciembre de 1995. Las principales conclusiones del análisis fueron: De los 58 proyectos analizados, los que mejor se implementaron tuvieron mayores posibilidades de lograr sus objetivos de género. Otro factor asociado al cumplimiento de los objetivos de género era el que éstos estuvieran bien integrados en los objetivos del proyecto. Sólo el 16% de los proyectos tenía un adecuado análisis de género, y los temas de género no se revisaron sistemáticamente durante la supervisión. La cobertura de los temas de género en los informes finales de ejecución fue desigual, aunque de su estudio se desprendió un mayor grado de éxito en los proyectos con componentes de género (74%) que en otros proyectos de los mismos

sectores que no los tenían (65%)²⁹. Los principales argumentos utilizados para incorporar aspectos de género en los proyectos fueron el de eficiencia y el de bienestar.

Esta segunda evaluación, que también incluía el análisis de proyectos no finalizados en los años fiscales 1994-1996, consideró que la integración de las preocupaciones de género en el trabajo del Banco no era sistemática.

Uno de los problemas con los proyectos integrados o generales era que su componente de género tendía a quedar marginado durante la aplicación. Una revisión interna de MED sobre la cartera de gestión de los países latinoamericanos encontró que los objetivos MED no estaban emparejados con actividades específicas y acciones para conseguirlos. También señaló que los fondos que se necesitaban para llevar las actividades MED no se especificaban y que frecuentemente no se contaba con asistencia técnica. Parece ser que en respuesta a alguno de estos problemas el Banco decidió, por primera vez en su historia, experimentar con proyectos específicos de mujeres (2 en África y 1 en América Latina (Razavi y Miller 1995b:46)

3.4. ESTABLECIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA: EL DOCUMENTO DE POLÍTICA DE GÉNERO DE 1994

En abril de 1994 se aprobó por el Directorio Ejecutivo el primer documento de política donde se plantearon las razones para la intervención del Banco en temas de género sobre la base de la eficiencia, el alivio de la pobreza y la equidad³⁰. Se defendía una inversión proporcionalmente mayor en las mujeres que en los hombres en educación, salud, planificación familiar, acceso a la tierra, a los insumos y los servicios de extensión, como parte de la estrategia de desarrollo, y como un acto de justicia social. Las razones eran que esta inversión reducía la pobreza, propiciaba una mayor productividad y eficiencia en el uso de los recursos, contribuía al desarrollo sostenible, producía beneficios sociales como la disminución de la fecundidad, mejor nutrición y reducción de la mortalidad infantil y maternal. Los beneficios para la siguiente generación eran especialmente altos ya que la educación de la madre tenía mayores efectos que la del padre en la salud y educación de sus hijos y era más probable que los ingresos en manos de las mujeres se invirtieran en la satisfacción de las necesidades familiares (World Bank 1995a: 9-10).

²⁹ Este resultado era mejor que el planteado en el informe anterior donde el grado de satisfacción de proyectos con acciones de género era de 69% frente al 71% del conjunto de proyectos de los mismos sectores (Murphy 1997:21).

³⁰ El Banco fue una de las agencias que más tardó en establecer una estrategia de género ya que la mayoría de ellas establecieron sus estrategias en la década de los 80.

Los obstáculos que enfrentaban las mujeres para conseguir una mayor participación en el desarrollo eran: las bajas inversiones en la educación y salud de la mujer; un acceso deficiente a los servicios y bienes; los obstáculos legales y reglamentarios; y la doble función de la mujer en el hogar y en el mercado.

En relación a las actividades del Banco, el documento confirmaba las políticas que se habían seguido desde los 70: integración de la problemática de género en los proyectos, sectorialidad del trabajo y dirección del mismo por los gobiernos clientes.

En primer lugar la integración, es decir tener en cuenta los efectos de los proyectos sobre mujeres y hombres en los propios proyectos. Los temas que afectan a las mujeres no deberían ser tratados de forma aislada con proyectos específicos para mujeres, salvo circunstancias especiales.

En segundo lugar, un enfoque sectorial. Se planteaban cinco estrategias operacionales para mejorar la condición y productividad de la mujer:

Aumento de la matrícula de las niñas.- Para ello se necesitaba aumentar el número de plazas escolares y reservar algunas para las niñas. En algunas culturas construir escuelas de niñas. También favorecía ubicar las escuelas cerca de los hogares, y establecer un mayor número de escuelas de tamaño menor y con vínculos con la comunidad. Aumentar el número de maestras, suministrar servicios sanitarios separados para las niñas, rebajar los costes directos y los de oportunidad a través, por ejemplo, de becas y de guarderías infantiles en la escuela o cerca de ésta. Podía ser importante adaptar los horarios escolares para que las niñas pudieran combinar los estudios y los quehaceres domésticos. Otro medio era la educación a distancia a través de la correspondencia, la radio o la televisión.

Mejora de la salud de la mujer.- A través de la planificación familiar, programas de maternidad sin riesgos, atención primaria y suplementos nutricionales. En algunos lugares podía ser importante la formación de personal sanitario femenino. Facilitar el acceso de la mujer a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y discutir con ellas, si era necesario, el tipo de servicio deseado y por el que estaban dispuestas a pagar.

Mayor participación de la mujer en la fuerza laboral del sector estructurado.- A diferencia de las estrategias anteriores, las orientadas a aumentar la tasa de participación y reducir las diferencias salariales tenían una eficacia menos comprobada. Consistían en aumentar la productividad, reducir las dificultades para participar en el mercado laboral y mejorar la eficiencia de ese mercado. Los servicios de cuidado infantil reducían los

obstáculos. Otras medidas eran la eliminación de la segregación y la discriminación. Se conocía poco de la eficacia de las medidas en relación a los costes.

Ampliación de las opciones en la agricultura y la ordenación de los recursos naturales.- Mejorar la prestación de servicios de extensión haciéndolos apropiados para las mujeres como clientela separada, aumentando el número de mujeres agentes y supervisoras, y suministrando instalaciones separadas, transporte y otros recursos. Los proyectos sobre recursos naturales debían realizar una evaluación total de los costos y las externalidades negativas del daño ambiental incluyendo los costos directos e indirectos de y en las actividades de las mujeres.

Prestación de servicios financieros.- Se trataba de reducir los costes de transacción para lo que podía ser útil el crédito colectivo, oficinas móviles, procedimientos uniformes y descentralizados para otorgar el crédito. El crédito colectivo también reducía el riesgo de incumplimiento. Era importante ofrecer a las empresarias capacitación en la administración y gestión de pequeñas empresas.

En tercer lugar, eran los gobiernos quienes tenían que dirigir los esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo. El Banco era consciente de que satisfacer las necesidades estratégicas³¹ podía ser controvertido, por lo que consideraba que la institución:

“...debe tener en cuenta los factores sociales y culturales que predominan en los países miembros. La mejor forma de hacerlo es centrar la atención en los contundentes argumentos económicos que demuestran que la mujer puede y debe participar plenamente en el desarrollo económico de su país” (World Bank 1995a: 17).

El Banco prestaría apoyo a los gobiernos para la puesta en práctica de las estrategias operacionales. Les asistiría en el diseño de políticas y programas sensibles al género; en la revisión y modificación de los marcos legales para mejorar el acceso de las mujeres a los bienes y servicios; en el fortalecimiento de la base de datos para el análisis de género; y a conseguir financiamiento para cubrir las necesidades de nuevos recursos para lograr estos objetivos. Como apoyo a los gobiernos:

“...el Banco determinará las funciones, los intereses y las limitaciones propias de la mujer a fin de que al iniciarse el diseño de los proyectos y programas se aborden los múltiples obstáculos a que se enfrentan las mujeres en comparación con los hombres.” (World Bank 1995a: 73).

La atención a los temas de género en los estudios económicos y sectoriales del Banco debería comenzar con las evaluaciones de pobreza que constituían el mejor instrumento de diagnóstico porque se analizaban

³¹ Las que se derivan de la situación de subordinación de las mujeres respecto a los hombres y pretenden superarla.

los indicadores sociales por sexo. Los documentos de estrategia de asistencia al país (EAP), que son los instrumentos principales para tener diálogos de políticas con los países, tendrían que incluir planes para trabajar los temas de género evaluando los temas culturales y tradicionales para ser realistas en los objetivos. El modo más eficaz de crear consenso era el establecimiento de objetivos concretos para solucionar disparidades muy agudas y costosas. Este esfuerzo de integración en los programas debía tener prioridad en aquellos países donde las disparidades eran más agudas.

El Banco debía formular y aplicar un programa de operaciones crediticias que ayudara a lograr una reducción apreciable de las desigualdades entre los sexos mediante sus operaciones de ajuste e inversión, a la vez que realizar un seguimiento y evaluación de los avances en la integración de los temas de la mujer en sus operaciones. Las políticas de ajuste podían tener efectos más perjudiciales en las mujeres en algunos contextos, y su situación hacer que no se beneficiasen proporcionalmente de los cambios positivos. Era necesario analizar los diferentes impactos en hombres y mujeres, y el Banco debería incorporar medidas de protección social en el programa de ajuste.

El Banco tenía que aprender de los demás y colaborar con ellos. Otros donantes bilaterales, multilaterales y ONG que trabajaban en cuestiones de la mujer tenían amplia experiencia. Se consideraba importante reconocer la ventaja comparativa de los distintos participantes para integrar cuestiones de interés para la mujer en el programa de desarrollo. La mejor contribución que podía hacer el Banco era centrar sus esfuerzos en la generación de conocimientos analíticos mediante la formulación de políticas económicas y proyectos para países específicos y a través de la prestación de asistencia a organizaciones nacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales en la formulación y puesta en práctica de sus propios programas para acabar con la desigualdad poniendo énfasis en la participación y la propiedad para mujeres y hombres por igual.

Sobre la base de este documento se formuló una Política Operacional OP 4.20, en abril de 1994, dentro del Manual de Operaciones del Banco Mundial que sintetizaba las principales vías de apoyo a los gobiernos y de actuación en las operaciones del Banco, al tiempo que planteaba que el Departamento de Educación y Política Social debía informar periódicamente al Directorio de los avances realizados en la integración del género en sus operaciones.

En la OP 4.20 se plantea la política de género del Banco en relación con los programas de asistencia al país de forma que se integren los criterios de género. En líneas generales dice:

1. El Banco pretende reducir la disparidad de género y aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo económico.

2. Para ello el Banco prestará asistencia a sus países miembros en:

- a) El diseño de políticas y programas sensibles al género para que el desarrollo tenga impactos de género equitativos. Ayudará identificando barreras que enfrentan las mujeres, evaluando los costos y beneficios de suprimirlas, asegurando la implementación del programa, y estableciendo mecanismos de evaluación del proceso.
- b) Revisar y modificar los marcos legales y regulatorios para que mejoren el acceso de las mujeres a bienes y servicios, y tomar medidas institucionales para garantizar que se realicen los cambios.
- c) Fortalecer la base de datos y formar a los funcionarios del país para que se realicen análisis de género.
- d) Obtener financiamiento propio y ajeno según las necesidades de recursos.

3. Para analizar los temas de género el Banco utiliza las evaluaciones de pobreza, revisiones de gasto público, otros trabajos sectoriales y económicos, y el diálogo con el país. El análisis y las estrategias se incorporan a la Estrategia de Asistencia al País y se reflejan en el programa de préstamo. La operación tiene seguimiento como parte de la evaluación de operaciones del país.

4. El departamento de Política Social y Educación, de la que es parte el Grupo de Análisis y Políticas de Género, informa regularmente al Directorio sobre el progreso del Banco en la integración de género en sus operaciones.

La Política Operacional establece una función de apoyo del Banco, dejando la dirección de los objetivos en materia de género a los gobiernos que son los responsables de las acciones. El Banco apoyará a los gobiernos a través de un análisis de género adecuado y la identificación de las diferentes opciones para reducir la disparidad de género y aumentar la participación de las mujeres en las actividades económicas. Con ese análisis, el Banco identificará los temas de género en el país y los incorporará a la estrategia de asistencia al país si es necesario, y ayudará al gobierno a asegurar el impacto equitativo de los resultados. Si el género no es un tema crucial en el país o si no es un tema de los sectores en que se centra la EAP, se puede argumentar que este documento clave no necesita discutir específicamente sobre género. Sin embargo, es claro que esta afirmación no se puede hacer sin un análisis inicial. (World Bank 2001a: 38).

Aunque el documento de política de género del Banco dice que hay que dirigirse a los países con mayor disparidad de género y centrarse en los cinco sectores que tienen mayor evidencia de buenos resultados, esto no queda reflejado en la OP 4.20 que tampoco requiere específicamente la integración de los temas de género a nivel de proyecto (World Bank 2001a).

3.5. LAS RAZONES PARA INCORPORAR LOS ASUNTOS DE GÉNERO AL TRABAJO DEL BANCO

En 1985 la División MED adoptó una estrategia efectiva: suministrar una sólida justificación intelectual para el mandato MED del Banco. El trabajo que había que realizar demandaba argumentar el género en términos de eficiencia lo que no era fácil, especialmente en la medida en que los datos eran escasos y no siempre apoyaban la premisa de eficiencia. Convencer a los economistas del Banco de que MED era un asunto legítimo para su organización, requería una base conceptual sólida y evidente. En este contexto la consejera MED y sus colegas decidieron dar prioridad a inversiones en los sectores sociales donde la evidencia de buenos resultados de la inversión en el capital humano de las mujeres era más fuerte y los beneficios más elevados. Basándose en investigaciones llevadas adelante en el Banco y fuera de él, las sinergias positivas entre invertir en las mujeres y los principales objetivos del Banco: reducción de la pobreza, aumento de la productividad, uso más eficiente de los recursos y beneficios sociales, pudieron resaltarse (Razavi y Miller 1995b: 40-41).

Se argumentó que los beneficios privados derivados de las inversiones para aumentar la productividad de las mujeres en el mercado eran altos, especialmente las realizadas en la educación primaria y secundaria de las mujeres. A partir de un análisis del comportamiento familiar basado más en el modelo de negociación que en el modelo neoclásico de preferencias comunes, se consideró que estas inversiones llevaban a una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, beneficiaban la salud y nutrición de los niños, las niñas y la familia inmediata, reducían la fertilidad, y hacían de las mujeres mejores gestoras en el uso de los recursos familiares. Se pensó que actividades como la extensión de los servicios de planificación familiar y de salud materno-infantil también resultaban rentables. Ya que las inversiones en educación y salud tenían resultados a largo plazo, se necesitaban medidas a corto plazo para aumentar la productividad de las mujeres, especialmente servicios de extensión agrícola y programas de crédito a pequeña escala, aunque se reconocía la necesidad de más investigación para comprobar los resultados de estos servicios y programas (Schultz y Herz 1989).

A finales de los 80 la División MED produjo una serie de cuadernos de trabajo que situaron los argumentos y los medios de la incorporación de los asuntos de las mujeres en las actividades del Banco. El primero, "Women in Development: Defining the Issues" de Paul Collier definió en 1988 las dimensiones de equidad y eficiencia de MED. El segundo, "Women in Development: Issues for Economic and Sector Analysis" elaborado por la División MED (World Bank 1989), basándose en su trabajo y experiencia en los dos años de funcionamiento del grupo, tenía un enfoque operativo y pretendía utilizar los descubrimientos de la investigación para ayudar al personal del Banco a identificar asuntos y a desarrollar planes de acción relativos a las mujeres en la economía, en el análisis sectorial y en el diseño de proyectos. El énfasis se ponía en construir capital humano, así como en equipar bien a las mujeres en el corto plazo, a través de medidas como el crédito y los servicios de extensión con el objetivo de mejorar la productividad y la capacidad de generar ingresos. Se conocían las consecuencias de los roles de las mujeres para el análisis y la actividad crediticia del Banco en los componentes del capital humano, pero éstas eran menos evidentes en otros terrenos como el alivio de la pobreza, el empleo, la agricultura y silvicultura o la energía doméstica, y todavía estaban muy poco estudiadas en las infraestructuras, la política macroeconómica o el marco legal.

La necesidad de prestar atención a MED descansaba en tres puntos: 1) La contribución de las mujeres a la economía y a sus familias era importante y mayor de lo que reflejaba el PNB; 2) las mujeres se enfrentaban a desventajas especiales y los mercados de factores y productos funcionaban imperfectamente para las mujeres; 3) las inversiones para mejorar el capital humano de las mujeres y sus oportunidades económicas tenían beneficios no sólo para ellas, sino para sus familias y la economía. (World Bank 1989:2).

Se argumentaron los costos de no tener en cuenta a las mujeres y no invertir en ellas: el desperdicio de potencial humano, la ineficiencia en la producción, los riesgos de no conseguir objetivos macroeconómicos como el ajuste y de perjudicar en mayor medida a mujeres y niños, y un menor control del crecimiento demográfico junto con el deterioro del medio ambiente. Por otro lado, siempre ha habido una tensión en la institución entre los argumentos de inversión en capital humano que aparecen en MED y en otros documentos de recursos humanos y pobreza, y los límites fiscales que se recomiendan a los gobiernos a través de los documentos de política macroeconómica.

En otro de los documentos, Schultz (1989:33) defendía que las mujeres constituían el grupo principal que perdía terreno en el trabajo asalariado a medida que se introducían salarios mínimos y otras

distorsiones en países de bajo ingreso. El Banco realizó un análisis sobre el empleo y las remuneraciones de las mujeres en el conjunto de la región de Latinoamérica y el Caribe y estudios de caso de varios países de la región donde se planteaba que existía una relación directa entre los años de escolarización que tenían las mujeres y su mayor participación en la fuerza de trabajo, y entre los años de escolarización y los salarios (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992).

Estos documentos se siguieron produciendo a comienzos de los años 90 abarcando sectores concretos y experiencias locales.

Argumentando el hecho de la sinergia entre equidad y eficiencia económica, esos documentos de trabajo marcaron una ruptura con el enfoque sociológico más difuso previo a 1987. Sin embargo, aunque la División MED estaba construyéndose una posición más fuerte dentro del Banco, eran los que estaban fuera los menos convencidos de los argumentos de eficiencia. Un informe evaluativo noruego, aunque aceptaba los límites de la cultura institucional del Banco, señalaba los peligros de no reconocer la equidad de género como un objetivo válido en sí mismo ya que podía limitar las intervenciones sólo a los casos en que el tema económico fuera fuerte. ¿Y qué pasaba si la atención a los asuntos de género no aumentaba el éxito del proyecto? (Razavi y Miller 1995b: 41).

Sin embargo, quienes trabajaban dentro consideraban que se necesitaba ganar el interés de los que hacían las políticas macroeconómicas, es decir, transformar la corriente principal. El mandato del Banco sobre la reducción de la pobreza abría un punto de entrada para el género, y la proximidad institucional entre pobreza y género en el Banco, podía facilitar su mutua alimentación. Para que esto sucediera, sin embargo, el Grupo central GAP debía asumir un rol más activo, basándose en una investigación sólida y un trabajo analítico. Dado el énfasis en operaciones, y el mandato de GAP para incluir el género en los departamentos operativos, equilibrar ambos podía ser difícil sin un aumento significativo de los recursos asignados a MED/género. (Razavi y Miller 1995b: 47-48).

En los estudios sobre género de algunos países los argumentos difieren. En algunos de ellos se habla de las barreras de género o se analizan los roles de hombres y mujeres, mientras otros se refieren a las mujeres como grupo vulnerable. Algunos tienen un enfoque antidiscriminatorio y de equidad, mientras en otros los argumentos de eficiencia son los más destacables. Hay diferencias que se corresponden a las distintas situaciones de las mujeres en las regiones, pero existe también falta de claridad y homogeneidad de conceptos en el personal del Banco (Moser et al. 1999).

En el de género y pobreza en la India los argumentos de equidad tienen mucha importancia, y se complementan con los de eficiencia. En el estudio se plantea que hacer que las mujeres sean más productivas reduce su dependencia y mejora su estatus, al tiempo que su éxito económico ayuda a sus propias vidas y a las de todos los indios. En las conclusiones se señala que las mujeres son centrales para el éxito de los esfuerzos de reducción de la pobreza, y que las fuerzas de mercado tienen un gran potencial para influir en la ideología de género y aumentar la valoración de las mujeres. Esto es debido al mayor poder de negociación que tienen las mujeres que ganan ingresos dentro de sus hogares, y la mayor valoración de las mismas lleva a cambiar las preferencias de asignación de recursos y a mejorar las inversiones en las niñas. En este estudio se habla de equidad de género y de la importancia de la organización de grupos desde los que las mujeres demanden los cambios que necesitan (World Bank 1991b).

Por otro lado, los argumentos planteados en el estudio sobre las mujeres en Bangladesh son más tradicionales dentro de la línea MED. El país se beneficia aumentando su productividad, mejorando el bienestar familiar y reduciendo el crecimiento de la población si se utiliza el potencial de desarrollo de las mujeres, para lo que es necesario remover los obstáculos culturales y de tradición para que las mujeres aumenten su productividad (World Bank 1990d).

En el estudio sobre Rusia, se señala un resurgimiento del patriarcado que pone barreras al uso eficiente del trabajo femenino y a su completa y equitativa participación en la rehabilitación económica. Se recomiendan una serie de acciones en el empleo, las pensiones, el desempleo, la política familiar y la salud materno-infantil. La transición a la economía de mercado ha producido feminización de la pobreza y el papel de las mujeres es vital para reconstruir la economía rusa y asegurar el bienestar familiar en la transición. Ha aumentado la mortalidad maternal e infantil, y el desempleo de las mujeres se ha visto agravado por los permisos y otros beneficios de los que disfrutaban las mujeres; estos beneficios hacen que las empresas no quieran contratar a mujeres (Fong, 1993).

Por otro lado, en el período previo a la aprobación del documento de política sobre género se revisaron en la región de África Sub-sahariana los programas macroeconómicos desde una perspectiva de género, con argumentos económicos que iban más allá del tema de los "costes sociales".

El documento de política de 1994 dejó establecido el cambio de un enfoque MED a un enfoque de género, aunque esto no supuso grandes diferencias porque cuando se mencionaba el término género, en muchas ocasiones, se quería expresar mujeres. Por otra parte, y en sentido contrario, para buena parte del personal este cambio no afectaba a las operaciones y muchos consideraban que el género tenía unas connotaciones

menos políticas y que incluía más que excluir a los hombres. Había funcionarios que se sentían incómodos con el énfasis en las mujeres y que estaban deseando apoyar el término género (Buvinic et al. 1996: 23-24).

CAPÍTULO 7

EL IMPULSO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GÉNERO

1. INTRODUCCIÓN

En este último período, y tras el documento de política aprobado en 1994, el Banco Mundial ha realizado varios esfuerzos por institucionalizar los temas de género en sus análisis, proyectos y políticas. El género ha recibido más atención institucional desde la última conferencia internacional sobre la mujer de 1995; después de ésta se nombró el Grupo Consultivo Externo de Género en 1996 y se creó la Junta Sectorial de Género en 1997. En 2001 se aprobó y en 2002 se estableció una nueva estrategia de género más orientada a la acción y como consecuencia se elaboraron una nueva política operacional y un procedimiento del Banco en 2003.

Han existido algunos factores externos que han ayudado a que los temas de género hayan alcanzado más relevancia en los últimos años. Entre ellos podemos destacar el cuestionamiento que tuvieron las instituciones financieras internacionales con motivo de su 50º aniversario, que promovieron un giro hacia posiciones más favorables a la apertura de información y a la participación de la sociedad civil en las actividades del Banco, junto con un esfuerzo por mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda; la celebración de la conferencia de NN.UU. sobre la mujer en Beijing que impulsó la adopción de compromisos respecto al "mainstreaming" del análisis de género por parte de los gobiernos; y la presión que desde el movimiento de mujeres se ha venido ejerciendo sobre el Banco.

Antes de abordar los cambios en el proceso interno de institucionalización del género en la organización y actividades del Banco, se analizan la participación de la institución en la conferencia de NN.UU. y los compromisos adoptados, y la combinación de crítica y colaboración que desde sectores del movimiento de mujeres ha tenido la institución.

2. LOS COMPROMISOS DEL BANCO EN BEIJING

El Banco preparó dos documentos para la conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995. "Toward Gender Equality: The Role of Public Policy" (World Bank 1995b) presentó el marco conceptual para analizar las implicaciones de la persistente desigualdad de género y planteó la importancia de las políticas públicas para compensar los fallos de mercado en el área de la igualdad de género. Esas políticas deberían igualar las oportunidades y redirigir recursos a las inversiones con los mayores retornos sociales, siendo las inversiones más importantes las

dirigidas a la educación. Se consideró que estas políticas no serían efectivas sin la participación de las mujeres y sus puntos de vista en la formulación de las mismas. El otro documento, "Advancing Gender Equality: From Concept to Action" (World Bank 1995c), se centró en explicar cómo el Banco ayudaba a sus clientes a integrar el género en los esfuerzos de desarrollo y, a través de casos concretos, a mostrar cómo se identificaron e incorporaron los temas de género en los proyectos apoyados por la institución.

La conferencia marcó un hito en el compromiso del Banco ya que por primera vez asistió su presidente a una de estas conferencias. Su discurso señaló que las mujeres eran cruciales para alcanzar un desarrollo sostenible, el avance económico y la justicia social, y que su presencia en la conferencia era para unirse, y unir al Banco, a aquellos que llamaban a la acción para permitir que las mujeres de todo el mundo pudieran realizar su potencial, mejorar su calidad de vida y construir un mundo mejor para todos y todas. Resaltó que no empoderar a las mujeres es perder una importante oportunidad para crear una sociedad más justa y próspera, y que mejorar realmente la calidad de vida de las mujeres requiere que los hombres cambien. La acción debe comenzar en el hogar y seguir en la sociedad e instituciones. Dentro del Grupo Banco Mundial, el presidente había designado recientemente a tres vicepresidentes y habían sido mujeres, nombradas por su excelencia profesional (Wolfensohn 1995).

En su discurso consideró que el área de intervención clave del Banco debía ser la educación de las niñas, comprometiéndose a dedicar en los siguientes cinco años, si se reponía el dinero de la AID, 900 millones de dólares anuales a la educación de las mismas (un 60% de los créditos educativos de la AID). Propuso como objetivo la educación primaria universal de niñas y niños para el año 2010 y que para ese año un 60% de los niños y niñas estudiaran en secundaria. Wolfensohn consideró que el énfasis en la educación de las niñas era la principal contribución singular que podía hacer el Banco para fortalecer el papel de las mujeres en el desarrollo ya que la educación de las niñas tenía un efecto catalizador en todas las dimensiones del desarrollo: reducía las tasas de mortalidad infantil y maternal; reducía las tasas de fertilidad; aumentaba los logros educativos de hijas e hijos; aumentaba la productividad; y mejoraba la gestión medioambiental. Terminó su discurso comprometiéndose a la financiación y energía del Banco para defender y ser parte de la lucha por la igualdad (Wolfensohn 1995: 4).

Además se comprometió con ONG y grupos de mujeres que asistieron a Beijing a impulsar en varios sentidos el trabajo de género. Era la primera vez que las ONG realizaban un trabajo de presión en temas de género ante

el Banco¹. En la conferencia, representantes de las organizaciones de mujeres, dieron al presidente Wolfensohn una carta firmada por más de 800 personas donde se reclamaba que la organización tomara una serie de medidas:

1. Promover la participación de la sociedad civil, particularmente de las mujeres, en el proceso de negociación y diálogo que se da entre el Banco Mundial y los gobiernos, mediante la apertura del documento Estrategia de Asistencia al País.
2. Institucionalizar una perspectiva de género en sus políticas y programas.
3. Aumentar la inversión en los sectores de salud, educación, agricultura, servicios crediticios para las mujeres, así como en los no tradicionalmente femeninos.
4. Aumentar el porcentaje de mujeres en los altos puestos de dirección del Banco, así como su diversidad racial y étnica (Frade 1997a: 1).

Se hicieron dos informes de progresos en 1996 y 1997. El primero valoraba los avances del Banco en la puesta en marcha de políticas para promover la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social y, más en concreto, los avances en los compromisos adquiridos en Beijing. En el segundo se analizaban los avances realizados en la institucionalización de los temas de género con la nueva reestructuración del Banco donde la unidad de género era parte de la red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. También respondía a las recomendaciones realizadas por el Grupo Consultivo Externo de Género² y a los avances realizados respecto a esas recomendaciones.

En el año 2000, el Banco publicó "Advancing gender equality. World Bank action since Beijing" donde se hizo un balance del cumplimiento de los compromisos planteados cinco años antes (World Bank 2000e).

El primer compromiso era promover la participación. Según la institución, desde 1995 se había considerado una prioridad en las estrategias de asistencia al país realizar consultas con las ONG y la sociedad civil, y se habían dado pasos para incluir a grupos de mujeres. Como resultado, la mitad de las estrategias de asistencia del Banco incluían acciones para promover la igualdad de género. Sin embargo la participación no había servido para transformar las EAP para que respondieran a las necesidades que las sociedades consideraban prioritarias y en una

¹ Esta acción supuso el lanzamiento de la campaña "El Banco en la mira de las mujeres".

² Este grupo se creó, como parte de los compromisos adoptados en Beijing, para asesorar al Banco en el proceso de institucionalización del género, y está formado por mujeres de grupos y redes de mujeres, de ONG, y académicas de todas las regiones.

evaluación realizada por la campaña “El Banco en la Mira de las Mujeres” se plantearon varias razones (Frade 2000:5-6):

1. La falta de conocimiento sobre el papel que juega el Banco Mundial en los países hace que la participación no sea informada y no garantice la apropiación de las estrategias por parte de las poblaciones afectadas.
2. No hay una metodología de participación.
3. Existen diferencias de expectativas, ya que mientras la sociedad civil pide información sobre lo que considera que ya está decidido, el personal del Banco espera aportaciones que puedan ser consideradas por la institución.
4. Falta de acceso al documento final.
5. Las organizaciones de mujeres especialistas en los temas a tratar en el documento no son invitadas como tales al proceso de consulta.

Ante el segundo compromiso de institucionalizar el género en los proyectos del Banco, el balance de la institución señaló que en la fase de diseño se había doblado el número de proyectos que abordan temas de género hasta suponer más de un 40%³ del conjunto de proyectos, y que un 26% en promedio de los proyectos entre 1995 y 1999 financiaban actividades de género. Se había ido integrando el análisis de género en sectores como la agricultura, agua y alcantarillado, energía, transporte, desarrollo comunitario, reforma legal y violencia de género. Estaba comenzando a considerarse la perspectiva de género en los préstamos de ajuste. Los avances en el proceso de institucionalización en el caso latinoamericano fueron considerables ya que la presión de la campaña “el Banco en la mira de las mujeres” había logrado establecer una unidad de género en la región con personal dedicado a tiempo completo y con un plan de acción regional.

Respecto al aumento de los préstamos para educación básica, salud y programas de crédito que beneficiaran a mujeres, que era el tercer compromiso, desde la Conferencia se habían prestado 3.400 millones de dólares para proyectos de educación para niñas. Existían 46 proyectos en 31 países donde las disparidades de género en el acceso a la educación eran muy grandes. Los proyectos con mayor éxito habían tenido en cuenta estrategias de reducción de los costes directos e indirectos de la escolarización. Por otro lado, el Banco es la principal fuente de recursos externos en los países de bajos y medianos ingresos en los sectores de

³ La valoración del Departamento de Evaluación de Operaciones es muy distinta ya que el n° de referencias género/mujeres en los proyectos disminuye de un 44% entre 1989-1993 a un 39% entre 1994-1999 (World Bank 2001a:15).

salud, nutrición y población. Desde Beijing, el 66% de los proyectos en este terreno tenían objetivos de género, especialmente en temas como los derechos reproductivos de las mujeres y el VIH/SIDA. El Banco había continuado apoyando programas de microcrédito dirigidos a las mujeres y componentes microfinancieros en otros proyectos. Como veremos más adelante, al analizar los proyectos del Banco, fuera del área de recursos humanos se habían dado pocos avances.

El cuarto compromiso de aumentar el número de mujeres en la dirección del Banco, éste planteaba que desde 1995 la proporción de mujeres en puestos directivos había crecido de un 12 a un 19% mientras que la proporción de mujeres profesionales había pasado de un 28 a un 34%. Los nuevos objetivos que se planteó el Banco fueron alcanzar un 30% de mujeres en puestos directivos y un 45% de profesionales en junio de 2003. Se habían tomado acuerdos con la dirección superior, se habían introducido cambios para reducir las barreras de género en la contratación de mujeres, para ayudar a compaginar la vida familiar y laboral, y se habían desarrollado iniciativas para erradicar el acoso sexual. Cuando se realiza el balance hay 8 Vicepresidentas en el Banco, una de ellas la Vicepresidenta de Operaciones, y por primera vez una Directora Gerente (World Bank 2000e:21). En la región de Latinoamérica y el Caribe aumentó el número de mujeres en altos puestos de dirección con 3 mujeres entre los 7 directores de país (Frade, 2000:6). No se señalan cambios en la diversidad racial o étnica de la dirección.

3. INFLUENCIA DEL MOVIMIENTO DE MUJERES EN EL BANCO MUNDIAL

El movimiento internacional de mujeres se ha ido construyendo lentamente y con dificultades a partir de la actividad de los grupos de mujeres que en todo el mundo denunciaban la subordinación de las mujeres y que han entrado en contacto en torno a las Conferencias sobre la Mujer realizadas por Naciones Unidas. No existe, a pesar de las apariencias, un único movimiento internacional de mujeres ya que éste está atravesado por los intereses y preocupaciones de los distintos grupos en torno a aspectos étnicos, ideológicos, políticos, de clase, raza, etc.

Los grupos de mujeres se enfrentan en su actividad a una serie de límites derivados de las relaciones de género que condicionan su manera de intervenir en el quehacer político. La doble carga de trabajo reduce el tiempo disponible que tienen para la actividad política y la falta de recursos financieros y de experiencia política también limitan las posibilidades de intervención. Por otro lado los temas de equidad de género son controvertidos ya que socialmente son vistos como temas que cuestionan

las relaciones "normales" entre los sexos, resultan amenazadores, y se considera que sólo preocupan a pequeños grupos de mujeres que no son representativos del sentir social y que tienen una visión occidental de cuáles han de ser las relaciones entre los sexos. Estas características marcan unas tácticas de intervención y participación distintas a otros movimientos sociales (Goetz 2000: 32-33).

Buena parte de la intervención de los movimientos a escala global ha buscado colocar los intereses de las mujeres en la agenda de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales, siendo las Conferencias Mundiales de NN.UU. y los foros alternativos paralelos altavoces de sus preocupaciones al tiempo que un instrumento para ir ganando el reconocimiento de sus derechos.

Algunas organizaciones no gubernamentales de mujeres de ámbito internacional han estado en posición de ejercer una influencia directa a través de su estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de NN.UU., estatus que en su día se utilizó para impulsar la primera década de las mujeres (1976-1985) y para participar en las Conferencias de Mujeres presionando a los representantes gubernamentales para que sus prioridades se reflejaran en los planes de acción que surgieran. En otras conferencias de NN.UU. sobre población, medioambiente, etc., realizadas en la década de los 90 se han formado comités de mujeres con representantes de gobiernos, ONG y agencias de NN.UU. que han permitido compartir información y estrategias entre las participantes oficiales en las conferencias y las demás mujeres (Miller 1998: 140-141).

Ha sido, sin embargo, más tardía la atención que han recibido las instituciones financieras internacionales en la crítica de los movimientos de mujeres a escala global y existen varias razones para ello. Por un lado estas instituciones han sido, hasta hace poco tiempo, muy impermeables a las críticas externas y han mantenido fuera del escrutinio público buena parte de sus políticas y actividades, al tiempo que no permitían el acercamiento de asociaciones de mujeres a sus organizaciones. Por otro lado el lenguaje y los contenidos económicos de las instituciones financieras resultaban más difíciles para los grupos de mujeres que otras reivindicaciones políticas o jurídicas. Finalmente no es ajena la propia evolución del pensamiento económico feminista en torno al desarrollo cuyo origen se sitúa en los años 70, pero que comenzó a abordar los aspectos macroeconómicos de las políticas del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional en los años 80.

Desde la segunda mitad de los años 80, y a lo largo de la década de los 90, los grupos de mujeres han ido denunciando el modelo de desarrollo económico dominante y sus efectos en las vidas de las mujeres de una forma cada vez más elaborada. El impacto negativo para las mujeres y

otros grupos de las políticas de ajuste planteadas a lo largo de los años 80 llevó a la discusión de las políticas del FMI y del Banco y a la denuncia de muchos colectivos del papel de estas instituciones. En 1994 con la campaña "50 años bastan" los organismos financieros internacionales fueron fuertemente criticados y las críticas fueron ampliamente difundidas.

La campaña de denuncia a escala global y el mayor desarrollo de las habilidades en el análisis económico, y del enfoque de género en la crítica macroeconómica, fueron un buen terreno para el lanzamiento de la campaña "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres" en la Conferencia de Beijing en 1995 a la que asistió el presidente Wolfensohn. La campaña, que se inició con una carta al presidente firmada por 900 ONG, dio una impresión de fortaleza del movimiento de mujeres internacional que no se correspondía con la realidad, pero sirvió para impresionar y dar una sensación de coherencia ante el Banco Mundial.

Desde el lanzamiento de la campaña "El Banco en la Mira de las Mujeres" se ha ido consolidando un movimiento de crítica hacia las posiciones de género del Banco que incluye a otros grupos que inicialmente no participaron en la misma, pero que en los últimos años han tenido también relevancia.

La mayor preocupación de Wolfensohn por dar una respuesta a las reivindicaciones de las mujeres planteadas en Beijing y su compromiso de apoyo a la plataforma de acción aprobada en la conferencia supuso el lanzamiento de un Grupo Consultivo Externo de Género que representaba para el Banco un punto de conexión con el movimiento internacional de mujeres.

3.1. GRUPO CONSULTIVO EXTERNO DE GÉNERO (EGCG)

Como resultado del compromiso de su presidente con el movimiento de mujeres, el Banco creó este grupo formado por 14 mujeres representantes de ONG, grupos de mujeres y de instituciones académicas de todas las regiones.

3.1.1. FUNCIONES DEL GRUPO

Delimitar las funciones del grupo resultó ser una tarea difícil al no existir suficiente acuerdo entre lo que deseaba el Banco y lo que querían las integrantes del grupo. Para la institución el grupo podía servir de puente entre la sociedad civil y el Banco, mientras que el grupo, además de servir de puente, consideraba que existían tareas y objetivos de transformación de la institución para que se abordaran mejor los temas de género. Los

objetivos del grupo según propuso el Banco en su carta de invitación al primer encuentro eran (World Bank 1996: 1):

1. Suministrar un mecanismo para difundir la información y discutir el progreso en la ejecución de las políticas de género del Banco y en la respuesta a la Plataforma de Acción de Beijing.
2. Ser un foro para discutir las preocupaciones de los diferentes sectores de la sociedad civil sobre el enfoque de género del Banco.
3. Suministrar retroalimentación al Banco sobre el conocimiento de las ONG y otros grupos sobre enfoques de género prometedores.
4. Promover y fortalecer la cooperación entre el Banco y las ONG sobre temas de género a niveles regionales y de país.

En la primera reunión con el Banco, en abril de 1996, a la que acudieron el Presidente y los Vicepresidentes regionales, el Economista Jefe y las coordinadoras de Género entre otro personal del Banco, Wolfensohn explicó que quería que el grupo tuviera un papel incisivo, pero constructivo; deseó que se pidieran cuentas al Banco, pero que al tiempo el grupo se sintiera partícipe de la institución y fuera realista al analizar lo que se estaba haciendo.

El Grupo, por su parte, tras finalizar el primer encuentro señaló que quería tener un estatus consultivo, estar envuelto activamente en la ejecución de la política de género y tener un mandato claro de seguimiento. Para ello proponían reunirse dos veces al año con el Banco y también que, entre las reuniones, las mujeres del grupo fueran invitadas para desarrollar indicadores y para ampliar los objetivos. Sus funciones deberían ser: 1) dar seguimiento a la ejecución de los objetivos e indicadores acordados; 2) apoyar la plena integración del género en las operaciones del Banco y en la organización interna; 3) sensibilizar al Banco de las implicaciones de género de las políticas y programas de reforma estructural así como de la globalización económica en general; 4) fortalecer el diálogo del Banco con la sociedad civil y las ONG sobre el impacto de género de sus préstamos; 5) identificar temas de género prioritarios (World Bank 1996: 47).

Frente a las funciones planteadas por el Grupo, el Presidente del Banco respondió por escrito que no consideraba posible reunirse dos veces al año como se pedía ya que se necesitaba una considerable preparación para que los diálogos fueran importantes y productivos. Planteó una reunión anual y contactos con miembros del grupo a lo largo del año. La forma de trabajo con el grupo era mejor que se diera sobre una base de colaboración más que consultiva. Además señaló que el Banco había desarrollado un mecanismo de seguimiento interno e independiente a través del Departamento de Evaluación de Operaciones. Por otro lado, el Presidente declaró que se estaban teniendo en cuenta las recomendaciones y

prioridades elaboradas por el EGCG y que estaban siendo discutidas por el Grupo de Análisis y Políticas de Género con el personal operacional, y que había pedido que le informaran personalmente de los avances (World Bank, 1996: 50-51).

El grupo intentó concretar su organización y funciones en el segundo encuentro celebrado en 1997 y propuso (World Bank 1997c: 4):

1. Funciones: apoyar los esfuerzos para incorporar el género; fortalecer el diálogo de las organizaciones de mujeres y la sociedad civil con el Banco sobre la puesta en práctica de políticas y programas con enfoque de género; identificar temas de género prioritarios para el Banco; evaluar la puesta en práctica de las acciones recomendadas por el grupo.
2. Reemplazamiento y elección de nuevos miembros después de dos reuniones más y la posibilidad de contratar cuatro personas técnicas para fortalecer la capacidad del grupo.
3. Mejorar la comunicación a través de un sistema eficiente de correo electrónico y dotar a las personas del grupo con la infraestructura y software necesario.
4. Acceso durante todo el año a los documentos del Banco y para ello nombrar a alguien del Banco que hiciera de intermediario.
5. El grupo debería establecer la agenda de trabajo previa consulta con tres personas relevantes del Banco (de la Junta de Género y de la Familia de Desarrollo Social entre ellas), de manera que se pudiera conocer la agenda con suficiente antelación.
6. Duración de los encuentros de cuatro días.
7. Publicación de un informe oficial por parte del Banco y uno más corto por el grupo.

A partir de 1998 el Grupo adoptó funciones más concretas y sus aportaciones fueron más visibles, especialmente su colaboración en el Informe de Investigación de Políticas de Género, que permitió una orientación hacia la equidad de género del Informe muy superior a ningún otro documento previo ni posterior del Banco. Desde entonces se coordinaron más estrechamente con el Grupo Género y Desarrollo y con la Junta Sectorial.

A pesar de todo, las integrantes del grupo seguían opinando que el Banco debería dar una mayor relevancia a la relación con el grupo y, al finalizar el cuarto encuentro anual, se volvió a discutir sobre el papel del EGCG, que según sus miembros debería formalizarse y presentar sus comentarios a los que deciden en el Banco a través de mecanismos

definidos. Se propuso que el mandato del grupo debería ser: 1) Aconsejar; 2) revisar los borradores de documentos de políticas y los que vengan de la Junta Sectorial; 3) ser llamadas para presentaciones de sectores dentro del Banco y para revisiones cuando fuera apropiado. Se planteó que el papel del grupo era asegurar que las organizaciones de la sociedad civil, ONG y las mujeres eran escuchadas en el proceso de consultas. El grupo enfatizó la importancia de los encuentros con los que toman decisiones de alto nivel en el Banco y la necesidad de clarificar cuál era la relación de EGCG con el Banco.

Otras preocupaciones que se expresaron incluyeron el nivel de seriedad que el Banco daba al grupo y el montón de tiempo no subsidiado que sus integrantes ponían en el grupo. Se sugirió desarrollar un programa de trabajo, tener más interconexión con la gente en el nivel regional y la posibilidad de encontrar un presupuesto para el grupo desde la propia institución. La directora del grupo Género y Desarrollo, Karen Mason, prometió que la institución pensaría sobre el asunto⁴ (World Bank 1999a:23-24).

Se propuso que se establecieran consejos consultivos regionales del Banco, siguiendo el modelo del existente en Oriente Medio y Norte de África, que podrían facilitar trasladar la política de género a las operaciones y añadir valor al proceso participativo. Los consejos regionales serían un mecanismo efectivo para tener una participación sobre el terreno de gran impacto, podrían ofrecer un mayor nivel de participación e interacción, usarse para fortalecer el apoyo interno a los temas de género y actuar como nexo con especialistas de género sobre el terreno.

Wolfensohn agradeció la sugerencia de formar grupos consultivos regionales y pidió al grupo un plan de acción realista. Les pidió también ofrecer al Banco un conjunto práctico de recomendaciones que él pudiera discutir con su grupo de gestión. Los directores de alto nivel no estaban muy convencidos sobre la creación de mecanismos separados a añadir a la multitud de grupos consultivos que existen, pero la mayoría veían el valor añadido que un grupo de estos podría ofrecer y dijeron que estudiarían la posibilidad.

En el encuentro celebrado en mayo de 2002 se reunieron seis de las nueve integrantes del grupo para revisar los avances en la ejecución de las

⁴ El tema del papel del grupo se volvió a debatir con varios miembros de alto nivel del Banco, entre ellos el presidente, en la quinta reunión (World Bank 2000f:4). El grupo estaba preocupado por su posición como un grupo consultivo en el Banco y pensaban que debería tener una responsabilidad corporativa más que ser coordinadas y financiadas por el Grupo Género y Desarrollo. Sentían que el acuerdo existente no les permitía llegar a la audiencia necesaria, ya que su papel no era educar a la Junta Sectorial sobre temas de género, sino actuar como catalizadoras y aliadas de la Junta para educar al personal del Banco y para empujar por una incorporación mayor del género.

políticas de género del Banco y para discutir cómo se debería cambiar el tipo de consultas con ONG y sociedad civil dado el nuevo enfoque centrado en los países de la estrategia de género del Banco⁵.

La Directora Gerente reconoció el importante papel que había jugado el Grupo Consultivo Externo de Género mientras el Banco establecía la institucionalización de género, pero a medida que el Banco enfocaba su estrategia hacia los países se debían buscar formas que aseguraran que las consultas sobre temas de género se centraran también en los países. Pidió consejo al Grupo sobre cómo hacer este cambio. El Vicepresidente PREM también agradeció las aportaciones del Grupo, especialmente los comentarios sobre actividades y programas del Banco, y concretamente la participación en el Informe de Investigación y la estrategia de género. También planteó la importancia de transformar el grupo ante las nuevas necesidades de descentralización.

Las integrantes del grupo estaban de acuerdo con la necesidad de un enfoque más dirigido hacia los países de acuerdo con la nueva estrategia del Banco y algunas sugirieron grupos consultivos en las regiones, aunque este modelo podía no ser muy útil en regiones con muchos países. También surgió la idea de una persona que cumpliera en Washington la función de coordinar con ONG y sociedad civil sobre temas de género y la idea fue bien recibida (World Bank 2002b: 1-3).

La última reunión con el EGCG se realizó en noviembre del 2003 y en ella se revisó la ejecución de la nueva estrategia de género del Banco. Se expuso la necesidad de valorar el impacto de las recientes valoraciones de género por países en las EAP y sobre el terreno, y la importancia de que el Banco jugara un papel más activo en el cambio en temas culturales y religiosos que impiden la igualdad de género, en la legislación familiar y en la violencia de género⁶, entre otros temas. A pesar de los avances que suponen la estrategia y la nueva política operacional, se requiere cambiar la cultura corporativa de la institución sobre la igualdad de género y contar con más recursos para el trabajo, y con incentivos para el personal de género; en este terreno se sugirió hacer un análisis de género del presupuesto general del Banco. Los miembros del grupo criticaron lo inadecuado de los mecanismos de la institución para promover la participación de los grupos sociales, especialmente de los grupos que

⁵ Entre los miembros de la dirección del Banco con quienes se reunió el grupo estuvieron Mamphela Ramphele, Directora Gerente y responsable de la Red de Desarrollo Humano, Jeffrey Goldstein, Director Gerente y responsable de la Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Gobind Nankani, Vicepresidente de PREM y Karen Mason, Directora del grupo Género y Desarrollo junto con el personal de la Junta de Género y Desarrollo y del Grupo Género y Desarrollo de PREM.

⁶ Se planteó la posibilidad de lanzar una iniciativa sobre la violencia de género que culminara en una conferencia internacional.

trabajan en temas de género y, entre sus sugerencias, incluyeron la realización de un Informe sobre el Desarrollo Mundial dedicado al género, la pobreza y el desarrollo (World Bank 2003e).

A lo largo de la existencia del grupo consultivo no ha habido acuerdo en cuáles debían ser sus funciones. El grupo comenzó insistiendo en tener un estatus de mayor relevancia, con posibilidades de influir en las políticas de género y de participar activamente en la incorporación de éstas en el conjunto del Banco dando seguimiento a los objetivos acordados con la institución. El Banco por su parte quería un estatus de menor nivel de forma que el equipo EGCG colaborara con el trabajo del Banco desde una posición de crítica constructiva. En la mayoría de los encuentros el equipo de mujeres planteó distintas propuestas para ser más eficaces en su intervención para transformar la institución, pero no parece que con mucho éxito.

3.1.2. PROPUESTAS PARA INSTITUCIONALIZAR EL GÉNERO EN EL BANCO

Respecto a las preocupaciones que el grupo ha puesto sobre la mesa también se han ido dando variaciones. Se han planteado sugerencias en aspectos macroeconómicos de las políticas del Banco, especialmente el buscar un enfoque de género en esos aspectos, se ha trabajado en los temas de institucionalización y en el seguimiento de las actividades de la institución. En los primeros encuentros se planteaban cuestiones generales que se han ido concretando en las sucesivas reuniones y el Banco ha intentado responder a las preocupaciones del grupo, señalando los avances que iba realizando.

Las prioridades que señaló el grupo en su primer encuentro fueron (World Bank 1996: 44-47):

1.- Garantizar un enfoque de género en la política macroeconómica. Para ello se recomendó desarrollar un marco macroeconómico conceptual sensible al género; apoyar la recolección de datos desagregados e identificar mecanismos y calendarios a nivel del país.

2.- Priorizar y dar un enfoque de género al desarrollo social y a la erradicación de la pobreza. Tras una constatación de que el crecimiento sin equidad puede producir más daño que bien, y que las políticas de reforma han podido agravar los problemas, se señalaron las siguientes recomendaciones: desarrollar un plan con calendario para que los gobiernos y donantes mantengan y aumenten los recursos dedicados a los sectores sociales en los paquetes de reformas; ofrecer microfinanzas para las mujeres pobres; dar un enfoque de género y realizar con métodos participativos las Valoraciones de Pobreza; desarrollar una forma de prestar

centrada en el género y extender la iniciativa de África de incluir al menos tres objetivos estratégicos de género en todas las estrategias de asistencia al país.

3.- Hacer una práctica habitual la inclusión de ONG, organizaciones de mujeres y la sociedad civil más amplia en el diseño de políticas y proyectos. Hasta el momento la participación se había limitado a los préstamos del sector social a nivel micro, pero se pidió que se extendiera al diseño y puesta en práctica de políticas tanto macroeconómicas como en un amplio espectro de sectores. Era necesario asegurar el acceso a tiempo de documentos clave como la estrategia de asistencia al país. Recomendaciones: Aclarar los mecanismos para que las mujeres se engranen con el personal del Banco y desarrollar metodologías participativas.

4.- Aumentar la sensibilidad del personal del Banco hacia los asuntos de género. Recomendaciones: cada región debía tener personal a tiempo completo dedicado al género. Se debían contratar especialistas de género en las misiones residentes. Había que organizar por lo menos una reunión al año del personal de género en las sedes y oficinas de país de cada región a las que tendría que acudir la gerencia. Los recursos deberían de salir del presupuesto central del Banco. Había que desarrollar una estrategia de formación de género para el conjunto del personal y de forma regular para los economistas. También deberían desarrollarse mecanismos internos para recompensar los esfuerzos del personal.

El Banco respondió a las recomendaciones realizadas por el grupo en un balance interno de avances (World Bank 1997d: 17-35).

En cuanto al primer punto se reconocía que se estaba estudiando la posibilidad de un marco para realizar intervenciones de género en el terreno macroeconómico y que se habían producido avances en programas de ajuste en África, pero que no había ni suficiente consenso ni trabajo analítico para desarrollar un marco convincente para economistas y políticos. Se habían dado pasos en la recopilación de datos desagregados por género en los LSMS (Leaving Standards Measurement Study) y en las dimensiones sociales del ajuste, así como en métodos de valoración participativos y metodologías de valoración social.

En cuanto al segundo aspecto, priorizar y generizar el desarrollo social y la erradicación de la pobreza el Banco planteó que así como en los primeros años 80 no había ni medidas ni condicionalidad para mantener o aumentar el gasto social, en los años fiscales 1993-1995 un 42% de las operaciones de ajuste se planteaban estas medidas. Las nuevas inversiones en educación del Banco disminuyeron en 1996 y 1997, aunque aumentaron algo las inversiones en educación básica, pero el compromiso de dedicar

900 millones de dólares al año para la educación de las niñas no se estaba cumpliendo ya que en 1996 los créditos por este concepto apenas superaron los 500 millones y se esperaba alcanzar la cifra de 800 millones para finales de la década⁷.

El Banco también había desarrollado las actividades microfinancieras para apoyar a los pobres y particularmente a las mujeres, actividades de investigación y componentes de género en proyectos agrícolas para aumentar la productividad e ingresos femeninos. En los últimos cinco años la mitad de los proyectos agrícolas tenían componentes de género, frente a un 30 % en el conjunto de proyectos.

Los temas de género se discutieron en todas las valoraciones de pobreza de 1995, salvo en una, y un 75% de las valoraciones tenían un análisis concienzudo de género según el Banco. Se estudió la naturaleza de la pobreza entre las mujeres, la situación económica de las mujeres cabeza de familia, y diferencias de género en ingresos, escolarización y alfabetización. Aunque algunas de las valoraciones tenían datos desagregados por sexo, no analizaban el papel económico de las mujeres ni las fuentes de su pobreza, y fallaban también en hacer recomendaciones específicas de género.

En cuanto a la recomendación de extender la iniciativa africana de incluir al menos tres objetivos estratégicos de género en todas las EAP, el Banco no consideró posible ni aconsejable imponer rígidos requerimientos sobre cómo deberían incluirse los temas de género en estos documentos.

La tercera recomendación era incorporar habitualmente a los grupos sociales y de mujeres en el diseño de políticas y proyectos. En la sede central funcionaba un comité consultivo del Banco con ONG que llevaba años reuniéndose y que tenía un subcomité de género. Además, se realizaban reuniones con AWID (Association of Women in Development). En los países, la mayoría de las misiones residentes tenían un coordinador con las ONG y, en muchas un coordinador de género. Desde 1994 más del 40% de los proyectos tenían participación de ONG y la mitad de ellos se dirigían a temas de mujeres.

Se utilizaron métodos de evaluación participativa en las valoraciones de pobreza y en otras investigaciones. Para preparar las EAP se estaban introduciendo las consultas con grupos afectados, incluyendo a las organizaciones de mujeres.

El punto cuarto era aumentar la sensibilidad de género entre el personal del Banco. Cada región debía tener un personal regular dedicado a

⁷ En el balance publicado por el Banco sobre sus compromisos, no se explicaron esos problemas y se señalaron 3.400 millones de dólares en inversiones educativas para las niñas desde la Conferencia (World Bank 2000e).

tiempo completo a género. Los especialistas debían apoyar a los gerentes a integrar la política social con la reforma económica, investigar y mejorar la capacidad del personal. La respuesta del Banco fue que todas las regiones tenían un coordinador de género regional, aunque sólo en Asia tenía dedicación completa. Se había producido un avance al nombrar coordinadoras de género en los niveles de departamento y país y crear una red de coordinadoras a través de cada región y en muchas misiones residentes. Reconocían que todavía no había una formación regular en género para economistas.

Se habían producido medidas para aumentar el número de mujeres en posiciones de dirección. Sin embargo, en el año fiscal 96 el porcentaje de nuevas mujeres en las posiciones 22-24 disminuyó a un 27%, mientras en los niveles 25 o superiores aumentó hasta ser el 43% del nuevo personal contratado. No aparecían otros incentivos de género que se hubieran implementado, salvo la posibilidad de tener un horario de trabajo algo más flexible y contratar consejeros en acoso sexual.

En resumen, el Banco consideró que había habido progreso desde la última reunión en términos de apoyo a temas de género desde la dirección, mayor apropiación por parte de los países, reconocimiento de la transversalidad de género, medición de los resultados sobre el terreno y en el aumento de las consultas y responsabilidad ante la sociedad civil.

Uno de los avances más significativos fue la preparación de planes de acción de género en cada una de las seis regiones del Banco, lo que sirvió de base para incorporar el género en los programas de país. En cada región los problemas y planes habían sido distintos en función de los aspectos específicos.

El EGCG planteó en la segunda reunión un programa de trabajo más concreto respecto a las actividades del Banco (World Bank 1997c: 4):

1. Revisión de las carteras de préstamos por países, eligiendo un país en cada región para valorar y hacer recomendaciones.
2. Fortalecer las consultas externas con grupos de la sociedad civil sobre los planes de acción regionales.
3. Buscar la integración de los temas de género en el trabajo del Banco con el sector privado.
4. Fortalecer el marco y la racionalidad de género en el Banco.
5. Destinar fondos para fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones de mujeres en los países clientes.

Algunos de estos aspectos, la integración de los temas de género en el trabajo del Banco y el fortalecimiento del marco y la racionalidad de género se trataron en las siguientes reuniones.

El tercer encuentro fue en noviembre de 1998 y se realizó un taller consultivo para obtener insumos para el Informe sobre Investigación de Política en Género y Desarrollo⁸. Este taller fue la primera consulta pública realizada para un Informe de Investigación de Políticas. Se hizo en conexión con el Tercer Encuentro Anual del Grupo Externo Consultivo de Género que jugó un papel decisivo en los materiales de consulta del taller y participaron activistas y académicas que no pertenecían al grupo (World Bank 1998).

La introducción al taller la realizó Joseph Stiglitz, Economista Jefe del Banco, que pidió a los y las participantes que consideraran cómo introducir en el Informe una serie de cuestiones. Entre ellas cuáles eran las dimensiones y consecuencias de la desigualdad de género, cuál debía ser el papel del gobierno y de la política para reducir la desigualdad de género; los efectos del crecimiento en la desigualdad de género; como pensar en medidas de bienestar más allá del ingreso; y si los temas masculinos debían también ser introducidos como temas de género.

Stiglitz planteó que pensar sobre género abría la puerta a cuestionar el modelo estándar de desarrollo centrado en crecimiento del ingreso y desarrollo económico. La comentarista del EGCG, Ewa Charkiewicz señaló que los primeros comentarios sobre el Informe planteaban tres temas: la necesidad de ver la igualdad de género como un objetivo en sí mismo, no como forma de aumentar la eficiencia en el desarrollo; la necesidad de desarrollar conocimientos y estadísticas sobre los efectos de género en las políticas macroeconómicas; y la necesidad de considerar tanto el trabajo no remunerado de las mujeres, la economía del cuidado, como la economía monetizada.

En este encuentro se discutieron aspectos de género y política macroeconómica, y género y reforma sectorial que podrían ser importantes para la elaboración del informe. Se decidió abrir un proceso donde pudieran participar especialistas interesadas a través de la página web de género del Banco.

Posteriormente se pusieron en común las actividades regionales y de las redes del Banco para poder valorar los avances realizados y se comenzó a debatir por dónde debería ir un nuevo documento estratégico del Banco.

⁸ El informe fue escrito por Elizabeth King del Grupo de Investigación y Desarrollo Económico del Banco y Andrew Mason del Grupo de Género y Desarrollo.

En el cuarto encuentro de noviembre de 1999 se debatió el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000 dedicado a la pobreza⁹ y el grupo consultivo cuestionó el énfasis del mismo en la desregulación de los mercados, se plantearon las desigualdades estructurales que podían surgir de la liberalización y la importancia del papel del Estado financiando servicios sociales básicos y redes de seguridad social que permitieran a las personas luchar por mejorar sus condiciones en el lugar de trabajo. También se planteó que en África muchos pensaban que la falta de voz de los pobres era consecuencia de las políticas del Banco y del Fondo, y que la deuda era la carga principal para el desarrollo.

Se revisó cómo se estaba incorporando el género en el trabajo de las distintas redes. En el Sector de Desarrollo Privado e Infraestructura la Vicepresidenta señaló que se habían incluido temas de género en la construcción de carreteras, en agua y alcantarillado o en microfinanzas, pero se dijo que en el tema de la energía se desconocían los temas de género. En la red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica se habían dado avances en ligar el género y la pobreza en las EAP, pero se reconocía menos progreso en el análisis de la reforma del sector público y el gobierno, y en los impactos de la globalización y la liberalización en las relaciones de género.

Se discutió cómo se abordaban los temas de género en la Corporación Financiera Internacional (CFI). El director de la CFI, Mark Constantine, señaló que las funciones de la entidad habían ido variando a medida que su papel como financiadora de proyectos de inversión había ido quedando pequeño por el aumento de la inversión privada. Ahora resultaban más importantes aspectos sociales y medioambientales de los proyectos, y estaba aumentando el peso de las pequeñas y medianas empresas y las necesidades de los pobres del mundo rural. Otro miembro de la CFI señaló que se había prestado insuficiente atención a temas de género debido a la ausencia de científicos sociales en el personal aunque se estaban contratando en los últimos meses y que en su manual de buenas prácticas se tenían en cuenta temas de género. Ante las cuestiones sobre la responsabilidad social, los derechos laborales, etc., del sector privado, este representante de la CFI consideró que no eran cuestiones que podían conseguirse con enfoques prescriptivos, sino que las empresas debían desear hacer bien las cosas y la Corporación ayudar a ello. (World Bank 1999a: 15-16).

Otro tema que se estudió fue el de las prioridades y obstáculos en el proceso de institucionalización del género, y el personal del Banco planteó

⁹ En ese momento en las reuniones del Grupo con el Banco todavía se pensaba que el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004 iba a dedicarse al género.

que el género debería ser un componente estratégico del Marco Integral de Desarrollo (World Bank 2000f:1-4). Las intervenciones de la EGCG plantearon lo positivo de los cambios en el Banco hacia el desarrollo social manifestados en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del 2000 y en el Informe de Investigación sobre Políticas sobre Género. Expresaron la preocupación de que esas políticas no estaban llegando a la gente de operaciones y que como resultado no se trasladaban a la acción sobre el terreno. Una persona del grupo planteó que el trabajo de operaciones seguía siendo muy tecnocrático y poco relacionado con el trabajo analítico. Reconocían las dificultades del Banco para hacer operativo el desarrollo social y la igualdad de género, pero pensaban que la política del Banco era inadecuada y ambigua, y que debía ofrecer financiación y recursos adecuados, y no basarse en fondos de otras entidades ni en consultorías de corto plazo.

El grupo identificaba varios factores necesarios para la incorporación del género: una estructura de incentivos, unos mecanismos de rendición de cuentas y la responsabilidad de los Directores Ejecutivos para asegurar que los proyectos aprobados por el Directorio fueran sensibles al género.

El grupo EGCG y la Junta discutieron el borrador del nuevo documento sobre estrategia. El grupo felicitó a la Junta Sectorial de Género por producir una visión global que integraba eficientemente una diversidad de argumentos y, en general, apoyaron el documento. Señalaron que en el instrumento del préstamo del Banco estaba uno de los mayores retos para incorporar un enfoque de crecimiento cualitativo y para integrar las necesidades de género. Querían asegurar que se daba prioridad a una participación genuina, y enfatizaron que las políticas planteadas en la estrategia eran sensibles a las realidades sobre el terreno y flexibles para permitir las diferencias por regiones y países. Más aún, las diferentes necesidades y límites de hombres y mujeres necesitaban ser considerados para no correr el riesgo de confinarlos a un papel concreto económico, social o político. Las recomendaciones que hicieron fueron: aumentar la definición de pobreza para capturar los factores de derechos humanos; tomar medidas para asegurar una participación genuina que incluyera a las mujeres; hacer del género un elemento obligatorio del ciclo de diseño del proyecto; integrar las revisiones de género del país dentro de la estrategia; usar un lenguaje de autonomía económica: si las mujeres no pueden ser autónomas económicamente, esto les sitúa en una posición vulnerable.

También discutieron con el personal del Banco la integración del género en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y, aunque consideraban que el capítulo de género del libro de consulta sobre los documentos era muy bueno, era necesario hacerlo operativo. El director de los documentos planteó que la naturaleza participativa permitía que las

mujeres estuvieran en el proceso de elaboración de los mismos, pero que en general los documentos que se habían realizado no tenían en cuenta los elementos de género como un tema transversal en una estrategia más amplia de crecimiento con equidad e incluyente. El grupo señaló que los límites de tiempo para el proceso de elaboración del documento podían hacer disminuir su calidad y afectar especialmente a los aspectos participativos.

También se realizó una reunión con Gita Gopal la encargada de las evaluaciones del DEO sobre el género en la asistencia del Banco realizadas en los últimos años. El grupo sugirió que las actividades del país deberían analizarse dentro del conjunto del marco de género del Banco para ver como ese marco influenciaba la elección de los proyectos y la amplitud de la inclusión del género. Sugirieron realizar un análisis estadístico para determinar si era la ayuda del Banco, o algún otro factor, el responsable de las mejoras. Había preocupación de que se situase al género sólo en la reducción de la pobreza ya que la discriminación de las mujeres no se limita a la que enfrentan las pobres. El grupo estaba contento de que el informe usara el lenguaje de la participación y la gobernabilidad y esperaba que los derechos humanos pudieran ser desagregados en varios tipos como los derechos políticos, sociales, civiles y económicos.

En su análisis del siguiente Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003/2004 dedicado a cómo hacer que los servicios favorezcan a los y las pobres, el EGCG señaló la necesidad de que el informe reconociera que hombres y mujeres tienen distintos papeles, necesidades, intereses y límites que afectan su capacidad de acceder a los servicios básicos. También insistieron en la necesidad de adoptar un enfoque basado en los derechos, en señalar como a menudo los estados se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres para sustituir la oferta de servicios básicos a la población. El informe también debería reconocer que las políticas económicas pueden minar los servicios a los pobres. Se deberían considerar servicios básicos el acceso a los servicios legales y judiciales, al transporte y a la electricidad.

3.1.3. VALORACIÓN DEL TRABAJO DEL GRUPO

Entre las mujeres que han pasado por el equipo hay activistas e investigadoras de prestigio internacional en temas de género y desarrollo como Gita Sen, Naila Kabeer, Rosalba Todaro o Virginia Vargas, entre otras. Han puesto su conocimiento de la realidad, su experiencia en trabajos con grupos de mujeres y de la sociedad civil a disposición del Banco con el objetivo de propiciar una transformación del mismo hacia una institución más generizada, es decir, hacia una institución que incorpore efectivamente

el género en sus planteamientos, en su organización y en sus actividades. No es sencillo valorar hasta qué punto el esfuerzo ha merecido la pena, aunque la impresión de algunas componentes del grupo es positiva porque se ha logrado influir en diversos aspectos y, sobre todo, apoyar la labor de la gente que en el Banco se esfuerza por incorporar los temas de género¹⁰.

Se puede destacar que la existencia del grupo ha sido un acicate para que el Banco haya ejecutado en parte la institucionalización de género, ya que en cada reunión ha habido información sobre los pasos seguidos en las regiones y en el trabajo sectorial. Para su segunda reunión, el Banco había diseñado Planes de Acción de Género en cada una de las regiones. La existencia de estas reuniones obligaba a recapacitar sobre los avances y las limitaciones existentes en la actividad de la institución, cosa que difícilmente se hubiera hecho sin tener que rendir cuentas a alguien. La asistencia a las reuniones de importantes cargos dentro del Banco ponía de relieve su interés en contar con la colaboración del Grupo Consultivo.

Al poco de haber sido creado el grupo se produce la reorganización del Banco en redes, la localización de género en la red PREM y la creación de una Junta Sectorial de Género. Esta reorganización afectó al trabajo de género descolocándolo y no fue hasta finales de 1998 que se nombró una directora del Grupo Género y Desarrollo y de la Junta Sectorial, Karen Mason.

Un logro importante fue debatir con otra de las instituciones del Grupo Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, cuya importancia radica en que interviene en proyectos de inversión privada junto a otros inversores privados. En un momento en que se está reduciendo la ayuda oficial al desarrollo, es importante aumentar la sensibilidad de género del sector privado, siendo además, la promoción de este sector una de las prioridades recientes del Banco en sus operaciones.

Dentro de sus aportaciones se debe señalar su contribución a la elaboración del Informe de Investigación sobre Políticas de Género, con un enfoque de equidad que no es fácil encontrar en otros documentos del Banco, y a la nueva estrategia de género publicada en 2002.

El grupo ha señalado los límites del análisis económico liberal del Banco llamando la atención sobre los efectos negativos del ajuste y la reforma económica o sobre la necesidad de cuestionar lo positivo de un crecimiento económico que produce desequilibrios. En este importante terreno no parece que haya habido cambios sustanciales en el marco macroeconómico propugnado en la práctica y en la política del Banco.

¹⁰ Comunicación electrónica con una componente del grupo EGCG en junio del 2003.

Las integrantes del grupo han insistido en aspectos como la importancia de utilizar un marco de derechos humanos para medir los logros en la institucionalización, han aplaudido los avances del Banco en enfoques más sociales y participativos del desarrollo, y han propuesto fórmulas para intentar que los avances en el trabajo analítico y en los documentos se tradujeran en avances en el trabajo operativo y en los países. Es difícil valorar la influencia que han tenido sus esfuerzos en estos terrenos, aunque se puede decir que las nuevas directiva operacional y el nuevo procedimiento del Banco establecen mecanismos claros de incorporación de los temas de género en proyectos y políticas. Por otro lado, el hecho de haber limitado los encuentros a dos días de reuniones al año no ha permitido avanzar ni profundizar de manera suficiente en los aspectos macroeconómicos donde el Banco es más resistente al cambio.

Tras unos años de funcionamiento, en las actas de las últimas reuniones se desprende cierto desánimo en el equipo porque consideran que no están siendo tomadas suficientemente en serio por la dirección del Banco, y por el hecho de que sus integrantes dedican un montón de trabajo y de tiempo que no sólo no está remunerado sino que tampoco resulta eficaz al no tener influencia en los niveles superiores de dirección ni en el terreno de las operaciones.

En la reunión del 2002 se señalaron cambios importantes que parecían sugerir la desaparición del grupo consultivo como tal y el posible recambio por grupos consultivos regionales como el existente en MENA¹¹. Aunque esto pueda acercar la presión a los niveles regionales y de país, supone un peligro en el sentido de que la gerencia del Banco, si desaparece el grupo, no va a tener un órgano al que rendir cuentas de sus avances en materia de incorporación del género en sus actividades y esta falta de presión puede frenar el proceso de institucionalización.

Por otro lado, la eficacia del grupo depende de que cuente con suficientes recursos y tiempo para dedicar a la institución, y, todavía más, del grado de implicación y respuesta por parte del personal del Banco.

La apertura de la institución hacia los movimientos de mujeres a través de la creación de este Grupo Consultivo recibió críticas de organizaciones de mujeres que no consideraban a las integrantes del grupo ni representativas ni responsables ante los grupos de mujeres. El proceso de selección de sus miembros no fue transparente y sólo se consultó a un pequeño grupo de organizaciones para elegir candidatas. Pocas de esas organizaciones realizaban un trabajo cotidiano de seguimiento de las

¹¹ En la última reunión no se discutió el tema y más bien parece que el grupo va a seguir reuniéndose con el Banco anualmente, aunque sus integrantes consideran que es necesario clarificar su funcionamiento.

actividades del Banco y no estaban familiarizadas con sus procedimientos. La campaña de "El Banco en la mira de las mujeres" cuestionó la legitimidad del grupo, especialmente el que se haya dado por hecho que representa al movimiento global de mujeres (Goetz 2000:46), aunque las integrantes del grupo nunca han planteado ser representativas más que de si mismas.

Estas críticas se deben encuadrar en el permanente debate del movimiento de mujeres sobre cómo actuar ante las instituciones. Mientras muchos grupos son reacios y críticos a cualquier acercamiento a gobiernos y otros centros de poder como el Banco Mundial, especialmente por el miedo a la cooptación y a la pérdida de fuerza del movimiento si se entra en el diálogo y la negociación, otros grupos consideran que hay que intentar influir en instituciones que tienen mucho poder para afectar las condiciones de vida de las mujeres.

Otro problema es lo que se opina en el Banco. Aunque la información suele venir de entrevistas con algunas personas que trabajan en él, hay quien considera que el grupo ha sido definido y manejado por el Banco (Goetz 2000:46) o que el grupo ha servido como un ejercicio de relaciones públicas sobre temas de género, pero que no ha afectado al comportamiento del Banco (Long 2003:13). Sin embargo, es difícil de creer que los cambios producidos en los últimos años no tengan nada que ver con la existencia de este grupo.

3.2. CONSEJO CONSULTIVO DE GÉNERO PARA ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA

Se establece por primera vez en un ámbito regional un Consejo Consultivo de Género en enero de 1999, en la región de Oriente Medio y Norte de África, como resultado del compromiso y dinamismo de la coordinadora de género de la región (Long 2003:13). El Consejo está formado por un grupo de mujeres de la región con experiencia en desarrollo y género y conocedoras de la realidad a través de su trabajo con movimientos de base en distintos países de la región.

El proyecto está financiado con fondos regionales del Banco y cuenta con un presupuesto anual de 100.000 dólares. Se ha establecido que las personas del grupo no estén en el Consejo más de 2 ó 3 años.

El objetivo es incorporar a expertas de género en el trabajo del Banco para conseguir que la inclusión de los aspectos de género sea una prioridad en las operaciones en la región y existe un compromiso de la dirección de ofrecer a todo el personal regional formación en temas de género. Es importante considerar que en la región se dan fuertes desigualdades entre hombres y mujeres por lo que el Consejo puede ser muy útil en ayudar al Banco a establecer políticas y proyectos que mitiguen estas desigualdades y

hacerlo teniendo en cuenta las particularidades de la opresión de género en la zona.

El Consejo ha creado un foro para debatir temas de género del trabajo del Banco y ha revisado proyectos del Fondo Social para el Desarrollo y programas de Acción Social del Banco en la región. Ha tenido un papel importante en la elaboración de la Estrategia Regional de Género.

Esta iniciativa acerca al terreno más operativo del Banco las cuestiones de género y se está valorando cómo establecer otros consejos en las demás regiones del Banco para responder a la nueva estrategia de género que está muy centrada en los países.

3.3. LA CAMPAÑA “EL BANCO MUNDIAL EN LA MIRA DE LAS MUJERES”

Hasta la Conferencia de Beijing en 1995 no había existido una presión deliberada del movimiento internacional de mujeres sobre la dirección del Banco Mundial con el objetivo de transformar mediante el diálogo y la crítica sus políticas hacia las mujeres, aunque sí la había habido de otros movimientos como el ecologista. Esto no quiere decir que el Banco no hubiera sido criticado con anterioridad por distintas organizaciones de mujeres y por activistas o académicas por sus políticas neoliberales, especialmente por las consecuencias adversas de las políticas de ajuste en los países pobres.

En esa Conferencia 900 mujeres de ONG de todas partes del mundo se reunieron con el Presidente del Banco que asistía al evento y le entregaron una carta con una serie de peticiones para hacer del Banco una institución más favorable a las necesidades de las mujeres.

Con ese acto se lanzó la campaña “El Banco Mundial en la mira de las mujeres” apoyada por ONG y grupos de mujeres de todo el mundo. Las redes de mujeres pretendían dar seguimiento y presionar a la institución para que cumpliera los compromisos adquiridos en Beijing. La campaña buscaba fortalecer el conocimiento sobre política económica de los grupos de mujeres del Sur y buscaba que la presión sobre el Banco se trasladara de Washington a los países prestatarios. Inicialmente la estructura de la campaña se basaba en “secciones” regionales cada una de las cuales agrupaba a varias organizaciones de mujeres, y ocho mujeres acordaron ser los puntos focales de las distintas “secciones”. Sin embargo, un año después del inicio de la campaña sólo las secciones de Estados Unidos y América Latina funcionaban activamente (Goetz 2000:61).

Tras la Conferencia de Beijing, algunas organizaciones estadounidenses que participaban en la campaña se plantearon un

escrutinio de la actividad del Banco en materia de género. En setiembre de 1996 el Bank Information Center publicó una guía ciudadana (Chamberlain 1996) para conocer el funcionamiento del Banco en sus mecanismos institucionales, en las estrategias de asistencia al país y otros documentos, y en el ciclo del proyecto para sugerir cómo involucrarse para hacer del Banco una institución responsable ante la problemática de género.

También en setiembre las organizaciones Bread for the World Institute y Development Bank Watchers' Project publicaron "Gender Justice and the World Bank: Mapping out a Journey for Engendering Change at the World Bank" (1996) donde se explicaban las distintas operaciones y los pasos que debía seguir el Banco para colocarse en la ruta de la igualdad de género¹².

En América Latina comenzó la campaña la Coordinación Nacional de ONG Mexicanas "Por un Milenio Feminista" y se unieron a ella en 1996 la Red de Género, Cooperación y Desarrollo "Entre Mujeres" (Comité México) y la Red de Género y Economía.

El grupo latinoamericano fue y continúa siendo muy activo. Laura Frade, activista e investigadora de la Coordinación de ONG, elaboró documentos sencillos para difundir la campaña y dar a conocer el funcionamiento de género del Banco Mundial. Se buscaron contactos con otros 14 países de la región para ir formando una red que presionara a la institución y la Coordinación de ONG funcionó como centro de información, elaboración y difusión de materiales a nivel regional.

La Red "Entre Mujeres" realizó en julio de 1996 un taller de capacitación para sus miembros sobre el Banco Mundial, y al finalizar el mismo se escribió una carta al Vicepresidente regional, Javed Burki, exigiendo que se pusiera en marcha una unidad de género ya que era la única región del mundo que no contaba con ella¹³. Esta iniciativa se apoyó por el comité de la campaña y se enviaron multitud de copias de la carta desde México y otros países de la región. En la reunión de AWID de septiembre en Washington y con la colaboración de los grupos de Estados Unidos se le entregó a Wolfensohn una copia de todas las cartas enviadas aprovechando la reunión del Presidente con 500 mujeres de todo el mundo. (Frade, 1997a). Fruto de esta presión tuvo lugar una reunión con Javed

¹² Otras organizaciones que participaron en la sección de EE.UU. fueron: Oxfam America, Association for Women in Development (AWID), Women's Environment and Development Organization (WEDO), InterAction, Fifty Years is Enough Network, Women's Division of United Methodist Church, International Center for Research on Women (ICRW), Institute for Policy Studies y Women, Law, and Development International.

¹³ De hecho en 1996 la única consejera encargada de llevar los asuntos de género en la región era de Oriente Medio y no hablaba castellano (carta enviada a los grupos de mujeres de la región por el Comité Impulsor de la Campaña el 16 de agosto de 1996).

Burki donde la Coordinación planteó una serie de recomendaciones estableciéndose un mecanismo de seguimiento semestral de las mujeres con el Vicepresidente regional. El Banco elaboró un Plan estratégico de género para la región, así como tres planes de los departamentos en los que se subdivide la región y estos planes fueron discutidos por las mujeres de la campaña elaborándose un documento de discusión para entregar al Banco. Este documento consideró que estos planes no tenían un análisis profundo de la problemática de género y señaló:

“En conclusión, debido a que no se consideró la necesidad de desarrollar un marco macroeconómico referencial y conceptual con sensibilidad de género, las implicaciones de las políticas macroeconómicas que el banco impulsa en esta región en las mujeres, impiden que los planes de acción de género realmente puedan promover un cambio substancial en el diseño de los proyectos y programas que el banco impulsa en los países” (Frade, 1997b).

En los planes por departamento el Banco no había definido objetivos ni actividades en LAC 1 (América del Sur); no contaba con recursos propios ni mecanismos para incorporar el género en las EAP o en los proyectos en el LAC 2 (México y Centroamérica); sin embargo, se veían avances con actividades específicas en el plan de LAC 3 (Región Andina y Caribe). Una queja que afectaba a todos los planes era la falta de participación de las mujeres y de las ONG en su elaboración. Plantearon una serie de propuestas para mejorar la institucionalización del género dentro de la región.

En 1997 la sección de EE.UU., con el apoyo de la sección de América Latina, y el grupo 50 Years is Enough de EE.UU. publicaron un informe: “Gender Equity and the World Bank Group: A post-Beijing Assessment” que fue apoyado por 400 ONG de 60 países con una carta exigiendo a Wolfensohn la ejecución de las recomendaciones incluidas en el informe (InterAction Library 1997).

En el informe se concluye que, a pesar de una buena retórica, el Banco sigue sin llevar sistemáticamente a la práctica en el conjunto de su cartera sus propias políticas sobre institucionalización de género y, además, que necesita articular un marco conceptual para trabajar temas de género.

El resumen del informe se discutió con el Grupo Consultivo Externo de Género antes de su segunda reunión con el Banco y esto ayudó a conseguir que la institución se comprometiera a revisar la visión de género de la cartera de préstamos de un país de cada región. Coincidiendo con el encuentro del Grupo Consultivo y el Banco, una delegación de la campaña en América Latina hizo su primer viaje de presión a Washington y la dirección del Banco aceptó su propuesta para que las mujeres de la región revisaran una selección de proyectos del Banco desde la perspectiva de género e hicieran sus recomendaciones.

En 1998 una representación de diez mujeres de ONG de la sección América Latina se reunió con Massod Ahmed, Vicepresidente de la red PREM, y consiguieron varios acuerdos: tener acceso a la información de los proyectos de su región desde la identificación hasta la evaluación final, participar en el debate para la elaboración del Informe de Políticas sobre género que se estaba realizando y, finalmente, la promesa del Vicepresidente de que solicitaría a los gobiernos de los países prestatarios del Banco que abrieran sus procesos de negociación a la sociedad civil (Valle 1998). Organizaciones de mujeres del grupo regional de México, El Salvador, Panamá, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Chile, Argentina y República Dominicana realizaron una evaluación de proyectos de desarrollo humano en América Latina, impulsados por el Banco. Analizaron cinco proyectos de salud, cuatro de educación y dos de desarrollo social, y sacaron algunas valoraciones.

Valoración de la equidad: aunque en 8 de los 11 proyectos en los 10 países los recursos del Banco se dirigieron a los sectores sociales más pobres, sólo en 4 se dirigieron a las mujeres más pobres. La evaluación planteó:

“En conclusión, mientras el Banco Mundial no contemple la equidad de género como uno de sus objetivos en la formulación de sus políticas, ya señaladas en los acuerdos metodológicos básicos, la equidad social seguirá siendo una meta inalcanzable. La integración de la perspectiva de género es entonces, no sólo un proceso de instrumentalización de una herramienta útil para el desarrollo humano y sustentable, sino más bien, un proceso que ubica las barreras que enfrentan las poblaciones para superar la pobreza e integrarse al desarrollo.” (Frade 2000: 352).

Valoración de la participación: el Banco ha promovido la participación en el diseño de los proyectos, pero se concibe la participación como el sumarse al proyecto y a medida que se ejecuta el mismo, la implicación descende. De 9 proyectos donde se analizó este aspecto, sólo en 3 países fueron organizaciones de mujeres especialistas en el tema quienes participaron y en ninguno de ellos hubo recursos específicos para esta actividad (Frade 2000: 354-355).

Valoración de la coherencia: en términos de género existe una gran incongruencia entre lo que hace el Banco y lo que dice que va a hacer. En 6 de los 10 países se integró el componente de género en el proyecto, pero el concepto de género utilizado no era adecuado y se habían ignorado aspectos de género cruciales como el embarazo adolescente, la educación de calidad o el contexto de inequidad en el acceso a oportunidades laborales. Se señaló como problema importante el que la perspectiva de género fuera un punto negociable en la agenda del Banco y no un tema obligatorio como las recomendaciones para el sector financiero o para los procesos de privatización (Frade 2000: 349-351).

Sus conclusiones planteaban que habían visto cambios considerables en la manera de funcionar del Banco en términos de género, pero lo que se había avanzado en Washington no se traducía en la aplicación a esos proyectos, y que el género no era considerado como un tema de equidad.

Las recomendaciones eran: 1) incluir la igualdad de género en las reformas de los sectores de educación y salud que buscan la equidad; 2) igualar el concepto teórico de género para que lo use todo el personal; 3) realizar acciones afirmativas dirigidas a las mujeres tanto en salud como en educación que promuevan el empoderamiento de las mismas; 4) un aumento de los recursos dirigidos a las mujeres y la integración de la perspectiva de género en todas las operaciones del Banco; 5) incluir mecanismos que aseguren conformidad de los gobiernos con las recomendaciones de género del Banco; 6) establecer mecanismos y recursos para que la participación se lleve desde el diseño a la evaluación del proyecto; 7) reconceptualizar el término de participación para que sea algo más que un "uso del servicio" y sirva para empoderar a los y las pobres; 8) consultar desde el inicio del proyecto a las organizaciones de mujeres especialistas en el tema; y 9) que las reformas de salud y educación consideren la distribución integral de servicios a los pobres y no sólo a un "mínimo nivel" (Frade 2000: 359).

Los grupos que impulsan la campaña han sido conscientes de que para que el Banco cambie se necesita algo más que buena voluntad, consulta o una dirección convencida, se necesita la movilización continua, la retroalimentación y la participación de los y las afectadas. Piden al Banco un cambio de su visión economicista y mercantilista del género dentro de modelos alternativos de desarrollo, la creación de mecanismos claros para revisar proyectos y políticas de forma que no perjudiquen a las mujeres, instalar mecanismos de participación real y no sólo de consulta, y abrir los procesos de negociación entre gobiernos y Banco a la sociedad civil. (Frade 1997c).

En los éxitos conseguidos por la campaña en la región de América Latina ha sido importante el papel jugado por la sección estadounidense¹⁴. Esta ha ofrecido su apoyo y capacidad de presión hacia su representante en la Junta de Directores Ejecutivos para abrir las puertas a las representantes de los grupos de mujeres latinoamericanas y concertar encuentros con la dirección del Banco, y estos grupos han encontrado mayor receptividad en Washington que la que tenían en la región inicialmente. De esta manera han conseguido mejorar las políticas de género del Banco en sus países sin

¹⁴ La sección estadounidense de la campaña ha visto parada su actividad desde 1999, cuando las tres o cuatro personas que llevaban el peso del trabajo dejaron sus trabajos profesionales en las ONG donde estaban (Long 2003: 15).

negociar primero con sus propios gobiernos o con los directores de país del Banco.

Una lección a extraer es la potencialidad de las redes internacionales para mejorar el nivel de negociación de los movimientos locales de mujeres y esto se ha reflejado en la consolidación de una unidad de género del Banco en América Latina cuando antes de 1997 no existía esa estructura. Sigue siendo importante, sin embargo, fortalecer la capacidad de presión de los grupos de mujeres con los gobiernos de sus países, especialmente cuando el Banco está reforzando su orientación hacia la apropiación de las políticas por parte de los países prestatarios (Goetz 2000: 63).

Esta campaña supone un cambio de perspectiva en el movimiento de mujeres internacional hacia las instituciones económicas internacionales ya que, al tiempo que cuestiona y critica las políticas del Banco, busca alianzas dentro del Banco para presionar en el diálogo con los gobiernos. En la medida en que la campaña se ha desarrollado en un momento en que en la institución se estaban produciendo cambios favorables a la incorporación del género en las políticas, ha tenido un éxito relativo y la propia presión de los grupos integrantes de la campaña ha fomentado esos cambios al dar la impresión de constituir parte de un movimiento fuerte, amplio y coherente a nivel internacional.

3.4. OTROS GRUPOS FEMINISTAS DE PRESIÓN

A medida que el trabajo de la sección estadounidense de la campaña analizada en el epígrafe anterior fue reduciéndose como tal sección, otros grupos tomaron el relevo en la presión de género ante el Banco Mundial. Por un lado, buena parte de las organizaciones que conformaron la sección estadounidense siguieron trabajando en la denuncia del Banco en aspectos de género, entre ellas AWID¹⁵ (Association for Women in Development), cuya sede central está en Canadá, WEDO (Women's Environment and Development Organization), o ICRW (International Center for Research on Women). Además del trabajo que realizan cada una de ellas, surge la coalición Women's Edge donde participan las anteriores, y la organización Gender Action.

En el año 2000, cuando la coordinadora estadounidense de la campaña dejó su puesto de trabajo en Oxfam America, esta última organización pidió a Women's Edge que llevará el trabajo de presión ante el Banco sobre la igualdad de género. Desde entonces, y con el apoyo de Oxfam America, la coalición Women's Edge profundizó en el tema y entró

¹⁵ Recientemente ha publicado una revista sobre el Banco Mundial y los derechos de las mujeres (AWID 2002).

en contacto con activistas de género de países del Sur, elaborando en el 2003 un documento (Long 2003) que quiere servir de guía a activistas para promover la igualdad de género en el Banco.

La coalición nace en setiembre de 1998 y agrupa a 33 organizaciones de muy diverso tipo, entre las que se encuentran bastantes de las organizaciones que apoyaban la sección estadounidense de la campaña y a muchas personas que trabajan en la universidad o en otros lugares claves. Su objetivo es el cambio social, económico y político, movilizándolo a hombres y mujeres en EE.UU. a través de actividades educativas sobre cómo influyen las políticas y programas estadounidenses en las vidas de las mujeres de los países en desarrollo. Se centran sobre todo en defender los derechos de las mujeres en el comercio global, en la asistencia oficial al desarrollo y en la participación estadounidense en las organizaciones multilaterales (Long 2003:15).

La organización Gender Action se estableció en 2002 para asegurar que las organizaciones multilaterales promovían la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todas sus grandes inversiones. Su objetivo es asegurar que hombres y mujeres participen y se benefician de forma igual de las inversiones de los bancos multilaterales de desarrollo que son la fuente más importante de financiamiento público en el mundo. Su estrategia incluye asociarse con grupos de la sociedad civil en el Sur para convencer a sus gobiernos de que incluyan los temas de género en las inversiones que los bancos multilaterales de desarrollo hacen en sus países; persuadir a los gobiernos donantes de que estos bancos rindan cuentas en temas de género; dar seguimiento e informar sobre el progreso en la institucionalización de género dentro de las multilaterales; y presionar directamente a estas organizaciones.

Durante su primer año de trabajo se ha centrado en hacer sensibles al género o generizar (engendering) los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), debido a la importancia de estos documentos para la elección de un país como receptor de inversiones de las multilaterales o en la planificación y presupuesto nacionales. Para ello ha realizado varios análisis sobre los DELP y el género, ha hecho trabajo de campo con otros socios del Sur y ha presionado a agencias bilaterales y a otras ONG. Gender Action ha sido miembro fundador de la International Coalition for World Bank Reform que se estableció en el año 2002, y recientemente ha organizado con la fundación Heinrich Böll un debate sobre la nueva estrategia de género del Banco Mundial y el camino a seguir para hacer del Banco una institución sensible a los temas de género¹⁶.

¹⁶ Se pueden consultar los documentos en <http://www.genderaction.org>.

Desde Europa, la red WIDE (Women in Development Europe) que agrupa a representantes de ONG y de grupos de mujeres de distintos países de Europa ha ejercido presión a través de su cuestionamiento del modelo económico dominante, y a través de la elaboración de una publicación analizando las políticas de ajuste estructural del Banco desde la perspectiva de género (Woestman 1994). En la Conferencia realizada en mayo de 1997 en Finlandia se abordaron distintos aspectos de la globalización y de las alternativas económicas feministas, y se dedicó un taller a la discusión de los modelos económicos utilizados por el Banco, comparándolos con los modelos alternativos basados en el análisis económico feminista. Sin embargo, su ámbito de análisis económico es más amplio y su presión se dirige principalmente a la Unión Europea y sus instituciones.

Desde las organizaciones del Sur, además de la sección de América Latina de la campaña "El Banco en la Mira de las Mujeres", la red DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) ha participado en la iniciativa del Grupo Consultivo Externo de Género, con Gita Sen que presidió el Grupo hasta el año 2001. Sen es la coordinadora de investigación sobre la Política Económica de la Globalización en DAWN. Otra área de participación ha sido la colaboración de DAWN, a través de Peggy Antrobus, en la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN según sus siglas en inglés). El objetivo de participar en esta iniciativa fue que la revisión de las políticas de ajuste tuviera una mayor sensibilidad de género.

4. REORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE GÉNERO EN EL BANCO

La presión ejercida por los movimientos sociales con motivo de la celebración del 50º aniversario de las instituciones de Bretton Woods, las críticas recibidas por gobiernos donantes y prestatarios, y las realizadas por los grupos de mujeres tuvieron un impacto en el Banco Mundial que buscó nuevas formas de mejorar su funcionamiento. Como se ha señalado en otro lugar, en 1997 se produjo una importante reorganización, llamada Pacto Estratégico, inspirada en la nueva gestión pública, una reciente sugerencia para mejorar las burocracias y hacerlas más eficientes. El objetivo perseguido era realizar un esfuerzo para orientarse a los clientes, para mejorar las estrategias de asistencia a los países y para formular instrumentos de préstamos más flexibles y con un enfoque antipobreza más fuerte.

La nueva estructura descentralizada del Banco pretendía que los Directores de País, que estaban en la sede central, se movieran a las oficinas de campo como Representantes Residentes; esta descentralización

tiene ya a la mitad de los directores trabajando sobre el terreno¹⁷. Otro aspecto importante de la reestructuración era la nueva práctica de aplicar principios de mercado para comprar y vender el tiempo del personal como consultores internos, lo que se respalda con asignaciones presupuestarias para las áreas temáticas de las redes y familias desde las regiones. Los miembros del personal tienen que hacerse planes para saber en qué van a utilizar su tiempo y qué presupuesto va a pagar por ello (Christian Michelson Institute 1999).

4.1. REORGANIZACIÓN DEL ÁREA MED/GÉNERO EN EL CENTRO

Esta reorganización del Banco supuso el establecimiento de cuatro redes¹⁸ divididas en 14 familias que cubrían las principales áreas de actividad de la institución. El reconocimiento de que el género era un objetivo clave del Banco se quiso reflejar con la asignación de la familia de Género a la red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM, según las siglas en inglés).

Se crearon lazos con otras redes a través de grupos temáticos de género en la familia de Desarrollo Social, y a través de contactos con grupos de trabajo sobre temas con fuerte dimensión de género (educación y salud, por ejemplo). Aunque el personal tiene una afiliación básica a una familia, puede unirse a otras y esto hace que cualquier persona del Banco que esté interesada pueda afiliarse a la familia de género. Se establece una Junta Sectorial de Género que tiene entre sus miembros representantes de las regiones y de las demás redes. Esta nueva estructura debería fortalecer la capacidad del Banco de integrar el género en todo su trabajo operacional, en la investigación y en la política (World Bank 1997d).

Además de la familia Género y Desarrollo, las otras familias en la red PREM son: Política Económica, Sector Público y Reducción de la Pobreza. La actual localización se considera positiva ya que está en el centro de las actividades del Banco. La creación de la Junta Sectorial de Género da legitimidad a los temas de género, haciéndolos abarcar un campo más amplio que el de los temas sociales y su nueva directora fue nombrada tras un tiempo de espera en el verano de 1998.

Las funciones de la Junta, tal como se señalan en la página web de género del Banco, son: 1) desarrollar guías y procedimientos; 2) desarrollar una racionalidad para el trabajo del Banco en temas de género; 3) la

¹⁷ Como parte del proceso de descentralización se ha producido un movimiento del personal al terreno de trabajo y a comienzos del año 2003, 2.000 de los 10.000 empleados del Banco trabajaban en los países prestatarios (Long 2003: 3).

¹⁸ Luego se añadió una quinta red de Servicios Centrales.

investigación y aprendizaje sobre género; 4) la formación en temas de género; 5) integrar el género en el proceso de las EAP; 6) integrar el género en las actividades de desarrollo del sector privado; y 7) monitorear y evaluar los temas de género.

La Junta Sectorial de Género está apoyada por un Grupo Género y Desarrollo, también llamado "Ancla de Género" (Gender Anchor), cuyo mandato es hacer de secretaría. En 1998 tenía 9 puestos fijos y 11 consultoras y consultores, habiendo crecido hasta 14 puestos fijos en 2003 (Long 2003:3). Coordina cinco grupos temáticos: desarrollo, economía, pobreza, servicios públicos y legislación, y cada grupo tiene un presupuesto de las regiones para pagar tiempo del personal o consultorías para dar respuesta a las preocupaciones del personal regional (Christian Michelson Institute 1999:99). El grupo temático de economía ha trabajado en género y desarrollo rural, expandiendo el tema de género y agricultura más allá de la red PREM. El grupo género y desarrollo también ha participado en levantar un sistema de gestión del conocimiento diseñado para facilitar el diálogo que incluye páginas web internas y externas para enlazar puntos focales de género del Banco, gobiernos y ONG. Otras actividades incluyen la construcción de capacidades y la integración de temas de género en las EAP.

El Grupo debe coordinar el programa de trabajo diseñado por la Junta Sectorial de Género y sus principales actividades son: 1) crear y diseminar el conocimiento de género; 2) realizar actividades de aprendizaje y mejora de habilidades en temas de género; 3) desarrollar estrategias para integrar el género en la asistencia al país y en el trabajo sectorial; 4) promover productos de más calidad; y 5) fortalecer la colaboración con asociados externos para aumentar la atención a los temas externos.

El Grupo de Género se plantea una formación más informal a través de seminarios y talleres, que proliferaron en el año fiscal 98. En el trabajo de formación, aunque se han tratado temas sectoriales o temáticos, no hay un curso general o central de la política de género del Banco, ni de su estrategia, enfoques o posibles instrumentos para implementar la política.

Se han difundido materiales de análisis de género, estudios de investigación y buenas prácticas a través de la página web. Se han elaborado además dos paquetes de herramientas en agricultura y agua y alcantarillado, y se está preparando otro sobre transporte cuyo objetivo es ayudar a incorporar los temas de género en el trabajo sectorial y en el ciclo de proyecto¹⁹. Se han hecho progresos en la gestión del conocimiento y

¹⁹ Aunque la conceptualización es buena, la realización parece complicada y trabajosa lo que puede hacer que sólo los muy convencidos la usen. Hubo tal demanda de los paquetes de herramientas que se agotaron y ahora están disponibles en Internet, pero no se ha valorado su efectividad (Christian Michelsen, 1999: 98).

difundiendo información. Además de los grupos temáticos, se ha financiado trabajo analítico nuevo y se han integrado consideraciones de género en diferentes tipos de operaciones. Se ha suministrado información técnica en áreas donde los efectos demostrativos son importantes, como en el trabajo de género y transporte.

La ubicación de la Junta Sectorial de Género en la red PREM le da más prestigio, pero limita su capacidad de influenciar al resto de las redes. Su papel en las operaciones se limita a su capacidad de convencer a los directores de país y no tiene autoridad para intervenir en el proceso de los proyectos. Según el Departamento de Evaluación de Operaciones (World Bank 2001a) esto puede llevar a su marginación, como sucedió con su predecesora, la unidad MED. También la evaluación del Instituto Christian Michelsen (1999) piensa que la nueva organización, aunque tiene el potencial de colocar el género en una posición más central, puede facilitar una marginación operativa más que organizativa²⁰. Mientras los representantes regionales de la Junta de Medio Ambiente son mayoritariamente directores o gerentes de sector, sólo uno de los coordinadores de género de las seis regiones en la Junta es gerente de operaciones.

4.2. MED/GÉNERO EN LAS REGIONES

Junto al establecimiento de las redes la reestructuración buscó descentralizar el trabajo de género y fortalecer las responsabilidades de planificación e implementación de las políticas de género en los niveles regionales y de país. Para conseguir esta descentralización habría coordinadores de género en cada región y también en los niveles de país o departamento. Todas las regiones prepararon Planes de Acción de Género Regionales con un diagnóstico sobre los temas de género que debía servir para discutir estos temas en las estrategias de asistencia al país.

Las oficinas regionales completaron sus Planes de Acción de Género iniciados al poco de finalizar la conferencia de Beijing. Los planes hacían hincapié en revisar los aspectos de género dentro del país, a través de los trabajos económicos y sectoriales y de valoraciones de género, y en integrar lo analizado dentro de las discusiones para las estrategias de asistencia al país. Trabajaron especialistas de género en las misiones

²⁰ A pesar de la mejor posición, en los inicios hubo cierta confusión e incertidumbre con la introducción de los cambios. La percepción general entre el personal del Banco era que los temas transversales, incluido el género, tenían una posición menos importante y que el buen momento en el Banco se había perdido. La reorganización creó, en general, ansiedad y el hecho de que se tardara tanto en designar una nueva directora hizo parecer menos importante el tema de género (Christian Michelsen Institute, 1999: 98).

residentes de Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Perú. Se contrataron personas, denominadas "puntos focales de género", en todos los departamentos de países en África y Asia.

Estos Planes de Acción de Género tuvieron una calidad variable y analizaron los aspectos de género desde distinta perspectiva. En la Región de África se identifica género en línea con la corriente principal del Banco como un tema de eficiencia económica. En la Región de Asia Meridional se propone el cambio de las ideologías de género y se discuten las disparidades de género en la vida pública y privada. La Región de América Latina y el Caribe considera las diferencias y limitaciones de género y plantea que el desarrollo con perspectiva de género debe romper esas barreras. El más radical en términos de género es el de esta región cuyo análisis está cerca de la Plataforma de Acción de Beijing y que ha iniciado un enfoque de "hombres en el desarrollo". (Christian Michelsen Institute 1999).

Las posibilidades de trabajo y profundización en los aspectos de género difieren en cada región. La coordinadora de género tiene acceso a recursos muy limitados, salvo que pueda crear demanda en la unidad operativa, pero no puede suministrar apoyo técnico adecuado al conjunto de la región.

En Latinoamérica y el Caribe, gracias a los generosos fondos noruegos, se decidió contratar 7 personas a tiempo completo para trabajar en las sedes, dirigidas por una especialista de género (Christian Michelsen, 1999). Entre 1997 y 1998 se creó una unidad separada de género con una gerente de sector, dándole un sitio junto a otros sectores, acceso a recursos y posibilidad de tener influencia en las operaciones, lo que parece un paso efectivo²¹. El equipo llegó a contar con 11 personas especialistas para ayudar a los clientes gubernamentales y al personal del Banco a determinar si el género era pertinente en sus proyectos y en el trabajo analítico, aunque en la actualidad, el equipo se ha reducido a 8 ó 9 personas²².

En esta región se ha adoptado un enfoque de incorporación del género que llaman "enfoque social de mercado" (social marketing approach), que pretende convertir a su unidad de género en una unidad orientada al servicio para apoyar al personal regional y a los países clientes

²¹ Según explica la página web de género del Banco, contaron con fondos noruegos y daneses desde el año 1999 en un Fondo de Apoyo Operativo de Género para ayudar a los gerentes de proyectos a identificar y aplicar la pertinencia del género en proyectos y en el trabajo político. Se han otorgado más de 400.000 dólares a 22 propuestas en distintos países de la región.

²² En la página de género en América Latina y el Caribe del Banco, consultada en enero de 2005, la versión inglesa muestra 9 personas en el equipo, mientras la versión en castellano sólo 8.

en su trabajo de género. Se trata de no plantearse una institucionalización a través de la obligatoriedad del mandato sino ayudando y demostrando la evidencia económica que respalda el trabajo de género. Otra característica del equipo de género ha sido el abordar temas de masculinidad en sus operaciones y análisis. Desde su consolidación en 1998, el grupo ha conseguido aprobar un préstamo para un proyecto específico en México para mejorar la equidad de género, se han completado en tres países valoraciones de género, se han realizado 25 trabajos analíticos y han conseguido doblar el presupuesto del Banco para género en la región entre el año fiscal 1999 y 2000 hasta 600.000 dólares (World Bank 2001a:24).

En otras regiones, con diferente grado de institucionalización, se han producido avances (World Bank 2002c). La región de África está adoptando un enfoque estratégico y selectivo para las valoraciones de género de país, enfatizando la flexibilidad y apropiación del país y estas valoraciones están siendo usadas como insumo en otras actividades del Banco. También está trabajando con otros organismos como UNIFEM en legislación, SIDA, presupuestos de género, agricultura y finanzas, todo ello desde la perspectiva de género. En los últimos años el personal de género ha disminuido y quien coordina el tema en la región opina que no hay suficiente personal ni recursos para realizar el trabajo, y que el sistema de puntos focales de género no está funcionando bien (Zuckerman y Qing 2003:26).

La región de Asia Oriental y Pacífico tiene un presupuesto dedicado al trabajo de género y coordinadoras de género de país en la mayoría de las oficinas de campo. Busca movilizar recursos e identificar áreas de intervención y preparar planes para integrar el género en el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). También se ha identificado un grupo de proyectos prioritarios a incluir en la cartera de las EAP.

En Europa y Asia Central se está haciendo un esfuerzo para incorporar el género de forma más sistemática. La región está en el proceso de contratar una coordinadora de género que tendrá un presupuesto designado para su trabajo y los directores de país han empezado a introducir análisis de género en las valoraciones de pobreza y en otros trabajos analíticos.

En Oriente Medio y Norte de África se ha identificado la igualdad de género como un tema de su estrategia regional. Entre sus planes están hacer valoraciones de género de país en Egipto, Argelia e Irán, evaluar el Plan de Acción de Género de Marruecos e incorporar la perspectiva de género en la revisión del gasto público de este país. En esta región hay un grupo consultivo regional sobre temas de género y uno de sus principales

retos es formar al personal sobre cómo integrar el género en sus operaciones.

Finalmente en la región de Asia Meridional hay dos prioridades para aplicar la estrategia: institucionalizar el género en las operaciones y usar las valoraciones de género de país como una base de conocimiento. Se ha planificado un taller regional sobre seguimiento y evaluación y se está montando un sistema de seguimiento de proyectos. Se han planificado para el año 2003 cinco valoraciones de género de país, cada una de las cuales utiliza diferentes metodologías.

Los países elegidos en todas las regiones para realizar las primeras valoraciones de género han sido, en general, países que reciben fondos de la AID y se tiene en cuenta así mismo el compromiso del director de país y el número de trabajadores y trabajadoras sobre el terreno que puede llevar adelante ese trabajo.

Hasta la reorganización no había una red de género institucional en el conjunto del Banco. Las relaciones con las regiones se basaban en contactos personales más que en contactos institucionales. Esto puede cambiar con la reorganización. La Junta Sectorial de Género es parte de la red PREM y tiene miembros de todas las regiones y de las demás redes, por lo que opera como una red propia.

El personal que es experto en género dentro del Banco alcanza en la actualidad un número aproximado de 115 personas que representan menos del 1% (0,77%) del personal fijo y los consultores²³. La mayoría de estas personas son los llamados "puntos focales de género" situados en cada país que tienen que añadir el género al resto de las muchas tareas asignadas por lo que en muchos casos dedican entre un 10 y un 15% de su tiempo a integrar el género en el trabajo del Banco. Las coordinadoras de género regionales y quienes ocupan los puntos focales reconocen que estos últimos adolecen de falta de conocimiento de los temas de género, de falta de tiempo, o de ambas cosas.

Existen expertos y expertas de género con dedicación completa en las regiones y, sobre todo, en la unidad central donde se sitúa el Grupo Género y Desarrollo, pero son muy pocos. Dentro de las redes temáticas la situación es desigual, siendo la red del Sector Financiero, y la de Infraestructura y Sector Privado las que tienen una capacidad de género más débil (Zuckerman y Qing 2003: 18-19, 25).

²³ Los expertos en medio ambiente son entre 700 y 800, representando un 7% del total de los funcionarios y consultores de la institución.

5. LAS ACTIVIDADES MED/GÉNERO DEL BANCO

Se trata de ver si los pasos dados por el Banco durante la década de los años 90 han repercutido positivamente en las actividades de género que ha emprendido. Nos interesa averiguar si esas actividades son coherentes con la estrategia que se planteó en el documento de política aprobado en 1994 y en su correspondiente política operacional (OP 4.20), si el trabajo del Banco ha repercutido positivamente en la situación y posición de las mujeres, y si ha habido progreso en la institucionalización a través de mecanismos y rendición de cuentas en materia de género.

5.1. PROYECTOS

En 1987 se estableció un sistema de ratios MED: Un proyecto tenía un ratio "0" si el documento de evaluación inicial no tenía o tenía poca mención al género, "1" si incluía algún análisis de género y "2" si incluía un componente de género o una acción específica. Aunque esta clasificación puede resultar un tanto simplista, sirve para realizar una primera aproximación del grado de compromiso.

Una revisión de 2.541 proyectos con este sistema de ratios indicó que sólo un 38% de los proyectos de inversión del Banco aprobados entre los años fiscales 1988 y 1999 incluían alguna referencia significativa a las mujeres o al género y menos del 25% incluían planes o acciones de género (World Bank, 2001a:12-15). Al menos un 60% de los documentos de proyecto presentados al Directorio no reflejaban consideraciones de género. Desglosando por sectores los proyectos con análisis y/o con acción MED/género, lo tenían un 89% de los proyectos de salud, nutrición y población, un 68% de los de educación, un 56% de los de agricultura y un 7% de los de transporte, según los datos del sistema de ratios sobre 2.541 proyectos. El Departamento de Evaluación de Operaciones examinó más en profundidad 112 documentos de proyectos de 12 países, llegando a mejores resultados ya que un 41% del conjunto contenían alguna referencia, salvo en el sector agrícola donde sólo el 36% de los proyectos de todas las regiones tenían esos ratios.

En cuanto a la calidad de la integración de género valorada para esos 112 proyectos, sólo en un 25% de los casos era satisfactoria. De este porcentaje, un 80% eran de los sectores de salud y educación donde la cobertura iba más allá de plantear la consideración de los roles de género o el impacto diferenciado y se basaban en análisis de datos cuantitativos. De todos, menos del 15% de la muestra de proyectos utilizaban datos desagregados en la preparación del proyecto, la mitad de ese porcentaje en los sectores de población, salud y nutrición. El seguimiento era deficiente ya que sólo un 20% utilizaban indicadores desagregados, la mayoría en el

sector salud. Un 22% utilizaban un proceso participativo en la preparación y menos de la mitad de éstos se referían explícitamente a incluir a las mujeres.

De los proyectos cuyo ratio era 0, el DEO revisó 45 para valorar si los temas de género podían ser relevantes y concluyó que por lo menos un 40% de ellos deberían haber valorado estos temas.

Paradójicamente el número de referencias a género/mujeres en el ámbito de proyecto analizadas por la evaluación disminuyó de un 44% entre los años fiscales 1989-93 a un 39% entre 1994 y 1999. La razón ha podido ser la descentralización de las responsabilidades MED producida con la reorganización del trabajo de género de 1993 antes de construir capacidad para asumir el trabajo de género en los niveles operativos²⁴. Sin embargo, se produce una mejora en el año fiscal 1999 ya que un 45% de los documentos de evaluación de proyectos en una muestra de 11 países con distintas disparidades de género, tenían algún análisis de género o de mujeres y un 43% planteaban actividades MED/género (World Bank, 2002a:59). En un tercio de los documentos el análisis era de género y en los dos tercios restantes era un análisis MED.

Lo primero que se puede señalar, por tanto, es que la mayoría de los proyectos no tienen ningún análisis de género o de impacto de los mismos en las mujeres. Además sólo un 25% de los proyectos financiados por el Banco contenían algún componente o plan de acción de género en su diseño desde 1988 a 1999. Esto supone que no se ha producido avance en la década de los 90 aunque sí parece que, tras la nueva estrategia del 2002, las cosas han mejorado.

Evolución del porcentaje de proyectos con actividades de género

1967-1978	1978-1985	1988-1999	2000	2002	2003
5%	8-12%	25%	19%	42%	45%

Fuentes: Murphy 1995 hasta 1985; World Bank 2001a para 88-99; World Bank 2003f para 2000 y 2002, y se refieren a operaciones de la AID; World Bank 2003e para 2003.

²⁴ Un miembro del personal sugirió que con la entrada del documento de política de 1994 muchos miembros del personal asumieron que la directiva 2.20 del Manual de Operaciones se había retirado (World Bank 2001a: 15).

La integración de género en los proyectos sigue concentrada en unos pocos sectores. La mayoría de los proyectos con análisis y/o componente de género se da en los sectores de educación, y de población, salud y nutrición donde cerca del 70 y el 90% respectivamente incluyen esta perspectiva; en el sector agrícola algo más de la tercera parte de los proyectos tienen algún análisis o componente, pero en el conjunto de la cartera de desarrollo rural el porcentaje de proyectos que aborda temas de género es de un 23% y sólo un 2,8% de los fondos se asignan a componentes de género (World Bank 2002d:8); en el resto de los sectores la perspectiva o intervención de género es inexistente o marginal.

Un aspecto a considerar es la importancia que tienen los sectores donde existen proyectos con actividades de género en el conjunto de la cartera del Banco. En 1992 los proyectos de educación, y población, salud y nutrición representaban el 13% de las operaciones crediticias del Banco (World Bank 1992a:218); en el año 2002, según el Informe Anual, salud y otros servicios sociales y educación sumaban el 19% del financiamiento sectorial conjunto del BIRD y la AID. Esto significa que en la mayoría de la actividad crediticia, los temas de género siguen ausentes.

La coherencia con los sectores estratégicos del documento de política de 1994 no es grande, ya que este documento señala como prioritarios además de la educación y la salud, la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral del sector estructurado, la ampliación de las opciones en la agricultura y la ordenación de los recursos naturales, y la prestación de servicios financieros y en los últimos tres sectores no ha habido mucha implicación por parte del Banco.

En la política operativa OP 4.20 se señala que el Banco pretende reducir la disparidad de género y aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo económico. En la realidad el Banco se ha centrado más en reducir las desigualdades de género en el capital humano (salud y educación) que en aumentar la participación de las mujeres en las actividades económicas de mercado, y ha dado más peso a facilitar la función de las mujeres como madres que como productoras.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la integración de los aspectos de género en el diseño de los proyectos no garantiza la efectiva aplicación de los análisis o la ejecución de las acciones programadas. La falta de conciencia o de cualificación del personal encargado de llevar adelante los proyectos pueden restar eficacia a la aplicación de un buen diseño.

A pesar de que los mejores resultados se dan en el aumento del capital humano de las mujeres, la eficacia en este terreno no es muy alta. De 12 países, representativos de diferentes situaciones de inequidad entre hombres y mujeres, que sirven de muestra en una evaluación interna del

Banco, la eficacia²⁵ es alta o sustancial en tres de ellos, es insignificante en otros tres y modesta en los seis restantes. Una razón es que la asistencia en educación del Banco no tiene perspectiva de género en los países que no tienen altas disparidades de género en matriculación (World Bank 2002c: 8, 10). Otra razón es que la sostenibilidad de los resultados favorables a las mujeres en educación y salud puede ser cuestionada si se aplican medidas como imponer tasas a los servicios sociales sin que exista una protección adecuada de los y las pobres (World Bank 2002c: 12).

Hay una serie de cuestiones que el Banco reconoce que ayudan a que los proyectos tengan una influencia positiva en las mujeres (World Bank 2002c): 1) apropiación del país y compromiso del gobierno que se refleja en políticas activas y planes de acción para las mujeres, y en contrapartes fuertes y responsables; 2) asistencia del Banco consistente con el plan de acción del país; 3) buen trabajo analítico como base de las operaciones del Banco; 4) enfoque global de los temas de género, que dirigido a los sectores de salud y educación pretende aumentar la participación de las mujeres en los sectores económicos y trabaja con aspectos institucionales de género claves; y 5) colaboración efectiva con organizaciones locales e internacionales.

La ayuda con perspectiva de género del Banco tiene éxito cuando responde o se enmarca en la agenda de género del país. Esto es cierto tanto en el ámbito general como en cada sector y fortalece el argumento de que el Banco no puede conseguir buenos resultados para las mujeres sólo integrando consideraciones de género en su propia ayuda. Es esencial un ambiente positivo y de apoyo dentro del país, que se hace visible en políticas de género o hacia las mujeres visibles, fuertes y activas.

Por otro lado, el propio Banco puede hacer mucho para impulsar la apropiación y compromiso del gobierno en materia de género, pero no siempre lo hace. Mientras en otros aspectos, como los procesos de privatización o los requisitos en materia de buen gobierno, el Banco insiste en que se cumplan sus condiciones, en la institucionalización de la perspectiva de género se comporta como si fuera un aspecto negociable y considera la insistencia en este campo como una injerencia que no tiene en cuenta la diversidad cultural.

Otra cuestión necesaria para que los proyectos beneficien a las mujeres es que exista un buen trabajo analítico previo. Aunque más adelante se estudia este trabajo analítico, se puede adelantar que adolece de algunas deficiencias. El trabajo económico y sectorial con análisis de género se centra en unos pocos sectores y dentro de ellos en aspectos

²⁵ La eficacia se mide como una combinación de resultados favorables a las mujeres, de sostenibilidad de los mismos y de fortalecimiento institucional de género en los sectores estudiados (World Bank 2002c: 8).

parciales; en el sector de educación la institución se plantea luchar contra la baja matriculación de las niñas; en el sector salud, la maternal y familiar lo que supone un reforzamiento del rol maternal asignado a las mujeres; de esta forma se ignora otros aspectos educativos o sanitarios importantes.

También se echa en falta un enfoque global en los proyectos que busque las sinergias en los objetivos de género planteados en el documento de política. Abordar las cuestiones de género en un proyecto requiere un planteamiento integral y en ocasiones se ignoran aspectos o barreras de género que pueden resultar cruciales para el éxito del proyecto en términos de eficacia en los resultados o sostenibilidad de los mismos²⁶. En una revisión de proyectos de sectores de salud, educación y desarrollo social en 10 países latinoamericanos se concluía que el Banco tenía una muy baja calificación en este terreno ya que no consideraba estos aspectos y barreras (Frade 2000: 349). Se requiere una mejor integración de las consideraciones de género en el diseño de los proyectos y que las mujeres participen en el diseño y puesta en práctica del mismo.

Las organizaciones asociadas no han sido el fuerte de la asistencia del Banco, pero aquellos proyectos que han tenido importantes organizaciones asociadas han conseguido mejores resultados. La participación de las organizaciones locales y de los grupos de mujeres sigue siendo escasa y tiene deficiencias. La participación de la comunidad durante la ejecución se ha dado en un 36% de los proyectos según se desprende de una evaluación interna (World Bank 2002c), pero sólo en un 40% de los proyectos con participación se ha buscado la participación de las mujeres y su tipo de implicación ha aumentado su carga de trabajo gratuita, mientras que el trabajo pagado iba a manos masculinas. La evaluación externa realizada en Latinoamérica y el Caribe también considera que la participación de las mujeres que plantea el Banco es una nueva carga ya que les da más tareas sin suministrar recursos suficientes (Frade 2000: 352-354).

Es necesaria una nueva forma de entender la participación de forma que además de ser buena, como lo es, para el éxito de los proyectos sea un medio para que las mujeres y los grupos afectados controlen los objetivos y la ejecución de los proyectos de manera que respondan a sus necesidades.

La eficacia del Banco en aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo económico ha sido muy baja. Se ha prestado poca atención a la disparidad de género en el acceso a la tierra y a otros recursos en los proyectos agrícolas. Por otro lado, las intervenciones de redes de seguridad social fueron insuficientes para proteger a las mujeres de los riesgos

²⁶ Por ejemplo, aunque mejore la matriculación de las niñas, si no hay un esfuerzo por abordar el acceso al empleo de las mujeres tras la educación secundaria, el fracaso en encontrar trabajo puede hacer que las familias no envíen a las niñas a estudiar más allá del nivel primario (World Bank 2002c: 13).

económicos ya que fue modesta la integración de género en las medidas de protección social y no hubo apenas seguimiento de los temas de género en las medidas de ajuste. Finalmente, de los 25 proyectos con componentes de microcrédito sólo 9 integraron consideraciones de género (World Bank 2002c:14-16, 18). Tampoco se ha hecho mucho por fortalecer instituciones que favorezcan la mayor participación de las mujeres en las actividades económicas.

El Banco, en los últimos años ha insistido en la necesidad de fortalecer el marco institucional, la apropiación de los receptores y la participación en los proyectos. Su trabajo en la mejora del marco institucional de género de los países prestatarios ha sido débil, reduciendo la efectividad global de su asistencia.

En el desarrollo institucional la evaluación interna analizó el fortalecimiento de la maquinaria de género, principalmente las oficinas de la mujer; la promoción de la participación de la sociedad civil; y el desarrollo de la disponibilidad de datos desagregados de género. El Banco sólo ha apoyado la maquinaria gubernamental de género en cuatro de los doce países estudiados y, en la mayoría de los casos ha preferido trabajar con otros ministerios contribuyendo a marginar estas oficinas o ministerios de género. Finalmente, aunque el Banco ha apoyado a algunos gobiernos a recoger estadísticas desagregadas, apenas ha hecho ningún esfuerzo para dar seguimiento al impacto de género de su asistencia. Si en un 74% de los proyectos en el sector agrícola o en sectores sociales se incluían sistemas de seguimiento, sólo un 10% de ellos tenían indicadores desagregados por sexo (World Bank 2002c:21-22).

5.2. TRABAJO ANALÍTICO Y ESTRATEGIAS DE ASISTENCIA AL PAÍS

5.2.1. INFORMES SECTORIALES

La mitad (24/47) de los informes de los sectores de agricultura, educación, salud, nutrición y población, y transporte no discutían temas de género a pesar de que, salvo el transporte, el resto de los sectores son sectores considerados estratégicos en el documento de política de 1994. Pocos informes (8/47) analizaban bien los temas de género (World Bank 2001a:16). La integración del análisis de género era débil, y la mayoría de los informes sectoriales en educación y salud tratan temas como la baja matriculación de las niñas y la salud maternal y familiar. No hay consideración a los temas de género en los informes dedicados al desarrollo del sector privado, empresas pequeñas o medianas ni en la gestión del sector público (World Bank 2002c:4).

Evolución del porcentaje de estudios económicos y sectoriales con análisis de género

1980-1987	1988-1989	1991-1992	1994-1999*
19%	25%	62%	50%

* Incluye estudios del sector agrícola, educación, población, salud y nutrición, y transporte. Fuentes: World Bank 1990b; 1991a; 1992a; 2001a.

5.2.2. VALORACIONES DE POBREZA

En el 90% de las últimas valoraciones hay alguna mención a temas de género, aunque el tipo de tratamiento es muy distinto. En algunas se trata de una referencia a los hogares encabezados por mujeres, en otras hay análisis más globales de género, pero las valoraciones asumen implícitamente que los temas de género se refieren principalmente a los hogares encabezados por mujeres.

Aspectos de género cruciales en áreas como el crecimiento intensivo en mano de obra o las redes de seguridad social raramente se analizan. Las barreras para un acceso equitativo a la tierra y otros recursos no se identifican ni se discuten en países donde se sabe que las disparidades de género son fuertes. Incluso en las valoraciones con mejores análisis, el tema apenas aparece en las recomendaciones de política, salvo en educación y en algunas referencias al gasto social (World Bank 2001a: 16).

5.2.3. INFORMES DE GASTO PÚBLICO

De los 29 informes revisados por el DEO, 15 trataban temas de género, principalmente en los sectores de salud y educación, y de ellos 7 concretaban recomendaciones. A nivel regional los temas de género eran más visibles en los informes de Asia Meridional. No se tratan los temas de género en los mercados de trabajo: los contratos del sector público, la reforma de las pensiones para mujeres o el impacto de la reforma de los impuestos o los subsidios (World Bank 2001a: 17).

5.2.4. VALORACIONES DE GÉNERO

Para una muestra de 27 países, el Banco había hecho valoraciones de género para 8. El de India (World Bank 1991b) fue bien recibido en el Banco y en el país lo que puede ser una razón de la mayor integración de los temas de género en la cartera de India. Las valoraciones de Etiopía y Yemen se basaron en valoraciones participativas. En los ocho países la

integración global de género en las valoraciones de pobreza, informes de gasto público y estrategias de asistencia al país es alta, sugiriendo que las valoraciones de género han ayudado a integrar estas consideraciones en el resto de los documentos del Banco.

Una debilidad general del trabajo analítico es que no se actualiza ni se difunden suficientemente sus resultados por lo que su influencia es menor de la que podría ser. En algunos casos estos documentos permanecen como documentos internos (World Bank 2002c: 5).

5.2.5. ESTRATEGIAS DE ASISTENCIA AL PAÍS

No son documentos muy largos y se espera que aborden tres o cuatro temas cruciales del país. El DEO revisó 67 de ellos y confirmó que la política planteada en 1994 había tenido un impacto positivo. Si los preparados antes de esa fecha eran insatisfactorios, un 63% de los 27 realizados después eran satisfactorios (World Bank, 2001a), y el 70% de las EAP entre los años fiscales 97 y 2000 integraban consideraciones de género; además, el grado de integración de género era mayor en países con alto grado de disparidad entre hombres y mujeres (World Bank 2002c)²⁷.

En estos análisis se había mejorado desde la última evaluación realizada por el DEO en 1997 en los países con una mayor brecha de género. De los 12 países que tenían mayor desigualdad, en los primeros años después de 1994 sólo en Pakistán y Bangladesh se había prestado atención a los aspectos de género en todas las variables y se pusieron en marcha estrategias innovadoras en educación. La EAP de la India señaló temas de género aunque no se ligaron a estrategias, y en Malawi y Uganda se discutieron aspectos de género. En los restantes 7 países el análisis había sido superficial, lo cual era grave si se tiene en cuenta la importancia de la desigualdad en esos países y el hecho de que el Banco, en su documento de política de 1994 había decidido priorizar sus actuaciones en países donde la desigualdad de género fuera mayor (Murphy 1997: 40-41).

Con el paso del tiempo se fue haciendo mayor la visibilidad de género en las EAP, aunque el propio Banco reconoce que se pueden mejorar estos documentos ya que estos aspectos no se integran en el conjunto del texto. Incluso en las EAP con buenos análisis de género es débil la conexión con las recomendaciones, sólo un 34% las incluían, todas ellas después de 1994. Del conjunto, un 50% no incluían indicadores de seguimiento desagregados por sexo (el 80% de los anteriores al establecimiento de la política de 1994 y el 25% de los siguientes). Muchos documentos no recogían temas identificados en los de valoración de la pobreza que tienen

²⁷ Entre los muy buenos en el tratamiento de género están el de Yemen, Gambia, Rumania y Ghana (DEO 2002a).

más perspectiva de género. Hay una correlación entre la calidad de las EAP y la existencia de valoraciones de género de país, y cuando las estrategias se preparan de una forma participativa, se da una mejor integración.

El análisis de género no es obligatorio en el caso de los programas de ajuste particulares, por lo que no se suele realizar. El DEO valoró el tratamiento del impacto social en 19 memorandos del presidente para 27 países y constató que se habían hecho consideraciones de género en dos (India y Mali) de los ocho documentos que hacían análisis del impacto social del ajuste. La naturaleza de la cartera de préstamos del Banco ha variado de la primera a la segunda mitad de los 90. Mientras el compromiso de préstamos de inversión se ha mantenido al mismo nivel, los préstamos de ajuste se han doblado desde que se planteó la OP 4.20 en 1994. Cuando los miembros del Directorio discutieron en 1994 el tema de género y ajuste, el personal respondió que la investigación existente señalaba lazos provisionales entre ambos, especialmente en el impacto a largo plazo, sin embargo el Banco no requiere un análisis del impacto de género para cada programa de ajuste.

En resumen, los temas de género han sido mejor integrados desde que salió el documento de política de 1994, lo que se ve claramente en las EAP. A nivel regional, África y Asia Meridional han conseguido una mejor integración en sus programas de país, ya que el trabajo analítico es más consciente de las cuestiones de género. En otras regiones se ha mejorado más recientemente. En Europa y Asia Central, y en América Latina y el Caribe, las EAP siguen siendo ciegas al género, aunque en América Latina ha habido progreso desde que se estableció una Unidad de Género separada en 1997. En Oriente Medio y Norte de África, y en Asia Oriental y el Pacífico, cada vez más se hacen consideraciones de género en estos documentos, pero se necesita mejorar a nivel de proyectos.

Analizando por países la integración de género en el trabajo analítico (valoraciones de pobreza e informes de gasto público), en las estrategias de asistencia y en los proyectos, el balance es que el Banco ha conseguido mayor integración en países donde hay mayor disparidad de género lo que es coherente con el planteamiento del documento de política de género. Si esto no ha sido debido a una estrategia selectiva, la eficacia ha sido baja debido a la baja integración de género en países con baja disparidad. En cualquier caso el progreso ha sido lento y no sistemático. No hay lazos entre el trabajo analítico y las estrategias de asistencia. Además el bajo uso de indicadores de seguimiento desagregados por sexo (salvo en salud y educación) implica que sigue siendo necesario valorar cómo los temas de género recogidos en las estrategias de asistencia se trasladan a las operaciones.

En los sectores de salud y educación se ha avanzado bastante en la integración de la perspectiva de género. En el sector agrícola se necesita un tratamiento uniforme de temas cruciales como el acceso y control sobre los activos productivos y los servicios. Por otro lado, si la estrategia del Banco es de una incorporación general (mainstreaming) aplicable a todos los sectores, queda mucho camino que hacer en términos de implementación. Hubo muy poca atención a temas de género en los llamados sectores "duros" como desarrollo del sector privado, finanzas o infraestructura.

5.3. DOCUMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL

La integración de género en los documentos estratégicos de sector sigue siendo deficiente en la mayoría de los sectores, incluso en aquellos en los que los proyectos del Banco tienen análisis y componentes de género. Sin embargo, en los últimos años se puede observar una mayor inclusión de los temas de género en algunas políticas lo que está relacionado con los esfuerzos de institucionalización que se han realizado en los sectores de educación, población, salud y nutrición o en el desarrollo rural.

5.3.1. EDUCACIÓN

En 1999 se publicó una nueva estrategia del Banco en educación que se centraba no tanto en construir escuelas o conseguir que los y las estudiantes fueran a ellas como en mejorar los resultados del aprendizaje. El principal objetivo de género era conseguir la educación básica de las niñas, lo que llevaba al Banco a plantearse actividades en 15 países con grandes diferencias de género en las tasas de matriculación, con el objetivo de reducir las diferencias tanto en la matriculación como en la asistencia y en los logros. Estos 15 países suponen la mitad de los países clientes que no van a conseguir los objetivos internacionales de una educación básica para todos y todas al ritmo de progreso existente.

Las actividades de los proyectos incluyen el suministro de incentivos para la asistencia de las niñas a las escuelas (becas, comidas escolares, cuidados sanitarios o suministro de libros de texto), la mejora del acceso a escuelas más cercanas y seguras con una infraestructura adecuada, la mejora de la calidad y relevancia de la educación, la adecuación a los valores socioculturales, y la educación de padres, madres y de la comunidad sobre los beneficios de la educación de las niñas, buscando también políticas económicas que no desincentiven el empleo de las mujeres. Además de la desigualdad de género, en otros países, especialmente en África Sub-sahariana, hay problemas para garantizar la educación básica de niños y niñas por lo que el Banco se plantea programas en 16 países africanos (World Bank 1999b: 29, 31).

Otros componentes de la política educativa se basan en intervenciones educativas tempranas que contribuyan a un mayor desarrollo físico y mental en los primeros años de escolarización, intervenciones sanitarias en la escuela como el suministro de suplementos nutritivos y la promoción de estilos de vida saludables; la provisión de servicios de educación a distancia, o el uso de nuevas tecnologías; la reforma del sistema educativo en áreas como valoración de currículos y logros educativos; gobernabilidad y descentralización o financiación privada, especialmente en la educación terciaria (World Bank 1999b: ix-x).

La estrategia de género del Banco está muy centrada en los países con fuerte disparidad. Paralelamente al documento de política educativa, la región latinoamericana produjo su propio documento estratégico (World Bank 1999c) en línea con la estrategia global aunque hay un escaso análisis de género²⁸. La preocupación por la equidad en esta región se centra en la desigualdad económica y en las diferencias entre el entorno urbano y rural, pero no en la desigualdad de género.

5.3.2. POBLACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN

La estrategia del Banco analiza los aspectos femeninos en términos de fertilidad, donde la educación de niñas y mujeres junto con una mayor igualdad de género y mejoras en el estatus de las mujeres tienen influencia en reducir las tasas de fertilidad (World Bank 1997e:17). Otros aspectos que aborda son la importancia de la atención materno-infantil dentro de la asistencia primaria y el dirigirse a las mujeres que son un grupo vulnerable entre los sectores pobres.

No existe un análisis de género, el término se utiliza una vez en todo el documento, y utiliza un enfoque de los temas de mujeres tradicional, en su papel de madres. Esto resulta más grave si tenemos en cuenta que la inmensa mayoría de los proyectos de población, salud y nutrición (136 sobre 152 entre 1992 y 1999) tienen componentes de población y salud reproductiva (World Bank 2000g:15). Cuando plantea la necesidad de fortalecer el análisis sectorial y las áreas donde aumentar la atención se señala, entre otras, el animar a individuos y hogares a tomar más responsabilidades en su propia salud y a participar en los procesos de decisión, pero tampoco aquí se da un análisis de género.

²⁸ Se plantea que no hay desigualdades significativas en el acceso a la educación y aunque se reconoce que no hay información desagregada por sexo acerca de la retención, repetición, graduación y nivel de aprendizaje, y también la existencia de estereotipos sexuales en la educación que influyen en la discriminación salarial de las mujeres (World Bank 1999c:58) no hay un planteamiento global que busque mejorar el conocimiento de la situación y mejorar la inserción laboral de las mujeres.

La estrategia consiste en trabajar con los países para: mejorar la salud, la nutrición y los objetivos de población de los más pobres, y proteger a las personas de los efectos empobrecedores de la enfermedad, malnutrición y alta fertilidad; mejorar el funcionamiento de los sistemas de cuidados sanitarios promoviendo un acceso equitativo a los servicios preventivos y curativos de forma que sean accesibles, efectivos, bien gestionados, de buena calidad y que respondan a las necesidades de los clientes; asegurar la financiación de los cuidados sanitarios movilizand o niveles adecuados de recursos, estableciendo mecanismos amplios para compartir riesgos y manteniendo un control efectivo sobre el gasto público y privado (World Bank 1997e: 17-19).

El Directorio reconoció la necesidad de ampliar el contenido de la estrategia para abordar más ampliamente los aspectos de población y salud reproductiva. Se elaboró una nota (World Bank 2000g) que abordaba la respuesta del Banco a los nuevos enfoques sobre población planteados en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en 1994 en el Cairo y su compromiso con el Plan de Acción planteado en esa conferencia.

Esta nota tiene, a diferencia de la estrategia de sector, un análisis de género a lo largo de todo el documento y aborda los temas de población y salud reproductiva con un enfoque de desarrollo más global. El análisis de género tiene un cierto sesgo MED en el sentido de que no se reconoce suficientemente el papel masculino en la nota (World Bank 2002c: 39).

El Banco reconoce el cambio de enfoque desde la preocupación por el control demográfico y la planificación familiar al aumento de la capacidad de decisión de las mujeres sobre su salud reproductiva, la búsqueda de una sexualidad segura, la disminución de los embarazos no deseados, etc. Se muestran los lazos entre la salud reproductiva, los derechos y otros temas de desarrollo, especialmente la desigualdad de género (World Bank 2000g: 13).

En el análisis más reciente, además de la importancia de la educación de las niñas, el Banco considera que los proyectos de desarrollo que ofrecen microcréditos contribuyen al empoderamiento de las mujeres e indirectamente les permiten aumentar su poder de decisión en materias reproductivas (World Bank 2000g: 15). El reconocimiento de que junto a una disminución de las tasas de fertilidad entre las mujeres mayores se está produciendo un aumento de embarazos no deseados y de prácticas sexuales inseguras entre la juventud, hace que sea necesario un aumento de la información y motivación sobre estos temas entre la gente joven y que haya que prestar atención también a los hombres.

A pesar de este enfoque más amplio y con un mayor análisis de género, no se aborda un aspecto que a escala global y en algunos países especialmente es preocupante: frente a las condiciones biológicas favorables a una mayor supervivencia femenina, existe un mayor número de varones en el mundo (NN.UU. 2000: 1-6). El motivo de preocupación es el hecho de que esta realidad es fruto, en países como China o India, del aborto selectivo, el infanticidio de niñas o una desatención nutricional y sanitaria de las niñas, hechos que reflejan el menor valor que se otorga a las mujeres y que requieren una respuesta a través de políticas y proyectos para cambiar la situación. En unos pocos países, como es el caso de la Federación Rusa, se produce la situación contraria, un desequilibrio poblacional favorable a las mujeres y atribuible a cuestiones de género como una mayor mortalidad masculina producto de la violencia o del alcoholismo, y también esta situación debería ser abordada por las políticas del Banco.

5.3.3. DESARROLLO RURAL

En los últimos años el Banco ha planteado dos documentos de política en torno al desarrollo rural. El de 1997 "Rural Development: From Vision to Action", reconoce que la atención a los temas de género es un factor crucial si se quieren conseguir los objetivos sectoriales. Cuando se habla de los pobres se diferencia entre hombres y mujeres pobres que tienen diferentes necesidades y se reconoce que las mujeres están en una posición de mayor desventaja, sin embargo el género sigue siendo opcional para ejecutar las políticas rurales (World Bank 2002c: 39-40).

Como la estrategia planteada resultó un fracaso en el terreno de los resultados y los préstamos del Banco para el sector agrícola fueron en el año 2001 los más bajos de su historia (World Bank 2002d), la institución se planteó una estrategia orientada a los resultados, centrada en los y las pobres y sus necesidades. El enfoque quiere ser más integral, incluyendo la equidad de género, y alejarse de políticas a corto plazo centradas en proyectos concretos. Las necesidades de las mujeres que se contemplan son el acceso igual a la tierra, su participación en los organismos de decisión sobre políticas rurales, el fomento de actividades no agrícolas en el mundo rural que pueden ser una fuente de empleo para las mujeres, por lo que el Banco apoyará actividades de formación y gestión y administración de empresas. Se reconoce que uno de los factores más importantes para revitalizar el desarrollo rural es aumentar la productividad de las agricultoras, sin embargo no han existido casi recursos para apoyar a las mujeres agricultoras.

La estrategia tiene un claro análisis de género y las necesidades de las mujeres quedan reflejadas en el documento. Se busca explícitamente una adecuación de la nueva estrategia de género con la estrategia de desarrollo rural y se indica la necesidad de saber las inversiones en la equidad de género que realiza el Banco. De hecho, una revisión de los préstamos, con el objetivo de estudiar cómo contribuyen a los objetivos del milenio, plantea que no está disponible el dato del porcentaje dedicado a la equidad de género, aunque se estima que es de un 3% (World Bank 2002d:14). Este porcentaje es claramente inadecuado para cubrir los objetivos de equidad que se plantea el propio Banco Mundial.

Dentro de los problemas de las mujeres en el mundo rural, uno de los aspectos de gran importancia es la dificultad de tener acceso a y control sobre la tierra. La tenencia de la tierra tiene consecuencias económicas muy importantes cuando las mujeres son las principales cultivadoras, cuando las actividades productivas son distintas según el género, cuando existe mucha emigración masculina desde el mundo rural, y cuando las leyes de herencia o propiedad pueden poner en peligro el modo de vida de las mujeres viudas.

La política del Banco sobre la reforma de la tierra ha variado desde el documento de política de reforma de la tierra del año 1975 cuando se analizaba en términos de uso y productividad agrícola sin considerar aspectos como la importancia de los derechos de la tierra para empoderar a los pobres o los aspectos de equidad de género con relación a la tierra. El énfasis del Banco desde los años 70 estaba en la titulación formal y la propiedad individual, mientras en un nuevo informe de investigación de políticas se contemplan otros tipos de acceso seguro a la tierra como los derechos consuetudinarios a la tierra en África o la propiedad grupal, aunque se considera que con el desarrollo económico se irá hacia formas más individualizadas de derechos de propiedad (World Bank 2003g:xxiv). La argumentación reciente del Banco, aunque tiene consideraciones de eficiencia, plantea que unos derechos más sólidos de las mujeres a la tierra se pueden justificar sobre la base de derechos humanos básicos, incluso si no implican un aumento inmediato de la eficiencia económica (World Bank 2003g: xlv).

En este informe de investigación de políticas sobre la tierra, se reconoce que las iniciativas basadas en un modelo unitario de hogar han fracasado en reconocer la importancia que tiene quién controla los activos y en particular la tierra, dentro de la familia. Se señala que el acceso al control de los activos es importante para el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar y para sus oportunidades vitales (World Bank 2003g: 57-58), así como para el resultado agrícola. Si no se toman medidas para proteger el acceso de las mujeres a la tierra, los esfuerzos que se

hagan por asegurar el derecho a la tierra pueden llevar a una mayor concentración de estos derechos en manos de los hombres, con un impacto negativo en la equidad de género (World Bank 2003g:59).

Estos aspectos no estaban contemplados en un borrador previo sobre el que se realizó un proceso de discusión. En ese borrador, como señala Manji (2003:11-14), se trataba a la unidad doméstica como la unidad de análisis más pequeña, asumiendo que los intereses de hombres y mujeres convergen, y se planteaba la superioridad económica de las granjas familiares respecto a las que utilizaban trabajo asalariado, sin analizar que las primeras están basadas en el trabajo gratuito de las mujeres e insistiendo en la motivación familiar y en la falta de necesidad de supervisión del trabajo realizado para explicar su mayor eficiencia y productividad. Este planteamiento de mayor eficiencia suponía una falta de análisis de los factores de género subyacentes en las granjas familiares.

5.4. SEGUIMIENTO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN

En el Banco no se plantearon indicadores o formas de medir los resultados para valorar los logros y esto debería ser una prioridad. También deberían establecerse procesos cualitativos y de resultados en consultas, participación y empoderamiento. El criterio utilizado para medir la atención a MED/género era y sigue siendo muy superficial y mecánico, y no captura el hecho de que la calidad de las referencias de género son muy variadas.

La Junta Sectorial de Género identificó la falta de rendición de cuentas institucional como el obstáculo clave para la institucionalización de género (World Bank 2001a:24-25). No había una responsabilidad clara ni se pedían cuentas respecto a la integración del género en los procesos de varias tareas. El Banco suministra un marco para la rendición de cuentas del personal a través de una serie de informes en diferentes estadios del proceso, para asegurar la aplicación de la política en la preparación de la ayuda en las cláusulas de salvaguardia²⁹. La evaluación no encontró procesos o procedimientos similares que requirieran informes sobre cómo se tratan los temas de género en ninguna fase del proceso, incluida la supervisión. Hay procesos en las regiones del Sur y Este de Asia para confirmar que se cubren temas de género como parte de las valoraciones sociales de los proyectos, aunque no son obligatorias.

La directiva 2.20 del Manual de Operaciones plantea que el Banco establezca sistemas de seguimiento para ver el impacto de las intervenciones en las mujeres, pero muy pocos proyectos incluyen estos sistemas. La OP 4.20 plantea que el Banco apoye a los países prestatarios a

²⁹ Estas cláusulas se utilizan, por ejemplo, para consideraciones medioambientales.

establecer sistemas para entender el impacto de género de la ayuda al desarrollo y, sin embargo, el examen de las valoraciones de pobreza y de las estrategias de asistencia al país no indicaba que este tema se hiciera adecuadamente.

En términos de medir el progreso, el Banco fue una de las primeras agencias en establecer un sistema de ratios MED para evaluar la integración de género en el ámbito del proyecto en 1987, pero no se establecieron objetivos cuantitativos o indicadores para medir el progreso que se fuera haciendo. Los informes periódicos realizados a petición de la Junta de Directores Ejecutivos han consistido en un conjunto de buenas prácticas. Temas de seguimiento y evaluación son aplicables a otras áreas distintas del género, y el Banco las está cubriendo. Sin embargo, la ausencia de sistemas efectivos sigue siendo una debilidad del Banco a la hora de entender el impacto desagregado por sexos tanto de los proyectos como de su intervención en los países. (World Bank 2001a).

Valoraciones sobre género realizadas en 1994 y 1997 por el DEO ya habían hecho recomendaciones a la institución en este sentido, pero no tuvieron el impacto deseado. Según una de ellas (Murphy 1997) los aspectos de género debían abordarse en las evaluaciones sociales, en la selección de indicadores de desempeño y en los informes finales de ejecución; las oficinas regionales debían decidir qué aspectos de los planes de acción de género serían puestos en práctica, estableciendo objetivos, plazos a supervisar y designando a los responsables.

Desde 1999 la guía para elaborar los Informes sobre los Resultados de Ejecución al finalizar los proyectos señala explícitamente la necesidad de informar sobre el impacto de género de cada proyecto (World Bank 2001a:37), pero sigue faltando un seguimiento sistemático de los resultados. Un estudio sobre 131 proyectos ejecutados en 12 países y cerrados entre 1995 y 2000 sobre los que existía el Informe sobre los Resultados de la Ejecución señaló que sólo un 20% de los informes tenía un análisis MED/género de los resultados satisfactorio o muy satisfactorio, mientras un 48% habían señalado que el proyecto tenía un ratio MED 1 ó 2 (World Bank 2002c: 7).

En resumen, el establecimiento de una política de género dentro del Banco ha servido sólo relativamente para mejorar su trabajo en este terreno. Los proyectos con contenido de género siguen centrados en unos pocos sectores lo mismo que el trabajo analítico. Sí se han dado avances en los documentos de estrategia de asistencia al país, pero todavía no se traducen esos avances en recomendaciones de forma suficiente. Los mecanismos de institucionalización han sido pobres o inexistentes por lo que resulta difícil medir los avances.

Necesitaba ser mejorado el marco de análisis y la política de género en el Banco lo que permitiría clarificar lo que se necesita y dirigirse a las distorsiones que dificultan que la mitad de la población no tenga acceso a los beneficios de la ayuda. También se necesitaba formación y recursos que apoyen el trabajo, ya que a veces el personal no presta la suficiente atención a las dimensiones de sostenibilidad y equidad del crecimiento.

El establecimiento de una nueva estrategia de género con el cambio en la política operacional y el establecimiento de un nuevo procedimiento del Banco en marzo de 2003 puede servir para subsanar esta falta de seguimiento, rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades internas.

6. CAMBIOS EN EL ANÁLISIS Y POLÍTICA DE GÉNERO

Las ambigüedades existentes y la necesidad de mejorar el marco de análisis y las políticas y procedimientos de la institución ha llevado a una mayor investigación sobre políticas de género y al establecimiento de una nueva estrategia, junto con una política operacional y procedimiento para ponerla en marcha.

6.1. AMBIGÜEDADES DE LA POLÍTICA DE GÉNERO

A pesar de los esfuerzos de institucionalización de los temas de género, al Banco todavía le falta tener en común una racionalidad institucional, un lenguaje y un enfoque de política claramente definido sobre género y desarrollo, carencias que la propia institución reconoce (Moser et al. 1999:v).

Hasta muy recientemente la estrategia y la política de género del Banco debía obtenerse de diferentes documentos. La directiva 2.20 del Manual de Operaciones (también denominada OMS 2.20), de 1984 que se ha aplicado en los proyectos de inversión, el documento de estrategia discutido por la Junta de Directores Ejecutivos en 1994 y la subsiguiente Política Operacional (OP 4.20). Las diferencias entre los documentos han creado confusión sobre la posición del Banco. No está claro, por ejemplo, si la estrategia de género se centra en los países con una gran disparidad de género aunque esta fue la posición en el documento presentado a la Junta en enero de 1994. Además, el documento de estrategia decidió centrarse en cinco sectores (salud, educación, trabajo, agricultura y servicios financieros), pero la OP no indica una estrategia selectiva. La OMS 2.20 ha sido interpretada de formas distintas. Algunos argumentan que el análisis de género se requiere sólo en proyectos donde se reconoce que "las mujeres son a veces un importante grupo particular de los participantes y

beneficiarios del proyecto" (párrafo 55 de la OMS). Otros argumentan que un análisis preliminar es necesario en todos los proyectos para determinar cuando las mujeres son importantes participantes o beneficiarias (World Bank 2001a:2).

Por otro lado existe una visión en el Banco muy extendida de que los temas de género no son cruciales en los países más ricos y, aunque hay evidencia de una correlación entre países con mayor renta per cápita y un mejor estatus de las mujeres, los temas de género continúan persistiendo y la política del Banco se debe aplicar a todas las disparidades relevantes para conseguir reducir la pobreza. Es necesario tener en cuenta que dentro de los compromisos de préstamos del Banco en la última década, ha disminuido la parte que corresponde a los países de menores ingresos donde podrían ser más necesarios los temas de género según la visión planteada por el Banco.

El DEO condujo una encuesta para conocer las percepciones del personal sobre la integración de los temas de género en la asistencia del Banco que reveló cierto desconocimiento del tema³⁰. La encuesta indicaba la necesidad de una política de género más visible dentro del Banco y un mayor apoyo al personal si se trata de que realicen una política de género. No hay suficiente consenso sobre el ámbito de la estrategia y política del Banco y el personal de operaciones no es consciente ni de los elementos de política sobre los que hay un amplio consenso³¹. El Banco no ha establecido un proceso para institucionalizar y hacer operativa su política como lo ha hecho por ejemplo en el área de medio ambiente. Tampoco ha organizado una formación sistemática para su personal sobre política de género ni suministrado apoyo o herramientas para adoptar el trabajo de género durante la mayor parte de la década.

Las evaluaciones internas confirmaron la necesidad de una nueva estrategia de género, estrategia en la que la Junta Sectorial de Género ya estaba trabajando cuando se llevaron adelante estas evaluaciones y que se aprobaría al finalizar el año 2001.

³⁰ Respondió un 30% (391) de los que recibieron la encuesta, de los que un 40% eran mujeres (en el personal profesional representan un 33% de los puestos F o superiores). El 72% había oído de la OP 4.20, pero sólo el 42% la había leído. El 10% no era consciente de la política de género, un 3% pensaba que era una causa feminista. Un 52% creía integrar el género dentro de su trabajo de forma regular, mientras un 19% contestaron que el género no era relevante en su trabajo (World Bank 2002c: 56-57).

³¹ Los directores de equipo han tenido problemas por la falta de claridad del Banco y, en el caso de un país centroamericano, los países receptores se encontraron que diferentes directores que trabajaban en un mismo proyecto utilizaban distintos argumentos y lenguaje de género; algunos hablaban de las mujeres como grupo vulnerable y separado sugiriendo un enfoque de bienestar, otros se referían a la necesidad de incorporar a las mujeres para garantizar la efectividad del proyecto (Moser et al. 1999:9-10).

Un importante trabajo que emprendió el Banco a finales de los años 90 fue un informe de investigación que permitiría tener un marco de análisis para la nueva estrategia de género del Banco³². Andrew Mason, jefe economista de recursos humanos del Grupo Género y Desarrollo y Elizabeth King, economista principal del Grupo de Investigación de Desarrollo Económico redactaron unas notas que circularon electrónicamente entre muchos investigadores y activistas de género dentro y fuera del Banco³³.

6.2. EL MARCO ANALÍTICO DE LA POLÍTICA DE GÉNERO DEL BANCO. VALORACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO

Engendering Development (World Bank 2001b) es el primer informe de investigación de políticas sobre género y desarrollo que hace el Banco Mundial. Como señala Wolfensohn en su prólogo, quiere ayudar a los políticos, a los especialistas en desarrollo y a la sociedad civil a integrar el género en el trabajo de desarrollo a través de las lecciones y herramientas que ofrece (World Bank 2001b:iv). Comienza planteando las tendencias actuales en la brecha de género en aspectos como los derechos (políticos, legales, sociales, económicos y dentro de la familia), los recursos (capital humano y recursos productivos) y la participación (en el mercado de trabajo y en el ámbito político) razonando por qué la desigualdad de género es perjudicial para el desarrollo. Posteriormente, la mayor parte del informe se dedica a explicar las principales vías por las que se transmiten las estructuras de género (las instituciones, las unidades domésticas y la economía) y las posibilidades de los gobiernos de intervenir para conseguir una equidad de género.

En el resumen del informe se señala que la igualdad de género es un tema central del desarrollo, un objetivo del desarrollo por propio derecho. El crecimiento y el desarrollo económico abren puertas para aumentar la igualdad de género a largo plazo. Pero sólo el crecimiento no dará los resultados deseados, se requiere un ambiente institucional que promueva una igualdad de derechos y oportunidades, y medidas políticas dirigidas a reducir la desigualdad.

Se defiende una estrategia triple para promover la igualdad de género (World Bank 2001b: 1-2):

³² La idea para el Informe se forjó a mediados de 1997, cuando Joanne Salop, directora interina de Género y Desarrollo, y Joseph Stiglitz, entonces Jefe Economista, vieron la necesidad de profundizar en la evidencia empírica sobre qué promovía la igualdad de género y desearon aumentar el perfil de GED dentro del Banco (World Bank 1998).

³³ En noviembre de 1998 acabó el proceso consultivo electrónico con un taller sobre las notas conceptuales al que asistieron los miembros del EGCG y 35 trabajadores y trabajadoras en temas de desarrollo de todas las regiones (World Bank 1998).

1.- Reformar las instituciones tanto legales como económicas. Esto es necesario para establecer las bases de derechos y oportunidades iguales para hombres y mujeres. Se requieren reformas legales, particularmente en el área del derecho de la familia, de los derechos a la tierra, al empleo y contra la violencia.

2.- Poner en marcha políticas para un crecimiento económico y desarrollo sostenible. Aumentar el ingreso y reducir los niveles de pobreza tiende a reducir las disparidades de género en educación, salud y nutrición, y el desarrollo que aumenta la productividad y crea nuevas oportunidades de trabajo, a menudo, reduce las desigualdades de género en el empleo. Las inversiones en infraestructura que vienen con el desarrollo ayudan a reducir las disparidades de género en la carga de trabajo.

3.- Tomar medidas activas para mejorar la disposición sobre los recursos de las mujeres y su expresión política. En la medida en que las reformas institucionales y el desarrollo económico pueden no ser suficientes o realizarse con rapidez, han de tomarse medidas para hacer retroceder las disparidades de género.

El informe señala que la transformación del entorno institucional es crítica para conseguir la igualdad de género, porque las distintas instituciones son las que permiten o limitan el acceso a los recursos y la capacidad de participar en la sociedad y la economía. Este entorno institucional está en sí mismo impregnado de género, en el sentido de que incorpora las normas sociales sobre los papeles apropiados para cada sexo.

Apuesta por las bondades de la apertura y liberalización de los mercados ya que considera que produce una reducción de la discriminación salarial contra las mujeres, según la evidencia de varios países (World Bank 2001b:196-198). También se destaca que las empresas que operan en entornos competitivos discriminan menos contra las mujeres en las prácticas de contratación y pago que las empresas con poder de mercado en entornos protegidos.

Considera que el crecimiento del ingreso y el desarrollo económico pueden promover la igualdad de género en el largo plazo. Si el desarrollo económico hace aumentar el ingreso y reduce la pobreza, las brechas de género en educación, salud y nutrición tienden a reducirse. Las razones: aumento de la productividad, creación de nuevas oportunidades de empleo que benefician a ambos sexos en términos de más empleos, mayores ingresos y mejores niveles de vida. En la mayoría de los contextos, sirven para reducir las disparidades de género ya que aumentan el rendimiento de la educación de las mujeres y fortalecen los incentivos para invertir en el desarrollo humano de las niñas, y los que tienen las mujeres para participar en la fuerza de trabajo. Las familias de bajos ingresos tienden a aumentar

los gastos en educación, salud y nutrición a medida que los ingresos aumentan. Cuando esto sucede, las mujeres tienden a beneficiarse más que los hombres. El crecimiento económico también significa más inversión en infraestructura rural para el agua, transporte, combustible... lo que facilita la responsabilidad de las mujeres en el cuidado y mantenimiento del hogar (World Bank 2001b: 242).

Se puede destacar que, junto con la conocida apuesta por una liberalización de los mercados y por el crecimiento económico, el informe del Banco es partidario de una fuerte intervención pública. Para sus autores, el impacto del crecimiento económico sobre la igualdad de género no es automático, ni suficiente, ni inmediato (World Bank 2001b: 20). Hacen falta políticas activas gubernamentales porque pueden acelerar el progreso hacia la igualdad de género y están, por tanto, justificadas. Su objetivo, promover la igualdad en el acceso a los recursos productivos, reducir los costes de las responsabilidades domésticas, suministrar protección social para enfrentar los riesgos específicos de género, y fortalecer la participación política de las mujeres (World Bank 2001b: 250).

El Estado es fundamental en el ámbito de la regulación de las instituciones. Su primera función es establecer un entorno de derechos básicos iguales, especialmente con respecto a la legislación familiar, la violencia de género, los derechos de propiedad y la legislación sobre el trabajo. La segunda es mejorar las instituciones económicas, y la tercera es usar políticas activas dirigidas hacia las disparidades específicas de género dentro de las instituciones, como la acción positiva y las políticas de protección especial, como medios de dirigirse a desigualdades claves de género.

Finalmente, el Estado influye en las relaciones de género a través de sus políticas económicas y de la influencia que tienen éstas en el crecimiento económico. El informe considera que las distintas estrategias de desarrollo tienen impactos distintos en la reducción de la desigualdad. Estudia la experiencia del sudeste asiático donde se ha producido una eliminación de las brechas de género en educación básica, una incorporación importante de las mujeres al trabajo industrial y de servicios, y una disminución lenta de las brechas salariales; estudia también la influencia de las políticas de ajuste estructural, donde concluyen que el impacto ha sido mixto, dependiendo del grado de éxito de la reforma desde el punto de vista del crecimiento. Finalmente, estudia el caso de las economías en transición durante los 90 donde ha habido un deterioro importante de los indicadores económicos y sociales, especialmente en los primeros años, salvo en el caso de China y Vietnam (World Bank 2001b: 207-225).

En la última parte del informe (World Bank 2001b: 246) se realizan una serie de simulaciones para intentar conocer si la igualdad de derechos legales entre hombres y mujeres tiene más o menos impacto que el crecimiento económico en la reducción de las disparidades de género en indicadores como la educación, la esperanza de vida y la representación parlamentaria. Los resultados varían según regiones y las disparidades se reducen más rápidamente en las sociedades que simultáneamente ofrecen derechos iguales y promueven el crecimiento. En la educación, el impacto del crecimiento es más importante en el Asia Meridional y en el África Subsahariana, pero la igualdad de derechos tiene más peso en el Norte de África y Oriente Medio. Para el aumento de la esperanza de vida y la mejora en la representación parlamentaria en la mayoría de los países el mayor impacto se produce con una igualación de los derechos de las mujeres.

VALORACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO

La valoración que se puede hacer del informe es que supone un importante avance. Es un esfuerzo serio y documentado para reflejar la realidad de las desigualdades entre hombres y mujeres, y las enseñanzas que se pueden extraer en materia de políticas que reduzcan esas desigualdades.

El informe tiene un carácter multidisciplinar y se da importancia a los aspectos antropológicos, sociológicos, legales... aunque sigue predominando el enfoque económico. Esto es novedoso ya que en la mayoría de los estudios previos sobre género del Banco, el ángulo de análisis era casi exclusivamente económico. La aportación de distintas disciplinas sociales permite mostrar las diferentes formas de la inequidad de género en distintos contextos sociales y culturales, presentando un panorama más complejo y matizado de las desigualdades.

Otro aspecto a destacar es que el análisis de las causas de la desigualdad de género tiene un enfoque institucionalista planteando la importancia tanto de las normas y costumbres sociales como de las instituciones de mercado y de no mercado. Hay un énfasis en la importancia de los marcos legales y de regulación, y se va más allá de plantear la necesidad de inversiones en capital humano o la importancia del acceso a los recursos productivos para superar las desigualdades de género.

El propio título del informe: "Engendering development. Through gender equality in rights, resources, and voice" que el Banco traduce como "Hacia la integración de sexos en el desarrollo económico. Mediante la igualdad de derechos, recursos y participación" (World Bank, 2001c) nos señala la importancia que se concede a otras variables distintas a los ingresos o los recursos. A lo largo del análisis se utilizan algunos

indicadores de desarrollo humano como la esperanza de vida y la educación, junto con la participación parlamentaria para medir la situación y los avances o retrocesos de género.

Se puede destacar también el importante papel que se concede al Estado, especialmente en lo que concierne al marco regulatorio. La necesidad de reformas legales, de políticas que garanticen que las reformas se llevan a la práctica y funcionan ha sido un aspecto que el Banco ha ido incorporando en otros estudios y análisis.

El aspecto más importante del informe es el cambio de énfasis respecto a las relaciones entre género y desarrollo. En la inmensa mayoría de los textos del Banco sobre las mujeres, la igualdad de género es una cosa deseable que se menciona y se ventila en pocas líneas porque lo importante es que reducir la desigualdad es conveniente para el desarrollo económico, para la reducción de la fertilidad o, en los últimos años, para reducir la pobreza. En este informe, por el contrario, la importancia de promover la igualdad de las mujeres y los hombres desde el punto de vista de objetivos más amplios de bienestar económico y social, o porque la desigualdad de género perjudica el desarrollo se muestra en el capítulo 2 (World Bank 2001b: 73-106), mientras que buena parte del informe busca explicar cómo se genera y perpetúa la desigualdad y qué pueden hacer el crecimiento y el desarrollo económico, o el Estado para favorecer la igualdad entre los sexos.

De esta forma el nexo entre igualdad de género y desarrollo es un nexo que va en los dos sentidos: una mayor igualdad de género contribuye al desarrollo, un mayor desarrollo, si está orientado políticamente por objetivos de equidad, contribuye a la igualdad entre hombres y mujeres. Se sigue planteando un escenario de ganancias mutuas (win-win) entre la igualdad de género y los otros objetivos de desarrollo, ya que esta igualdad sirve para aumentar las capacidades de los países para crecer, reducir la pobreza y gobernar, pero se matiza más la afirmación de que el desarrollo económico mejorará la igualdad. La idea de que con la igualdad ganamos todos y todas tiene el peligro de qué sucede si esto no es así, ya que puede suceder que con la igualdad de género no ganemos todos o no se gane en todos los terrenos. Por otro lado, esta afirmación no da respuesta a qué sucede si la desigualdad de género produce un mayor crecimiento económico; ¿habría entonces que sacrificar el crecimiento o, por el contrario sacrificar la igualdad?

El informe tiene, por otro lado, algunas limitaciones. Comparte con la filosofía del Banco su fe en la globalización, es decir en la apertura de los mercados, en su extensión y profundización, y en los importantes beneficios del crecimiento económico para las mujeres, aunque también se matiza que el crecimiento no mejora necesariamente la igualdad de las mujeres (World

Bank 2001b: 181). No existe, sin embargo, un análisis suficiente de qué tipo de crecimiento es el que hay que impulsar para que sea equitativo y reduzca las diferencias sociales, y las de género entre ellas. Además, haciendo caso omiso de los múltiples estudios que han denunciado los efectos negativos de las políticas de ajuste en la mayor parte de los países donde se han aplicado, plantea que el ajuste ha tenido efectos mixtos ya que, en aquellos países donde ha tenido éxito y se ha vuelto a la senda del crecimiento, los resultados para las mujeres han sido positivos. En línea con las nuevas ideas del Banco, plantea la importancia de proteger a los sectores más vulnerables, pero sin cuestionar el propio contenido social de la reforma económica. Respecto al papel del Estado, se plantea su intervención para compensar los fallos de mercado o las externalidades existentes, en la medida que los mercados no funcionen bien.

Otro aspecto importante es la visión de la equidad de género que ha de perseguir el desarrollo. La igualdad de derechos, de recursos y de participación en las decisiones de desarrollo es un aspecto clave de la igualdad entre los sexos, pero el informe se centra en las barreras existentes en la actualidad para la participación económica, política y social de las mujeres en el ámbito público, señalando que su superación servirá para tener un mayor poder de negociación y una mejor posición dentro del hogar. Lo que pasa por alto, tanto en la descripción de la desigualdad como en las políticas a emprender para la transformación de la situación, es el cambio en la división sexual del trabajo básica. Se plantean medidas para reducir la carga de trabajo doméstico de las niñas y las mujeres, pero no se cuestiona el hecho de que sea una tarea que corresponde al género femenino ni se señalan qué medidas de política se podrían tomar para repartir ese trabajo entre hombres y mujeres.

La cuestión es que no abordar esto tiene dos problemas. Limita las posibilidades de las medidas planteadas para conseguir una mayor igualdad entre mujeres y hombres ya que no variar esta división sexual del trabajo, aunque se reduzca la carga de trabajo, condiciona en gran medida las posibilidades de las mujeres. Por otro lado, hace que el planteamiento sobre género y desarrollo siga siendo un tema de intervenciones respecto a las mujeres, sus barreras, sus posibilidades, sus necesidades... Una visión más global de género y desarrollo debería plantear las transformaciones necesarias en las vidas y los trabajos de los hombres, las políticas necesarias para superar las barreras y los límites que enfrentan para atender y cuidar de sus allegados, para realizar trabajo doméstico o para cambiar las relaciones de poder respecto a las mujeres y hacerlas más igualitarias.

6.3. LA NUEVA ESTRATEGIA DEL BANCO

El documento "Integrating gender into the World Bank's work: A strategy for action", aprobado a finales de 2001 y publicado en enero de 2002, pretende establecer un entorno favorable que promueva estrategias dirigidas por los países y específicas en cada país para cambiar los modelos de género que son gravosos para el crecimiento, la reducción de la pobreza y el bienestar humano.

El papel del Banco en esta nueva estrategia es más activo. Aunque la dirección de la política de género es responsabilidad del país, el Banco deberá señalar las barreras de género existentes y la necesidad de superarlas en relación con los objetivos de desarrollo.

Un aspecto relevante de la nueva estrategia es la búsqueda de un marco para el análisis de género que pueda servir para hacer las valoraciones de cada país y plantear las cuestiones claves en torno a los obstáculos de género en el desarrollo. Se puede destacar que, junto a campos ya definidos en la estrategia anterior de 1994 como la educación, la salud, el marco legal, el acceso a bienes y servicios y el empleo e ingresos, se requiere analizar nuevos ámbitos como las infraestructuras, el uso del tiempo, y los mercados e instituciones desde una perspectiva de género. La introducción de estos nuevos terrenos de análisis refleja los resultados del informe de investigación sobre género y desarrollo del 2001 que hemos visto en el apartado anterior. Sin embargo, mientras el informe plantea el tema de la igualdad como objetivo de justicia y se pregunta cómo se puede conseguir reducir la desigualdad, la nueva estrategia del Banco sobre Género y Desarrollo, teóricamente fundamentada en este análisis, vuelve a tener una mirada instrumentalista más basada en lo que puede aportar la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres al desarrollo.

6.3.1. LAS RAZONES

La igualdad de género es para el Banco un tema de efectividad del desarrollo, no sólo un asunto de corrección política o amabilidad hacia las mujeres (World Bank 2002e: 1).

Una conclusión clave del informe de investigación es que la desigualdad de género retarda el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Muestra las conexiones reales entre el género y estos objetivos de desarrollo, y esa evidencia es la base del "razonamiento empresarial" (business case) del Banco para adoptar una nueva estrategia de mayor compromiso respecto al género.

La primera vía por la que los sistemas de género afectan al crecimiento es la productividad del trabajo y la eficiencia en la asignación de

la economía a través de inversiones en capital humano, capital físico y funcionamiento de los mercados e instituciones (World Bank 2002e:4-9).

Las mujeres educadas y sanas tienen mejores oportunidades de empleo, además de mayores ingresos para ellas y sus familias. Pueden aumentar su capacidad de adoptar nuevas tecnologías y responder a los cambios económicos. Su educación tiene como resultado una mayor escolarización de sus hijos e hijas, una mejora de su nutrición y salud, por lo que se mejora la productividad de la generación siguiente. Los servicios para su salud reproductiva tienen efectos intergeneracionales a través del bienestar y de la productividad. La educación, especialmente la femenina, reduce el crecimiento de la población. En los países en desarrollo las mujeres que han finalizado la educación secundaria tienen bastante menos hijos e hijas que las que no han estudiado, y los nacimientos son más espaciados contribuyendo al bienestar y productividad tanto de padres y madres como de sus criaturas. La educación también contribuye al empoderamiento de las mujeres que son más capaces de participar en las decisiones de la comunidad y el país, son más saludables, y se pueden proteger mejor contra el SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.

Como señala el informe las inversiones en infraestructura reducen la pobreza de tiempo que tienen las mujeres. Las mujeres están en desventaja en el acceso a los recursos productivos, especialmente la tierra, lo que no alienta a mejorar la productividad y esto tiene consecuencias negativas en el bienestar de sus familias. Si su acceso a los insumos productivos y al capital humano fuera igual al de los hombres, la producción agrícola en varios países africanos aumentaría entre un 6 y un 20%. Los programas de microcrédito utilizados mayoritariamente por mujeres, reducen la pobreza de sus familias y empoderan a las mujeres.

Cuando la división del trabajo basada en el género y la discriminación en el mercado de trabajo reducen los ingresos de las mujeres, se reducen las perspectivas de desarrollo a largo plazo y se producen rigideces en la asignación del trabajo lo que crea ineficiencias y una menor producción. Además el sesgo de género en los hogares tiende a reducir la eficiencia asignativa de la fuerza de trabajo en el hogar. Finalmente una mayor igualdad de género en derechos y recursos se puede asociar con un menor nivel de corrupción y mejor gobierno.

Si el género afecta al crecimiento económico, la evidencia del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco muestra que las relaciones de género afectan todos los aspectos de la pobreza, incluyendo el ingreso, oportunidad, seguridad y empoderamiento. En los hogares, los miembros varones tienden a beneficiarse más de los activos y recursos que las mujeres. Las mujeres, además, enfrentan un mayor riesgo de pobreza.

Además del razonamiento empresarial que pretende convencer a los accionistas y a los clientes del Banco de que la institución no se está separando de sus objetivos fundacionales y actuales, el documento plantea otras dos razones para adoptar la estrategia de género. Por un lado, que una mayor atención a los temas de género es necesaria por el compromiso del Banco y sus países miembros con los objetivos planteados en la Declaración del Milenio de NN.UU., la Plataforma de Acción de Beijing, y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), todas ellas con una fuerte dimensión de género. Por otro lado, que una serie de valoraciones del Departamento de Evaluación de Operaciones han mostrado que la atención a los temas de género ayuda a mejorar la efectividad en el desarrollo del trabajo del Banco (Murphy 1997) y que los proyectos tienen mejor impacto sobre el terreno cuando se han analizado los temas de género en los proyectos y en el país (World Bank 2002c).

La estrategia del Banco señala, también, qué no considera que es incorporar el género y, por tanto, qué es lo que no debe hacerse (World Bank 2002e:44-45) : Invertir en mujeres y niñas, ya que a veces hay que invertir en hombres o niños y hay que buscar la integración en los sectores e instrumentos. Tampoco es perseguir uno o dos objetivos sectoriales en todos los países, ya que se requiere un análisis centrado en cada país. Finalmente, no es trabajar en los "peores" países, o los que tienen brechas de género más importantes porque el tema afecta a todos los países. Estos tres aspectos suponen cambios respecto al documento de política de 1994.

La consideración de que pueda ser necesario la inversión en hombres y niños es una cuestión relativamente novedosa para el Banco y ha sido contestada por algunos sectores feministas porque supone distraer los escasos recursos que se dirigen a las mujeres. También es novedoso el planteamiento de trabajar en todos los países, ya que durante muchos años el Banco se había centrado en los países con mayores brechas de género. Finalmente, supone un cambio el no centrarse en uno o dos sectores en todos los países, ya que el documento de política de 1994 hablaba de cinco sectores mientras la realidad de los proyectos del Banco es que se ha centrado en dos: educación y población, salud y nutrición.

La necesidad de una nueva estrategia surge tanto de la evidencia de que el género juega un papel importante en la determinación del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la efectividad del desarrollo, como de la integración poco sistemática de los temas de género en el trabajo del Banco hasta ahora. La estrategia recomienda que el Banco trabaje con los gobiernos, la sociedad civil de los países clientes y con otros donantes para diagnosticar las barreras y oportunidades de género en la reducción de la pobreza y en el desarrollo sostenible; y para identificar y

apoyar después acciones apropiadas para reducir esas barreras y capitalizar las oportunidades. El objetivo más importante de la estrategia es reducir la pobreza promoviendo un desarrollo inclusivo. Desde una perspectiva de género, esto significa asegurar que mujeres y hombres tienen voz en el desarrollo de su comunidad y país, que ambos pueden beneficiarse de las nuevas oportunidades que brinda el desarrollo, que ambos tienen acceso a los recursos necesarios para ser miembros productivos de la sociedad, y que comparten un nivel mayor de bienestar.

6.3.2. LOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

La estrategia se basa en un proceso básico con tres componentes y supone trabajar con los países para (World Bank 2002e: XIII):

1. Preparar Valoraciones de Género de País periódicas y multisectoriales que analicen las dimensiones de género del desarrollo a través de los sectores e identifiquen acciones de género para reducir la pobreza, mejorar el crecimiento económico, el bienestar humano y la efectividad del desarrollo, y que sirvan al programa de asistencia al país del Banco.
2. Desarrollar e implementar, como parte del programa de asistencia al país del Banco, las políticas prioritarias y las intervenciones operativas que respondan a la valoración.
3. Dar seguimiento a la puesta en marcha y a los resultados de las políticas e intervenciones operativas.

Un componente clave de la estrategia es la Valoración de Género del País (VGP), donde se identifican las áreas críticas en las que las acciones de género puedan mejorar el crecimiento, reducir la pobreza y aumentar el bienestar en el contexto específico del país. La necesidad de hacerla se identificó después de dos evaluaciones recientes del Departamento de Evaluación que mostraron que una valoración previa de las condiciones de género en un país mejoraba la sensibilidad de género y la efectividad del desarrollo de la ayuda del Banco.

El análisis de género del país puede ser un documento propio o una sección del análisis económico o de pobreza del país; puede ser un trabajo de análisis original o puede ser un análisis ya realizado por el Banco o por otras agencias. Para reducir los costos, aprovechar las posibilidades dentro del país, y construir sobre la experiencia fuera del Banco se insistirá en la colaboración con el gobierno, sociedad civil y otros donantes para completar estas valoraciones. La Dirección, con la asistencia de la Junta de Género y Desarrollo aclarará los estándares para llevar adelante las valoraciones y dar seguimiento a su calidad. Las actualizaciones se realizarán de acuerdo

con el ciclo típico del trabajo analítico del país que realiza el Banco, aproximadamente cada cinco años, y se diseñarán para investigar si se han dado cambios importantes en las condiciones de género. Cuando sea posible, las VGP que tengan un trabajo original sustancial se publicarán y compartirán ampliamente.

La VGP es el principal medio por el que el Banco y los países prestatarios participan en un proceso conjunto para analizar las dimensiones de género del desarrollo, identificar las políticas y acciones con enfoque de género importantes para los objetivos antipobreza, crecimiento, bienestar y desarrollo eficaz en el país, e integrar estas políticas y acciones en el programa de asistencia al país.

Dentro del calendario que se establece en el documento para realizar la estrategia (World Bank 2002e:39-40), se quieren tener valoraciones de género en todos los países donde haya prestatarios activos para mediados del 2005.

Las valoraciones incluyen cuatro aspectos (World Bank 2002e:21): descripción de los roles y desigualdades de género en varios aspectos; análisis del contexto de cada país; revisión de las dimensiones de género en la cartera de proyectos en funcionamiento en el país; y sugerencias de género en la política e intervenciones del Banco cuando sean importantes para la reducción de la pobreza y la efectividad del desarrollo.

Un segundo paso es el diálogo con el país. Para ello se produce la discusión de las recomendaciones del VGP con el gobierno y otros socios para identificar las intervenciones operativas y las políticas que el gobierno desee tomar, y para las que requiera ayuda del Banco o de otros donantes. Este diálogo puede incluir consultas con representantes de la sociedad civil, especialmente con personas que puedan hablar con conocimiento sobre las necesidades e intereses de hombres y mujeres. Cuando la VGP sugiere que los costes de oportunidad de ignorar los temas de género son altos, el personal del Banco será activo en hacer resaltar los temas de género a sus contrapartes. El que el diálogo conduzca a intervenciones operativas dependerá de las elecciones del gobierno, de las prioridades del Banco y del papel de otros donantes.

En relación con los proyectos, los Directores de País difundirán la VGP ampliamente dentro de sus regiones de forma que el personal sectorial conozca lo suficiente para integrar selectivamente los temas de género en el análisis, diseño, supervisión y evaluación de proyecto. Los proyectos en sectores identificados por la valoración como de alta prioridad para reducir la pobreza se diseñarán con enfoque de género y la supervisión intentará asegurar que la puesta en práctica es también sensible al género. La Junta de Género y Desarrollo está mejorando los indicadores disponibles, las

herramientas y los ejemplos de buenas prácticas para integrar el género en el trabajo de proyectos.

6.3.3. LAS ACTIVIDADES

La estrategia de género descansa en cuatro acciones diseñadas para permitir el proceso de diagnóstico, formación de la estrategia e integración operativa. Se trata de acciones internas que, según el Banco, pueden facilitar la realización del proceso básico señalado (World Bank 2002e:25-34, 39).

1. Integrar la dimensión de género dentro del trabajo analítico relevante y en los instrumentos de préstamo. Se esperaba tenerlo completado a mediados del 2003 y mantenerlo después. Se recomienda la integración del análisis de género en:

- El trabajo analítico sectorial en sectores de alta prioridad según se hayan identificado en la VGP, y dentro del análisis del impacto social asociado con los préstamos de ajuste.
- Los criterios utilizados en la actualidad para valorar el enfoque de reducción de pobreza en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que realiza el personal conjunto del Banco y el FMI para suministrar el marco para la ayuda concesional y el alivio de la pobreza de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME).
- Los criterios utilizados para valorar el enfoque de reducción de la pobreza de la estrategia de asistencia al país y de los documentos de estrategia sectorial.
- Los criterios de calidad utilizados por el Grupo de Garantía de Calidad para valorar proyectos y trabajo analítico, con consideración apropiada de si sectores particulares se han identificado como de alta prioridad en las VGP.

2. Apoyar la integración estratégica de los temas de género en las operaciones. Para ello se recomienda:

- Formación. Para apoyar al personal del Banco y a sus contrapartes, la Junta de Género y Desarrollo trabajará con Recursos Humanos y con el Instituto del Banco Mundial para añadir el contenido de género y desarrollo en el curso de orientación del personal del Banco y en los cursos principales existentes. Se desarrollarán módulos técnicos especiales para el personal de operaciones y encuentros informales.

- Herramientas de funcionamiento. Con el personal sectorial de las regiones, la Junta continuará creando y extendiendo herramientas adaptables y ejemplos de buenas prácticas para su uso en operaciones. Se insistirá en los ejemplos de buenas prácticas, incluidas las que suponen consejos de políticas macroeconómicas.
- Suministrar servicios para las agencias ejecutoras. La limitada capacidad de las agencias que tienen que realizar los proyectos y programas del Banco dificulta la integración de género y el éxito de las intervenciones. La Junta buscará métodos para suministrar consejo técnico a través de consultoras expertas en género. Se desarrollará una base de datos con información sobre expertas y expertos en género por sectores y países. También trabajará con las regiones y con el Instituto del Banco Mundial para identificar y apoyar las oportunidades de formación para clientes y contrapartes.

3. Asignar recursos a los elementos de la estrategia. Se necesitan cuatro tipos de recursos:

- Presupuesto. En línea con la decisión de hacer la integración de género una de las prioridades a defender colectivamente por el Banco, se está reasignando el presupuesto para apoyar el análisis y la incorporación del género. El aumento de los costes estimados de poner en marcha la estrategia será de 2 millones de dólares en el año fiscal 2002, cerca de 3 millones al año los siguientes tres años, y aproximadamente 2,5 millones los siguientes años. Estas estimaciones asumen que las VGP para todos los prestamistas activos serán completadas para el final del año fiscal 2005 y que otros trabajos analíticos se realizarán sobre una base selectiva, que las actividades de formación se desarrollarán de acuerdo a la estrategia y que los temas de género se integrarán estratégicamente en las operaciones.
- Rendición de cuentas. Se clarifican las responsabilidades del personal del Banco en la institucionalización del género. Los Vicepresidentes regionales serán, en última instancia, los responsables de los resultados regionales y entregarán un resumen de los planes anuales de incorporación de género. En la estrategia se definen las responsabilidades organizativas en el proceso de institucionalización (World Bank 2002e:35-38). Para clarificar políticas y procedimientos, se revisarán la Política Operacional y los Procedimientos del Banco sobre GED después de consultar con asociados externos y considerarse en el Directorio

Ejecutivo. Mientras se hace, la Dirección hará un Memorando Operativo para clarificar la política de género existente y ofrecer una guía transitoria sobre implementación. Para el año 2005 se quiere introducir la dimensión de género en otras políticas operacionales.

- Personal. Las regiones contarán con personal del Banco con experiencia técnica en GED para asistir en el análisis de género y en la estrategia operativa de institucionalización, sobre todo en los inicios. Esto requerirá la utilización de especialistas técnicos en integrar los temas de género, tanto en la sede central como en las regiones. Los Vicepresidentes regionales decidirán la cantidad de personal necesario para institucionalizar el género en sus regiones.
- Asociados. Debido a los valiosos recursos que otras organizaciones pueden ofrecer y a las sinergias potenciales con las actividades conducidas por el Banco, la estrategia anima a la formación de asociaciones en cada país con gobiernos, sociedad civil y otros donantes, especialmente en el contexto de proyectos particulares o programas, incluida la formulación de los DELP. En muchas ocasiones, los grupos de la sociedad civil tienen más conocimiento y sensibilidad para identificar acciones con enfoque de género apropiadas en el contexto cultural. El trabajo con países donantes y con agencias de NN.UU. puede mejorar y facilitar la incorporación del género.

4. Seguimiento y evaluación. Finalmente, de cara a seguir la pista al progreso y mejorar el conocimiento y la calidad, el Banco está desarrollando un sistema efectivo que incluye valoraciones de los resultados sobre el terreno. Los avances en la estrategia se estudiarán anualmente a través de informes de los Vicepresidentes regionales a los Directores Gerentes, informes que serán consolidados por la Junta de Género en un documento que, junto a los informes regionales, se presentará al Comité de Dirección y al Directorio.

6.4. NUEVA POLÍTICA OPERACIONAL Y PROCEDIMIENTO DEL BANCO³⁴

Como consecuencia de la nueva estrategia aprobada se produjeron cambios en la Política Operacional 4.20 establecida en 1994. Esta Política se

³⁴ Ambos documentos se encuentran en <http://www.worldbank.org/gender>, en la sección dedicada a la estrategia.

había revisado en octubre de 1999, tras producirse en 1997 una reorganización de la unidad de género. La revisión afectó al punto 4, donde el Grupo Género y Desarrollo de la red PREM informa al Directorio en lugar de hacerlo el departamento de Política Social y Educación.

Un cambio más sustancial es el que supone la revisión de marzo de 2003, que plantea un cambio en la formulación de los objetivos dando un mayor peso a la actividad propia del Banco y no sólo al apoyo a las actividades emprendidas por el país prestatario, y que va acompañada de un Procedimiento del Banco, mecanismo inexistente hasta este momento y que reiteradamente había sido recomendado en las evaluaciones internas y externas sobre la institucionalización de género en el Banco Mundial.

En la nueva Política Operacional 4.20, llamada Género y Desarrollo, aparecen cinco puntos:

1. El objetivo de la política género y desarrollo del Banco es asistir a los países miembros a reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico, el bienestar humano, y la efectividad del desarrollo dirigiéndose a las disparidades y desigualdades de género que son barreras al desarrollo, y ayudando a los países miembros a formular e implementar sus objetivos de género y desarrollo.

2. Para este fin, el Banco valora regularmente las dimensiones de género del desarrollo dentro de y a través de los sectores en aquellos países donde hay un programa de ayuda activo. Esta valoración de género informa el diálogo político con el país miembro.

3. La Estrategia de Asistencia al País (EAP) se inspira y discute los resultados de la valoración de género.

4. En los sectores y las áreas temáticas en los que la EAP ha identificado la necesidad de intervenciones de género, la ayuda del Banco al país incorpora medidas diseñadas para cubrir esta necesidad. Los proyectos en esos sectores y áreas temáticas se diseñan para tomar adecuadamente en cuenta las implicaciones de género del proyecto.

5. El Banco da seguimiento regularmente a la realización de esta política.

Comparando con los objetivos de la primera Política Operacional 4.20, el objetivo de reducir las disparidades se presenta ambiguo. No queda claro si sigue siendo un objetivo en sí mismo o si se plantea la necesidad de abordarlo en el caso de que resulte una barrera para el desarrollo. ¿Considera el Banco que todas las disparidades y desigualdades de género son una barrera para el desarrollo? Si la respuesta es negativa, y esto

depende de cómo se defina el desarrollo³⁵, sólo habrá que dirigirse a las desigualdades que supongan un problema. La ambigüedad puede llevar a una aplicación que queda en manos del análisis del personal del Banco y supone un retroceso respecto a la Política Operacional de 1994.

Por otro lado, desaparece el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo económico de sus países, que aparecía en la primera OP 4.20. Esto es más congruente con lo que de hecho ha venido haciendo el Banco en materia de actividades de género, pero la crítica de incoherencia planteada por las evaluaciones internas de la institución buscaba reforzar los estudios y proyectos que abordaran una mayor participación de las mujeres en las actividades de mercado. La propia estrategia actual incide en su argumentación en el acceso más igualitario a los recursos y a las inversiones en capital humano y físico, pero esto no se concreta en la nueva política operacional.

El propio objetivo de la política de género y desarrollo es alcanzar otros importantes objetivos del Banco (reducir la pobreza, aumentar el crecimiento, el bienestar humano o la efectividad del desarrollo) para lo que el instrumento es abordar las desigualdades de género y asistir a los países en la formulación y realización de sus objetivos de género y desarrollo. Dar apoyo a los países en sus propios objetivos tiene coherencia con el enfoque del Banco de la necesidad de apropiación por parte de cada país de la política. También es coherente con las evaluaciones de género que en los últimos años ha realizado el Departamento de Evaluación de Operaciones, que señalan que los mayores éxitos se daban cuando existía esta apropiación. Sin embargo, no es coherente con el hecho de que el Banco sí establece condicionalidades macroeconómicas uniformes a sus clientes sin permitirles establecer sus propios objetivos e instrumentos de políticas.

En cuanto a los medios, se resalta la necesidad de hacer valoraciones de género que puedan servir para el diálogo de política con el país, para la elaboración de la EAP, y para incorporar medidas e intervenciones en los aspectos que se consideren necesarios. Esto servirá para un mejor diseño de los proyectos en sus implicaciones de género.

Finalmente se plantea que el Banco dará seguimiento a la implementación de esta política, aunque queda en el aire el cómo y cuándo. No aparecen los indicadores que sirven para medir los avances, ni un calendario con objetivos o fases que permitan mostrar los resultados.

³⁵ Si el desarrollo es crecimiento económico, algunas economistas (Çagatay 2001:27; Seguino 2000:1214) han planteado que las desigualdades de género en los salarios manufactureros han promovido la inversión y altas tasas de crecimiento en un contexto de competencia internacional, como es el caso de las industrias de exportación de países semi-industrializados.

Es una importante novedad la existencia de un Procedimiento del Banco BP 4.20, que posibilita conocer y delimitar la forma en que se debe realizar el trabajo y las responsabilidades pertinentes. Desde hace mucho tiempo, diversas instancias internas y externas venían señalando esta necesidad. La falta de este instrumento suponía cierta ambigüedad en cuanto a las implicaciones concretas de la política operacional anterior al no establecer los mecanismos y responsabilidades de la misma.

El Procedimiento establece que:

1.- El Director de País supervisa la preparación de la valoración de género que se basa en el trabajo analítico y consultivo conducido por el propio Banco o por otras organizaciones. La valoración incluye:

- a) Una descripción de: los roles socioeconómicos, tanto en el mercado como en el hogar, de mujeres y hombres; disparidades en el acceso, control y uso de los activos y recursos productivos; disparidades de género en los indicadores de desarrollo humano; participación relativa de ambos sexos en las decisiones sobre desarrollo; y las leyes, marcos institucionales, normas y prácticas sociales que conducen (implícita o explícitamente) a la discriminación o desigualdad de género.
- b) Una revisión del contexto del país, incluyendo las políticas, prioridades, marcos legales, y acuerdos institucionales para llevar adelante sus objetivos de género y desarrollo.
- c) Basándose en a) y b), sugerir políticas e intervenciones de género relevantes para reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico, para el bienestar humano y para la efectividad del desarrollo.

2.- El Director de País asegura que los resultados de la valoración de género se incorporan en el diálogo con el país y se reflejan en la EAP. Ésta informa sobre la situación de la valoración de género e identifica las acciones que se proponen como parte de la estrategia de asistencia del Banco.

3. En aquellos sectores y áreas temáticas donde la EAP haya identificado la necesidad de priorizar acciones de género, los jefes de los sectores relevantes aseguran que los proyectos financiados por el Banco y otras actividades responden a esta necesidad. Los grupos de trabajo afectados determinan cómo esas acciones serán integradas óptimamente en los proyectos financiados por el Banco. En particular, los grupos valoran los siguientes aspectos para asegurar que el diseño del proyecto los abordan:

- a) Las circunstancias locales que pueden afectar la distinta participación de hombres y mujeres en el proyecto;

- b) la contribución que cada sexo puede hacer para conseguir los objetivos del proyecto;
- c) las formas en que el proyecto puede ser desventajoso para un género en relación al otro;
- d) los mecanismos propuestos en el proyecto para dar seguimiento a los diferentes impactos sobre mujeres y hombres.

4. El Vicepresidente Regional informará anualmente al director gerente a cargo de la realización de esta política.

5.- La Junta de Género y Desarrollo colabora con unidades relevantes dentro del Banco para facilitar la integración de los temas de género en el trabajo. Esta Junta guía al personal para preparar las valoraciones de género, establece un marco para el seguimiento y la evaluación regional de esta política, y consolida los informes de seguimiento y evaluación regionales en resúmenes anuales del conjunto del Banco.

Este nuevo procedimiento BP 4.20 permite una cierta homogeneización de los análisis y valoraciones de género que hasta el momento habían sido muy desiguales en su contenido y calidad. Los aspectos descriptivos de las diferencias de género a ser tenidas en cuenta parecen relevantes y globales, sin embargo resulta restrictivo que las acciones y políticas a plantear estén relacionadas con, y sean instrumentales a, los objetivos generales del Banco. La realización de las valoraciones de género en cada país donde la institución presta asistencia es un paso positivo ya que los balances del Departamento de Evaluación han insistido en una mejor integración de los aspectos de género en aquellos países que realizaban estas valoraciones. Por otro lado, los componentes descriptivos de la relación entre hombres y mujeres están en línea con los análisis realizados por el Informe de Investigación sobre Políticas que recientemente realizó el Banco sobre Género y Desarrollo.

Desaparece en el procedimiento un punto que según la estrategia debía incluirse en las valoraciones de género del país: la revisión de las dimensiones de género en la cartera de proyectos del Banco en funcionamiento en el país. Como no se plantea ninguna explicación, la decisión puede ser debida a que el Banco haya considerado ímprobo el trabajo de revisar todos los proyectos existentes especialmente teniendo en cuenta que para el 2005 eso implicaría la revisión de todos los proyectos del Banco en todos los países donde trabaja.

Un aspecto importante es la definición de responsabilidades. El Director de País es el principal encargado de implementar la política de género. Ha de supervisar la valoración de género, asegurar que se incorpora en el diálogo con el país y en la EAP, e identificar las acciones

necesarias. Posteriormente, la realización de actividades y el diseño de proyectos sensibles de género queda en manos de los encargados de sector. Finalmente, los Vicepresidentes Regionales informan al Director Gerente correspondiente de la implementación. El papel de la Junta de Género y Desarrollo es de asesoría, establecimiento de marcos de seguimiento y evaluación, y de colaboración con otras unidades relevantes en el Banco.

En la definición de responsabilidades del Procedimiento no aparecen algunas que sí se señalaban en la estrategia de género de 2002, como la de dirección de las juntas sectoriales por parte de los Vicepresidentes de las Redes del Banco, las del Economista Jefe del Banco, etc.

La nueva delimitación de responsabilidades traslada el grueso del trabajo a Operaciones y, al estar más cerca de las actividades del Banco en cada país, puede resultar un método más efectivo de ejecutar la política. Por otro lado, todo depende de la conciencia de género que tenga el personal de operaciones, especialmente el Director de País, lo que puede llevar a una débil implementación de la política de género si no existen otros incentivos y presiones para hacerlo.

Un problema añadido es que la nueva estructura del Banco, en la que la Junta de Género tiene poco presupuesto y depende del presupuesto de las regiones y países que requieran sus servicios, hace depender de los Directores de País el aprovechamiento de los recursos humanos de la Junta. Si éstos quieren ahorrar recursos pueden plantearse que las valoraciones de género realizadas por otros organismos son suficientes, o que es más barato contratar consultoras externas al Banco o consultoras locales para realizar ese trabajo, aunque esto suponga no aprovechar el potencial del personal de género del Banco.

En resumen, la elaboración de una nueva estrategia con un papel más activo del Banco y basada en valoraciones de género por país es un paso importante, lo mismo que la mayor definición de responsabilidades, pero hay aspectos que dejan bastante que desear. En primer lugar, el razonamiento del Banco sigue siendo instrumental y supone un retroceso respecto al Informe de Investigación sobre Política de Género que está más basado en un enfoque de derechos y de equidad de género. En segundo lugar, las valoraciones de género no se realizan de forma participativa de forma que la sociedad civil pueda identificar las acciones más importantes a realizar (AWID 2002:5). En tercer lugar, aunque es obligatorio realizar las valoraciones, queda en manos del Director de País si las necesidades que aparecen en ellas se traducen en acciones concretas.

6.5. AVANCES EN LA EJECUCIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA

En enero de 2002 se publicó la nueva estrategia del Banco que buscaba dar un impulso a la institucionalización del género en la asistencia del Banco a los países clientes y en la propia entidad. Se han producido avances en los dos primeros años de ejecución de la estrategia, aunque han sido desiguales. El tiempo transcurrido es corto para saber si las buenas intenciones planteadas se van a traducir en cambios más rápidos y profundos en los próximos años.

Uno de los pilares de la estrategia es la elaboración de valoraciones de género en todos los países con los que el Banco trabaja. El plazo establecido para realizarlas es de cinco años. En el primer año de funcionamiento de la estrategia estaban planificadas catorce valoraciones y sólo se realizaron cinco de país y una regional, pero durante el segundo se completaron quince valoraciones más, de forma que teniendo en cuenta las existentes antes de la puesta en vigor de la estrategia, se han hecho 25 y calculan que alcanzarán al 86% de los países para finales del año fiscal 2005, aunque algunas de ellas se presentarán como parte de otros estudios³⁶. Las principales dificultades son la falta de recursos económicos para realizar los diagnósticos de género en condiciones y la falta de personal cualificado para realizarlas. Es difícil encontrar datos desagregados por sexo y los temas de género están ligados a la cultura, tradición y política económica que, a veces, provocan fuertes controversias. Por otra parte, el proceso de construcción de acuerdos en torno a las recomendaciones necesita su tiempo en cada país (World Bank 2003f:v,5; 2004c:3).

No todas las valoraciones realizadas hasta la fecha han sido trabajo del Banco, algunas se han hecho en colaboración con otras agencias y cuatro han sido dirigidas por otros donantes, gobiernos, sociedad civil e investigadores. La mayoría de las valoraciones han tenido financiación de los países clientes o de otros donantes (World Bank 2004c:3).

Las posibilidades de aumentar el interés de los gobiernos y los representantes de la sociedad civil en los temas de género se ven dificultadas por la falta de consistencia en la difusión de la información de las valoraciones y seguimiento con estos asociados o con el personal del Banco.

La estrategia plantea una serie de actividades para facilitar la realización de la misma, y los informes de seguimiento las analizan:

³⁶ En África se ha decidido combinar las valoraciones de pobreza y género en un solo trabajo debido al gran número de países y al importante trabajo analítico que se requiere, lo que está haciendo difícil completar las valoraciones de género (World Bank 2004c:3).

1.- Integración de género dentro del trabajo analítico relevante. Aumentó el número de acciones de género en las Estrategias de Asistencia al País (EAP). El Grupo de Género de la red PREM analizó 15 EAP completadas en el año fiscal 2002, de las que un 73% resultaron satisfactorias o muy satisfactorias, en el año 2003 un 80% de las mismas habían propuesto acciones dirigidas a temas de género en al menos un sector; la mayoría de actividades de género planteadas se dieron en los sectores de desarrollo humano y, en menor medida, en gobernabilidad y legalidad. La estrategia de género plantea que en la valoración conjunta del personal del Banco y el FMI sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se integre la dimensión de género, pero sólo en dos de las once valoraciones conjuntas realizadas en 2002 se hace un esfuerzo para valorar temas de género en sectores concretos. En el año 2003, sin embargo, la mitad de ellas tenían recomendaciones para mejorar la atención a las desigualdades de género.

En el resto del trabajo analítico los resultados tras la aplicación de la estrategia resultan muy modestos. Mientras parece mejorar el análisis de género en las valoraciones de pobreza, muy pocos informes sobre gasto público contienen esta perspectiva lo que es importante ya que estos documentos son claves para entender cómo se asignan los recursos del país. Estos resultados son peores, a primera vista, que los obtenidos en años anteriores ya que la evaluación del Banco del año 2001 señalaba que más del 50% de los informes de gasto público abordaban temas de género.

2.- Apoyo a la integración de los temas de género en operaciones. El propio Banco plantea que aunque ha ido aumentando la atención al género en los proyectos, la dimensión de género se va debilitando a medida que se pasa del análisis a la acción y de ésta al seguimiento y evaluación. De una muestra analizada por el Grupo de Garantía de Calidad del Banco, el 65% de las operaciones identificaban temas de género en la fase de preparación, un 52% consideraban que las mujeres eran beneficiarias, pero sólo un 33% incluían valoraciones sobre el efecto de las actividades del proyecto en el empoderamiento de las mujeres. De las 18 operaciones de ajuste analizadas, cuatro identificaban temas de género explícitamente y tres más tenían medidas de seguimiento del impacto de género (World Bank 2003f: 15).

En las operaciones de la AID, dirigidas a los países más pobres, donde también se concentran los países con mayores desigualdades de género, se ha producido un aumento de los proyectos con actividades de género que han pasado de un 19% en el año fiscal 2000 a un 42% en el 2002 aunque siguen concentrados en los sectores clásicos de educación y población, salud y nutrición. Las regiones con mayor integración de género han sido Oriente Medio y Norte de África, y Asia Meridional con un 60 y un

50% de los proyectos con actividades específicas; las que menor integración han tenido son Europa y Asia Central, y Latinoamérica y el Caribe, con sólo un 6 y un 17% de los proyectos con actividades de género (World Bank 2003f: 15-17).

En estas dos actividades, trabajo analítico e integración de temas de género en operaciones, la directora del Grupo de Género, Karen Mason, señala que los resultados en el año fiscal 2003 han resultado mejores. Casi un 80% de las EAP presentan acciones de género en algún sector, más de un 80% de las valoraciones de pobreza entre 2001 y 2003 tienen mejor análisis de género, y un 45% de las operaciones apoyadas por el Banco incluyen componentes dirigidos a temas de género en los proyectos (World Bank 2003e: 2).

3.- Disponer de recursos adecuados a la estrategia. El presupuesto para implementar la estrategia ha venido del Fondo de Incentivo del Banco para Bienes Públicos Globales asignado a la Institucionalización de Género³⁷, del presupuesto de las regiones y de los apoyos de Noruega y Holanda (World Bank 2003f: 18). Los costos estimados para el año 2002 eran de 2 millones de dólares y sumando los fondos internos y los apoyos externos parece que se han acercado a esa cifra. La preocupación interna por los costes relacionados con las valoraciones de género de cada país hace que se siga insistiendo en utilizar el trabajo y conocimiento de género existente dentro del país o que tengan los gobiernos y otras organizaciones. Teniendo en cuenta que el ritmo de elaboración de estos diagnósticos ha sido lento estos primeros años sería necesario dedicar más recursos económicos a esta tarea.

La rendición de cuentas y clarificación de responsabilidades queda determinada con el Procedimiento del Banco aprobado en marzo de 2003, que establece las tareas y responsabilidades dentro de la institución. La dimensión de género se ha ido integrando en las estrategias de otros sectores como el de desarrollo rural.

En cuanto al personal regional dedicado a temas de género, sigue habiendo importantes lagunas. No existe suficiente personal estable y se recurre mucho a contratar consultorías, lo que hace difícil ayudar a que el personal de operaciones institucionalice el tema; las coordinadoras regionales han cambiado frecuentemente lo que afecta a la continuidad y eficacia del trabajo de género; tampoco hay una carrera profesional de género en el Banco que ayude a la especialización en este campo.

Ha habido avances en la formación interna de género y en la elaboración de materiales y recursos. Se han realizado 30 programas de

³⁷ Este fondo fue de 600.000 dólares para implementar la estrategia en el 2002 y refleja la baja prioridad que le concede el Banco a los temas de género.

formación, 16 de ellos en las regiones y 26 seminarios informales. Existen 2 bases de datos³⁸ en la red desagregados por sexos y se han elaborado 10 paquetes de materiales de formación en género. La región de África es la que más avanzada está, con una de las bases de datos de todos los países de la región y 6 de los paquetes de material formativo.

Se han dado pasos en la formación del personal que trabaja temas de género, pero sigue siendo muy baja la atención a estos aspectos en los principales cursos de formación para operaciones y en áreas como política económica, finanzas, y desarrollo del sector privado (World Bank 2004c: 20).

Se han elaborado estudios sobre género y temas de política económica en aspectos como el comercio y la competitividad, el gasto público, la reforma del sector público, los mercados de trabajo, las pensiones, las redes de seguridad y transferencias, y el trabajo infantil, que tienen un espacio, "Políticas Económicas y Género", en la página de género del Banco desde 2004.

A comienzos del 2003 se publicó un folleto sobre la relación entre la igualdad de género y los objetivos del milenio que perseguía mostrar la fuerte relación entre la equidad y el resto de los objetivos, señalar cómo trabajar por la igualdad de hombres y mujeres suponía una estrategia de resultados positivos (win-win approach) para conseguir los objetivos, y dar ejemplos de cómo se podía integrar la equidad de género en las intervenciones y políticas de los objetivos del milenio (World Bank 2003h: 1). El planteamiento transversal de los asuntos de género se daba en todos los objetivos salvo en el octavo: desarrollo de una asociación global para el desarrollo. Hubiera sido interesante ver cómo los aspectos más globales y políticos en torno a la búsqueda de un desarrollo humano global deberían tener en cuenta la equidad de género.

4.- Seguimiento y evaluación. El Banco considera que la mayoría del trabajo de evaluación puede ser parte de otras evaluaciones como las que se realizan sobre la asistencia a los países o la del Grupo de Garantía de Calidad. No existe todavía un sistema de seguimiento y evaluación común para todas las regiones por lo que cada región ha realizado esta tarea de modo distinto y con importantes variaciones en el ámbito y profundidad del trabajo. Otro problema pendiente es la ausencia de evaluaciones sobre impactos y resultados para lo que las evaluaciones y el seguimiento deberían tener referencias predeterminadas en cuanto a objetivos generales, específicos e indicadores.

³⁸ Las bases de datos corresponden a la región África Sub-sahariana y Latinoamérica y el Caribe.

El seguimiento de la ejecución de la estrategia de género en el Banco va a ser integrado en las evaluaciones de estrategias sectoriales lo que supone que no se van a realizar informes de progreso específicos sobre la de género tras la del año fiscal 2003. Esto puede dificultar el análisis de los avances o retrocesos de género si quedan diluidos en el conjunto de estrategias sectoriales.

Los recursos para implementar la estrategia son muy insuficientes, especialmente los recursos humanos. El tema de género sigue sin tener prioridad en el Banco y la falta de recursos es un exponente de esta situación por lo que es difícil que la nueva estrategia de género cumpla sus objetivos.

Además de la falta de recursos, otro aspecto especialmente problemático es la falta de obligatoriedad en la ejecución de la misma. No existen sanciones ni incentivos y depende de los directores de país que asignan los recursos en primer lugar a los temas obligatorios, y reparten el resto entre los demás aspectos, incluido el género.

Tras dos años de funcionamiento de la estrategia se puede decir que los avances han sido insuficientes. Es un avance que se puedan considerar satisfactorias un 80% de las EAP, es decir que han incluido no sólo análisis sino actividades dirigidas a las desigualdades de género en por lo menos un sector. Sin embargo, en el resto del trabajo analítico hay muy poca integración de los temas de género. Los proyectos prestan mayor atención al género pero las actividades de género siguen muy concentradas en los sectores de desarrollo humano y, los componentes de género de los proyectos tienden a evaporarse o debilitarse en la ejecución, seguimiento y evaluación.

El conocimiento por parte del personal del Banco de la existencia de una nueva estrategia y de lo que implica es pequeño. La percepción de los avances en la estrategia es distinta entre quienes trabajan en asuntos de género, que son más optimistas, y quienes no. En entrevistas realizadas con personal de la institución, algunas coordinadoras regionales de género estimaban que menos de un 5% del personal economista de sus regiones había echado un vistazo a la estrategia. Sigue habiendo, en el conjunto del Banco, muchas personas que ni siquiera saben que existe (Zuckerman y Qing 2003: 50-52).

CONCLUSIONES GENERALES

Como se indicó en la introducción general, el propósito de este estudio ha sido evaluar las aportaciones del Banco Mundial a los objetivos de reducir las desigualdades de género y mejorar la posición de las mujeres. El marco de evaluación utilizado para analizar las contribuciones del Banco es el desarrollo humano, como expansión de las capacidades de cada ser humano, y el empoderamiento como estrategia favorable a la equidad de género.

Desde este marco se analiza tanto la evolución del papel de la institución como promotora de ciertas prioridades en el desarrollo, aspecto donde se incluyen sus recomendaciones y actividades, como el trabajo más específico para impulsar actividades de género, consolidando para ello una estructura organizativa interna que permita tener herramientas de análisis y realizar propuestas de actividades en este sentido.

En este capítulo vamos a plantear las conclusiones que hemos extraído a lo largo de la investigación. Se señaló en la introducción a este trabajo que la hipótesis central del mismo era que el Banco Mundial tenía límites estructurales para perseguir los objetivos de equidad de género y de desarrollo humano de las mujeres. Estos límites estructurales tienen dos aspectos diferenciados. Por un lado, la visión económica que promueve la institución, y que constituye el núcleo de su pensamiento teórico, no es favorable a estos objetivos y, por otro, su organización y funcionamiento interno tampoco los facilita.

1.- **La visión económica del Banco.** Las ideas que se propugnan desde la institución tienen una perspectiva de desarrollo que coloca en el centro el crecimiento económico y la eficiencia, olvidando las necesidades del desarrollo humano y la importancia de las actividades reproductivas para este desarrollo. Existe, por otro lado, una ausencia deliberada en sus análisis de las cuestiones relacionadas con la desigualdad y el poder, con una presentación técnica y neutral de sus recomendaciones. Finalmente, hay un enfoque economicista que difícilmente sirve para analizar relaciones sociales, como las de género, cuyo estudio requiere herramientas multidisciplinares.

Todo esto entra en contradicción con los planteamientos de equidad de género que se han desarrollado en el ámbito de la economía feminista y por parte de muchos grupos de mujeres de distintas regiones del mundo, tal como se estudió en el primer capítulo, y desde estos argumentos se analizan las dificultades de adecuación de los discursos de género con los del Banco. Es necesario reconocer, sin embargo, que también desde posiciones de economistas feministas se ha reivindicado la inversión en las mujeres en términos exclusivos de eficiencia y crecimiento económico, o éxito de los proyectos y programas, pero han solido ser los argumentos de

justicia basados en la equidad y, a veces, en la necesidad los más utilizados y los que sitúan el marco de análisis en este trabajo.

a) Desde los primeros años de su actividad, la perspectiva de desarrollo en el Banco ha sido que el crecimiento económico es indispensable y el instrumento principal para reducir la pobreza. En la primera época se consideraba incluso que los gastos de bienestar resultaban contraproducentes porque podían disminuir el ahorro y la inversión, es decir, el crecimiento económico, existiendo además una disyuntiva entre crecimiento y distribución que hacía necesaria la paciencia ante la pobreza. El crecimiento consistía en industrialización y urbanización, y la agricultura quedaba relegada.

Tras un período en el que la preocupación por reducir la pobreza avanzó varios puestos en las prioridades del Banco, la visión económica que se ha promovido en los años 80 concuerda con los principios del neoliberalismo, que tiene como supuestos de partida el buen funcionamiento de los mercados para los objetivos de eficiencia y retribución de los factores económicos, que observa con desconfianza el papel del Estado y la regulación ya que pueden producir distorsiones e ineficiencia, y que no considera necesario preocuparse por la pobreza porque el crecimiento económico terminará alcanzando a los sectores menos favorecidos económicamente.

Algunos de estos principios han sido cuestionados por el propio Banco Mundial desde los años 90 en que la organización adopta una perspectiva cercana al neoinstitucionalismo. Según esta visión, el Estado debe jugar un papel para favorecer el buen funcionamiento de los mercados, se necesitan instituciones fuertes para promover un desarrollo que debe ser integral, y es necesario aumentar las oportunidades, la seguridad y el empoderamiento de las personas pobres fortaleciendo el capital social. Sin embargo, tal como se analiza en el balance de las actividades de los últimos años, en el cuarto apartado del capítulo quinto de la tesis, existen importantes incoherencias entre esta nueva retórica y algunas políticas macroeconómicas que se siguen defendiendo.

Por otro lado, el Banco, como hace la economía convencional, no considera las actividades económicas y sociales relacionadas con la reproducción humana y social dentro de sus análisis, que se centran en aquellas actividades que tienen que ver con la producción para el mercado. Olvida, por tanto, las interrelaciones entre ambos terrenos, producción y reproducción, sin tomar en cuenta que las políticas que se adoptan para fomentar el crecimiento o ajustar las economías tienen efectos en las condiciones en que se desarrolla el trabajo reproductivo, ni que el cómo se realice este último va a afectar a los resultados de la esfera productiva. Es cierto, sin embargo, que se han producido estudios dentro del Banco para

analizar el impacto del trabajo asignado a las mujeres en la reproducción, en la eficacia de las políticas que se estaban impulsando, pero con un objetivo instrumental que ha marcado buena parte de las políticas de género de la institución.

La ausencia en la institución de un análisis económico que integre la producción de bienes y servicios con la reproducción humana y social supone una dificultad para adecuar los discursos del Banco y los de género. En el análisis de género la familia, y lo que sucede en el hogar, es la base donde se genera y se refleja en primer término la opresión de las mujeres por lo que se necesitan intervenciones específicas que conduzcan a una división sexual del trabajo más equitativa, que impliquen facilitar los trabajos reproductivos que ahora asumen las mujeres y mejorar su posición dentro y fuera del hogar. Sin una visión más integrada, los análisis económicos cojean y las posibilidades de abordar las necesidades de las mujeres se limitan.

La adopción de una agenda neoliberal en la década de los 80 aumentó la diferencia en los discursos. La consideración de que los mercados asignan bien los recursos y que, por tanto, cuanto menor interferencia estatal mejor no es aceptada desde las premisas de quienes defienden la equidad de género que señalan que el mercado tiende a agudizar las diferencias existentes y que el Estado tiene un papel primordial en revertir las desigualdades a través de mecanismos legales, de discriminación positiva y de reasignación de recursos. Luchar contra la subordinación de las mujeres necesita por tanto más, no menos Estado. Las nuevas preocupaciones del Banco, expresadas en los últimos años, podrían servir para reducir esta diferencia en los discursos, pero ello requeriría un cambio más profundo de sus políticas económicas que, en conjunto, siguen sin modificarse.

Además, los criterios de eficiencia en la economía convencional tienden a no considerar el traslado de costes que muchas veces se produce cuando se intentan reducir gastos en la sanidad o en otros servicios públicos a costa de aumentar el trabajo reproductivo asignado a las mujeres. Finalmente, la reducción y privatización de los servicios sociales afectan de manera desproporcionada a las mujeres ya que dificultan sus tareas reproductivas, pero al no entrar este ámbito en el análisis económico estos problemas no se tienen en cuenta.

b) Otro aspecto a destacar de la visión que ha promovido el Banco es la ausencia de referencias a la desigualdad de poder económico, político o social entre los distintos grupos, incluidas las desigualdades de género en estos terrenos. Recientemente, el economista jefe del Banco reconocía que

la institución se había concentrado en la pobreza, pero no había insistido mucho ni explícitamente en la desigualdad y la redistribución¹.

Se puede destacar que los valores y objetivos de equidad de género difieren de los que persigue el Banco. La lucha contra la injusticia y la búsqueda de la equidad son aspectos esenciales del movimiento de mujeres que ha impulsado la estrategia de empoderamiento; el análisis de las relaciones de poder o de subordinación es básico para entender las relaciones de género, y la redistribución de recursos, ingresos y del propio poder, por otro lado, son parte de la solución para acabar con la opresión.

Sin embargo para el Banco estos aspectos no han estado nunca en la agenda. El propio mandato fundacional, que se refleja en los Artículos del Acuerdo de creación de la institución, condiciona el tratamiento de los aspectos políticos que puedan resultar conflictivos o puedan ser considerados injerencias en las políticas de los países miembros. La institución se escuda en su carácter apolítico como forma de defender su legitimidad ante los países miembros. Aunque esto no se ha aplicado en el caso de las políticas macroeconómicas, donde desde hace años se realizan prescripciones políticas, sí se ha hecho en el caso de las desigualdades de género. Las razones que se esgrimen están en el carácter técnico y neutral, por lo tanto, no político, de las primeras.

El Banco ha intentado obviar las relaciones de poder entre hombres y mujeres y el carácter necesariamente político de las intervenciones, buscando un enfoque que no resulte polémico y donde, aparentemente, todo el mundo gana. Sin embargo, un enfoque que intente cambiar las relaciones de género no puede olvidar estos aspectos de poder. Por otro lado, las propias preocupaciones del Banco con el crecimiento económico y, más recientemente, con la pobreza han dejado de lado, como hemos señalado, los aspectos de desigualdad y redistribución.

c) Otro aspecto a considerar es el enfoque economicista del trabajo de la institución. Ha existido despreocupación por aspectos como las relaciones sociales, las normas, creencias e instituciones que limitan las opciones de las personas para participar en las actividades de mercado y de no mercado, sus responsabilidades y los recursos a su disposición en cada sociedad. Si bien es cierto que en los últimos años se ha producido una evolución positiva en este sentido y el Banco ha dado creciente importancia a los aspectos institucionales que rigen en el funcionamiento social y en los

¹ Entrevista el 12 de noviembre de 2003 a François Bourguignon, publicada en la página web del Banco, consulta el 5/01/05. En octubre de 2003 también se publicó un estudio, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* (Ferranti et al.), que trata estos aspectos.

aspectos de género², esto no se ha trasladado a un cambio de sus políticas que siguen muy afincadas en las prioridades previas. La perspectiva de género, sin embargo, ha abordado los distintos aspectos de la subordinación desde un ángulo multidisciplinar de forma que las cuestiones económicas son sólo una parte de los problemas y de las soluciones. No se pueden dejar de lado los temas políticos, culturales, religiosos, psicológicos o sociales ya que las relaciones de género están mediatizadas por todos ellos.

La perspectiva de equidad de género tiene un espacio claro en el enfoque de desarrollo humano como expansión de capacidades, y en el ámbito de los derechos humanos. Sin embargo, la prioridad absoluta que concede el Banco al crecimiento económico, su enfoque economicista y el intento de obviar los aspectos de desigualdad hacen difícil una convergencia en los análisis.

2.- Organización y funcionamiento del Banco. Hemos señalado que, además de los problemas derivados de la visión económica y de desarrollo de la institución, existen límites derivados del funcionamiento interno del Banco. Los principales problemas que se pueden destacar son, por un lado, la lentitud para abordar los cambios que exigen las distintas prioridades que se han producido en el desarrollo; por otro lado, otros obstáculos existentes son la cultura de aprobación de préstamos, la composición del personal y el grado de autonomía que tiene para desarrollar su trabajo.

a) Estamos ante una institución que se mueve muy lentamente, por lo que las nuevas tendencias y los cambios impulsados desde la dirección se trasladan en escasa medida a las prácticas del Banco. En relación con esto, los cambios planteados son más retóricos que reales ya que no suponen que se produzca una ruptura con el pensamiento previo que permanece, y al que se van añadiendo las nuevas ideas. Una excepción es la ruptura con las ideas keynesianas en los años 80.

Cuando el crecimiento económico es cuestionado en los años 70 por no servir para reducir la pobreza, aparecen preocupaciones por la redistribución y la satisfacción de las necesidades básicas que el Banco recoge e intenta hacer compatibles con el crecimiento económico que sigue siendo el objetivo principal. Hubo bastante oposición interna que, en parte, fue diluida con el aumento del volumen de préstamos. De hecho, las nuevas ideas no tuvieron mucha aplicación práctica porque la mayor parte de los recursos se siguió dirigiendo a los proyectos tradicionales y los nuevos préstamos no fueron a los segmentos más pobres. Además, los temas

² En los aspectos de género, el Informe de Investigación de Políticas sobre Género y Desarrollo (World Bank 2001b), analizado en este trabajo, es representativo de los cambios que se señalan.

antipobreza pocas veces aparecieron en los diálogos con los países y se optó por dejar de lado las consideraciones distributivas ante el posible rechazo de las élites y los gobiernos de los países pobres.

En los años 80 sí se produce un corte importante con las políticas económicas keynesianas que habían prevalecido en las etapas anteriores, basadas en la necesidad de una cierta planificación económica y de la importancia del Estado como director del desarrollo de los países. En este período el Banco fue adoptando una agenda neoliberal aconsejando a los gobiernos liberalizaciones y desregulaciones a nivel interno y externo, con un mínimo papel para el Estado. Esta nueva agenda tuvo más éxito debido a que las nuevas recomendaciones estaban más en línea con las ideas y los valores predominantes en los gobiernos de los países industrializados, ideas que eran compartidas por buena parte del personal de la institución, y también por la fuerte necesidad de financiación de los clientes del Banco que permitió un aumento de su influencia.

En los años 90 vuelve a tener fuerza la lucha contra la pobreza, pero esto no supone un abandono de la estabilidad macroeconómica como requisito previo. Como se ha señalado a lo largo de la investigación efectuada, el problema no es que se defienda esta estabilidad, sino la rigidez que adopta esta defensa. Esta se manifiesta en la falta de flexibilidad para que las políticas económicas se adapten a las necesidades del ciclo económico, o al propugnar un mismo tipo de políticas para todos los países y situaciones. Por otro lado, se mantiene el énfasis en el crecimiento económico y sus efectos de derrame, aunque se reconoce que el ajuste puede necesitar medidas para compensar los costes sociales. A lo largo de la década pasada y en el comienzo de la actual se van añadiendo y superponiendo objetivos sociales y de fortalecimiento institucional, al tiempo que tiene más peso el fomento a la iniciativa privada y la expansión del sector privado.

b) Otro aspecto que se puede destacar de su funcionamiento es la importancia que siempre se ha concedido al desembolso de los préstamos independientemente de los resultados. Importa más la cantidad de dinero que se mueve que la calidad o efectividad. Su función como una institución financiera, un Banco, que tiene que responder ante sus accionistas, marca una dinámica donde la actividad principal que da sentido a la entidad es el prestar dinero y recobrarlo con intereses. El éxito y la sostenibilidad de los proyectos son secundarios, y la función del Banco es prestar cuanto más mejor.

A pesar de la reforma emprendida en 1997 con el objetivo de mejorar la efectividad, los esfuerzos de intentar cambiar la cultura de aprobación de préstamos han sido ineficaces. Cualquier cosa que haga más lento el diseño de un proyecto no está bien vista y esto hace que aquellos proyectos o

políticas que requieren más tiempo para garantizar la participación de los y las implicadas, que requieren experimentación, o que se plantean incluir aspectos sociológicos o antropológicos resulten un estorbo, un retraso del proceso y hayan sido vistos con reticencias por el personal de operaciones del Banco. Sería necesario cuestionar los criterios de eficacia de este organismo ya que la participación o el empoderamiento, que actualmente son considerados objetivos y medios necesarios, son difíciles de evaluar y requieren más tiempo y metodologías más cualitativas.

c) Otro factor a considerar es el hecho de que el personal que trabaja en el Banco es mayoritariamente masculino, economista y proveniente en más de un 50% de países desarrollados. Aquellas cuestiones que no pueden abordarse con análisis costo-beneficio, tasas de retorno, etc., y que requieren análisis menos cuantitativos y más cualitativos, menos económicos y más sociológicos o antropológicos no han sido consideradas como de interés para el trabajo de la institución, y los análisis cualitativos se han visto como poco rigurosos. El que sean economistas del Norte no facilita su comprensión del funcionamiento de instituciones de mercado y no mercado diferentes a las de los países industrializados. El peso del personal economista formado en EE.UU. influye porque en su enseñanza se insiste en los valores del individualismo frente al estado, o porque se ha dado menos importancia a campos de estudio aplicado como la pobreza o la distribución del ingreso. El hecho de que sean hombres tampoco ayuda a tener un compromiso militante con la causa feminista, aunque la institución ha contado con varias excepciones en los distintos niveles, incluida la dirección.

d) Existe un alto grado de autonomía en el funcionamiento de los funcionarios de la institución a la hora de abordar su trabajo. No ha sido habitual la exigencia de rendición de cuentas, y menos en materia de incorporación de los aspectos de género. Las políticas de género no han sido obligatorias, su aplicación no ha contado con incentivos ni recursos y ha dependido en gran medida de la voluntad y sensibilidad del personal, gran parte del cual desconoce estas políticas. Esta autonomía, que puede estar siendo limitada con la nueva estrategia de género, ha llevado a que cuestiones que estaban asumidas en la dirección del Banco se hayan diluido a la hora de la ejecución. Por otro lado, el proceso de descentralización de las actividades de la institución supone que la responsabilidad de aplicar esta política recae ahora en los directores de país y depende por tanto del interés que tengan por el tema.

Estos sesgos en el funcionamiento de la institución provocan que los análisis y discursos de género, e incluso los diseños de los proyectos con perspectiva de género se vayan diluyendo a medida que se procede a su ejecución o evaluación posterior. El hecho de ser una institución muy masculina, economicista y con poca exigencia de responsabilidades por los

resultados explica en parte esta cuestión y, aunque en los últimos años se han ido haciendo esfuerzos por reducir estos defectos, está por ver si resultan eficaces.

Se han resaltado, en las páginas anteriores, los principales límites estructurales que tiene el Banco Mundial para trabajar de forma adecuada los temas de género. Estos límites marcan sus posibilidades de avance y el tipo de contradicciones a las que se enfrenta. Hay dos aspectos relevantes que se derivan de estos límites y que se quieren destacar en estas conclusiones. El primero de ellos es la incoherencia entre las ideas que se defienden y la práctica que se aplica. Este aspecto no es exclusivo del trabajo de género, sino que impregna buena parte de la actividad del Banco Mundial y ha sido tratado en detalle en la segunda parte de este trabajo. El segundo aspecto a destacar es que los límites estructurales marcan cómo se han producido los avances en la perspectiva de género del Banco; marcan los ámbitos y sectores donde se han dado pasos, y también los argumentos que han servido para justificar las inversiones en las mujeres, tal como se documenta en la tercera parte del estudio.

3.- La incoherencia del Banco se produce en el conjunto de su trabajo y es un aspecto recurrente de su evolución, como se ha analizado. Centrándonos en la etapa más reciente, la retórica de la institución sobre la lucha contra la pobreza no ha sido capaz de cambiar la organización interna para destinar los recursos suficientes o de modificar las recomendaciones políticas que producen impactos sociales negativos. El olvido deliberado de los aspectos de redistribución de la riqueza económica y la consideración idealista de que los mercados funcionan esencialmente bien hacen difícil que la lucha contra la pobreza sea eficaz.

Esta dificultad de trasladar las ideas más progresistas, cuando existen, a cambios más profundos en la actividad de la institución se refleja también en las dificultades de llevar a la práctica la retórica de la gerencia y la dirección respecto a la importancia de la inversión en las mujeres, y en la forma en que se diluyen las propuestas de las unidades de género del Banco.

Existe una contradicción entre las políticas de género que se impulsan para favorecer la situación de las mujeres y el entorno de políticas económicas que ha ido adoptando el Banco en su actividad más general. Buena parte de estas políticas económicas dirigidas a promover el desarrollo han sido comunes en la mayoría de los organismos de cooperación y han sido apoyadas por los gobiernos donantes y receptores que las han aplicado en cada etapa histórica. La contradicción, por tanto, no se da sólo en la institución estudiada sino que es más general.

Las primeras intervenciones del Banco en los años 50 y 60 se dirigieron a promover infraestructuras y a fomentar el sector industrial, abandonando en buena medida al mundo rural que acoge a un gran número de mujeres, especialmente en África Subsahariana y en Asia. Ciertamente, en esta época no se realizan intervenciones específicas hacia las mujeres, ya que el enfoque de bienestar predominante en los proyectos dirigidos a mujeres por parte de otras agencias de desarrollo suponía aumentar los gastos sociales lo que era contraproducente para el crecimiento futuro, según el Banco.

El giro hacia la lucha contra la pobreza, y los nuevos proyectos rurales y urbanos suponían un contexto más favorable, pero como hemos señalado apenas había actividades dirigidas a las mujeres en los proyectos generales durante los años 70. En el ámbito de las políticas de desarrollo rural y agrícola se pueden destacar dos sesgos que actúan contra las mujeres. En primer lugar el intento de aumentar la productividad y eficiencia agrícolas en las pequeñas explotaciones familiares se plantea sobre la base de utilizar el trabajo familiar gratuito que no entra en la consideración de los costes y esto lleva a un aumento de la carga de trabajo de las mujeres sin compensación directa. En segundo lugar, el fomento de los cultivos comerciales a costa de los de subsistencia alimentaria tuvo repercusiones negativas en las mujeres de África Subsahariana que eran las responsables de la subsistencia y se vieron desplazadas a tierras peores contando con menos incentivos y recursos para su trabajo.

Desde los años 80 el Banco ha dedicado más recursos hacia los componentes de género de sus proyectos, especialmente en los sectores de educación, y población, salud y nutrición. Sin embargo, sus políticas globales de ajuste y reforma económica primero, y de privatización de los servicios públicos en los últimos años han puesto en peligro los avances en estos sectores. Muchos estudios reseñaron los costes sociales que supusieron los recortes en el gasto per cápita en salud y educación a comienzos de los años 80, entre ellos una mayor deserción escolar especialmente de las niñas, el aumento de la carga de trabajo reproductivo de las mujeres, o el deterioro de la nutrición y salud de niños y niñas.

El nuevo marco de lucha contra la pobreza que se impulsa desde los años 90 hacía esperar un entorno más favorable para las mujeres y los hombres pobres, pero el sesgo deflacionario se ha mantenido y el privatizador se ha impulsado, lo que ha influido negativamente en las condiciones de vida de las mujeres con un aumento de su carga de trabajo reproductivo y una reducción de los recursos a su alcance.

No todas las políticas económicas impulsadas por el Banco han tenido efectos perjudiciales para las mujeres. El aumento de sus oportunidades de empleo, aunque en muchas ocasiones precario, ha fortalecido su autonomía

económica y su poder de decisión, y son fruto en buena medida de las recomendaciones de liberalización comercial y financiera, o del impulso a las inversiones extranjeras por parte de la institución. Pero, curiosamente, no se puede decir que estas mejoras se deban al trabajo de género del Banco ya que, como se ha señalado, se ha prestado poca atención a las actividades productivas de las mujeres.

La contradicción existente, por tanto, entre las políticas generales y las dirigidas a reducir las desigualdades de género puede llevarnos a preguntar si no tiene más sentido un cambio en el enfoque de políticas que favorezca la realización de las actividades productivas y reproductivas, que se plantee la necesidad de la redistribución del poder económico, social y político entre grupos sociales, entre países, y entre hombres y mujeres, en lugar de dedicar unos pocos recursos a mejorar la situación de niñas y mujeres si éstos últimos no compensan los resultados globales. Es evidente que la posición defendida en este trabajo considera que son necesarios no menos sino más recursos para mujeres y niñas, pero esto no será muy útil si no cambian las políticas económicas globales.

4.- Los límites han permitido avances en la perspectiva de género, pero han marcado el sentido y las posibilidades de estos. A pesar de las dificultades estructurales, el Banco Mundial ha realizado progresos en la integración del análisis de género en sus políticas. Estos avances han sido mayores en aquellos casos en los que la investigación señalaba la existencia de una relación entre la inversión en las mujeres y la reducción de la desigualdad de género, y los objetivos más generales de la institución.

Existen diversos factores que han contribuido al avance de los temas de género, que se han documentado en la tercera parte del estudio. Entre ellos, el trabajo desarrollado por las mujeres preocupadas por los temas de género dentro de la institución, especialmente en las unidades de género, el apoyo de varios altos funcionarios y de algunos directores ejecutivos, y la presión externa.

a) Desde los inicios de la actividad MED los principales aspectos abordados han sido los relacionados con dos sectores de la actividad general del Banco: población, salud y nutrición, y educación. En estos sectores sociales existe un acuerdo sobre el hecho de que cubrir las necesidades de las mujeres es importante para el desarrollo, un acuerdo que comparten los países prestatarios. En estos sectores, por otro lado, es donde existe una mayor representación de mujeres dentro del personal profesional del Banco. Las actividades e inversiones en estos sectores no cuestionan los roles de género e incluso fomentan el papel de las mujeres como madres y responsables del bienestar de sus familias.

En los sectores productivos el trabajo realizado para abordar las necesidades específicas de las mujeres ha sido mucho menor y se ha centrado en actividades de extensión en el caso de la agricultura, especialmente en África, y en la financiación de pequeñas empresas a través del microcrédito.

Tras décadas de investigación e inversiones que han pretendido mejorar la situación de las mujeres, la integración de género en los proyectos sigue concentrada en unos pocos sectores. La mayoría de los proyectos con análisis y componentes de género se siguen dando en los sectores de educación, y de población, salud y nutrición, que en un porcentaje elevado contienen esta perspectiva, pero estos sectores representan menos de un 20% de la financiación conjunta del BIRD y la AID. Esto supone que en la mayoría de la actividad de préstamos y créditos de la institución los aspectos de género están ausentes.

En estos sectores se ha avanzado mucho en la incorporación de la perspectiva de género en los análisis en países con altas disparidades entre hombres y mujeres, pero no en países donde las diferencias no son fuertes. Sin embargo, el propio Banco reconoce que la eficacia en el aumento del capital humano de las mujeres no es muy alta y, por otro lado, las recomendaciones a los países prestatarios de establecer tasas a los servicios sociales cuestionan los propios avances en educación y salud.

La eficacia del Banco en aumentar la participación de las mujeres en las actividades dirigidas al mercado ha sido muy baja por la falta de atención que la institución ha prestado a la perspectiva de género en los sectores productivos y en las medidas de ajuste o protección social. Aunque en los últimos años se han producido avances en la integración de los análisis de género del desarrollo rural o en la toma de conciencia de la necesidad de proteger el acceso de las mujeres a la tierra, sólo un 23% de los proyectos abordan aspectos de género y se dedican menos del 3% de los fondos a componentes de género de los proyectos rurales.

También se han producido avances en algunos aspectos del trabajo analítico, donde se puede destacar que casi un 80% de las Estrategias de Asistencia al País, los documentos más importantes que hace la institución respecto a la situación de cada país, y que sirven para plantear su ayuda, contienen actualmente análisis de género, aunque las actividades planteadas siguen siendo mayoritariamente en los sectores de desarrollo humano. Sin embargo, en otros importantes documentos de análisis, como los informes de gasto público, sólo un porcentaje pequeño de los mismos considera estos aspectos.

La obligatoriedad de realizar valoraciones de género en todos los países como base para ejecutar la nueva estrategia es un paso positivo para

conocer la situación de las mujeres y las principales desigualdades de género a abordar, pero su realización está siendo muy lenta por la falta de medios tanto económicos como de recursos humanos.

b) Como se ha señalado en el capítulo seis, los inicios del trabajo respecto a los problemas de las mujeres en el Banco resultaron poco eficaces los primeros años por diversas razones entre las que sobresalen la escasez de recursos para llevar la tarea adelante, la falta de adecuación del discurso de equidad del movimiento MED, y la ausencia de apoyos dentro de la institución. Esto supuso la pérdida de un momento importante por dos motivos: por un lado, el no poder aprovechar las oportunidades del entorno de políticas keynesianas más favorable a aspectos de equidad y redistribución que se daba en los años 70³; por otro, que las estrategias antipobreza del Banco durante este período no pudieron contar con una perspectiva de género ni las mujeres fueron tenidas en cuenta en sus inversiones⁴. Al finalizar el período sí se constató la representación femenina excesiva entre los pobres y la importancia de visualizar su trabajo, pero las preocupaciones de la institución cambiaron y esta constatación no supuso ningún cambio. En el terreno retórico, el principal motivo para tomar en cuenta a las mujeres fue su papel en el control demográfico debido a la importancia que le dio McNamara a este tema, aunque esto no se reflejó en la cartera de préstamos del Banco.

Desde mediados de los años 80, el trabajo MED recibió más recursos en forma de personal y dinero, en buena parte financiados con fondos de los países nórdicos. La estrategia adoptada por la División MED consistió en ofrecer una justificación intelectual para las inversiones en las mujeres. Las mujeres que trabajaban en la División buscaron datos y argumentos que estuvieran de acuerdo con las premisas de eficiencia que perseguía el Banco y se centraron en las inversiones en los sectores sociales, donde existía evidencia de buenos resultados y altos beneficios de las inversiones en el capital humano de las mujeres en relación con el bienestar familiar, la reducción de la fertilidad y de la mortalidad infantil, etc. La preocupación por los costes sociales de las políticas de ajuste y la presión de algunos países donantes hicieron que se fortalecieran las inversiones relacionadas con los recursos humanos apoyadas en estudios e investigaciones sobre la importancia de la inversión en capital humano para fomentar el crecimiento

³ Este “desaprovechamiento” no sólo se da dentro de la institución que estamos estudiando sino que se puede generalizar. El movimiento internacional de mujeres va a ir adquiriendo fuerza y capacidad de presión en las siguientes décadas cuando el paradigma económico dominante es el neoliberal que resulta mucho menos amistoso.

⁴ Hasta el año 78 los proyectos que tenían alguna actividad de género no representaban más del 5% de la cartera de inversiones.

económico. En este contexto, las mujeres que trabajaban en estos temas tuvieron cierto respaldo institucional.

También argumentaron la necesidad de inversiones para reducir la pobreza y aumentar la productividad de las mujeres, pero en estos aspectos había menos evidencia empírica sobre las sinergias positivas con los objetivos generales del Banco. Existía bastante desconocimiento de otros terrenos como las infraestructuras, el marco legal o las políticas macroeconómicas.

A comienzos de los años 90 se produce el cambio de enfoque de MED a Género y Desarrollo y así queda establecido en el primer documento de política de género de 1994. Sin embargo, en la práctica no hubo grandes cambios en ese momento porque muchas veces se utilizaban los términos género y mujer de forma indistinta, y porque para buena parte del personal la introducción del tema género era una forma de reducir el perfil político y reivindicativo ya que se incluía a los hombres.

En el campo de las políticas macroeconómicas, especialmente en las políticas de ajuste, se buscó una línea de argumentación y un lenguaje coherente con la visión del Banco, de forma que las intervenciones e inversiones debían hacerse para evitar las "distorsiones de mercado basadas en el género", conseguir una mejor "asignación de recursos" o para evitar "rigideces en los mercados de factores". Se trata de explicar cómo los aspectos de género tienen consecuencias para el éxito de las políticas y de argumentar a favor de dedicar recursos a las mujeres. Sin embargo, y a pesar de la similitud de lenguajes y objetivos, estos argumentos han tardado en recibir respaldo desde la institución ya que se siguen realizando pocas inversiones dirigidas a aumentar la productividad femenina o a reducir las barreras económicas a las que se enfrentan las mujeres.

Desde el ángulo de la argumentación, la nueva Estrategia sobre género establecida en 2002 sí supone una mayor integración del discurso de eficiencia que se venía defendiendo durante los años 90. En ella se plantea que los sistemas de género afectan al crecimiento a través de la productividad del trabajo, la eficiencia en la asignación de los recursos y del funcionamiento de mercados e instituciones. Se reconoce la existencia de rigideces en la asignación del trabajo y sus repercusiones en términos de mayor ineficiencia y menor producción. Sigue siendo difícil valorar si esta argumentación se va a trasladar a inversiones para mejorar el acceso de las mujeres a los sectores productivos, especialmente si consideramos que en la nueva Política Operacional que surge de la Estrategia desaparece el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en el desarrollo económico que tenía la política operacional anterior.

Uno de los problemas que ha tenido la defensa de la causa de género por parte de sus promotoras internas es la diferencia de argumentos entre quienes trabajan en el tema, ya que han convivido en el tiempo razones de eficiencia, bienestar, equidad y antipobreza. Una parte de esta diversidad se debe a las diferencias regionales en la situación de las mujeres, pero la razón más importante es la falta de una visión común de quienes trabajan estos temas. En demasiadas ocasiones, se analiza a las mujeres como un grupo separado de beneficiarias de los proyectos, sin tener en consideración las relaciones entre hombres y mujeres. El enfoque más extendido es el de eficiencia económica aunque en ocasiones también se plantea la necesidad de un enfoque de equidad.

Un caso claro de cómo se mantienen estas diferencias en la actualidad es el distinto énfasis del informe de investigación de políticas de 2001, "Engendering Development", respecto al de la Estrategia aprobada en setiembre de 2001, o al de la Política Operacional de marzo de 2003, que sirve para dirigir la ejecución de la nueva estrategia. En el informe se plantea que la igualdad de género es un tema central del desarrollo y un objetivo por derecho propio, y se busca qué pueden hacer el crecimiento económico y el Estado para reducir esa desigualdad. La Estrategia, teóricamente basada en este informe, plantea que la razón para luchar contra la desigualdad es que ésta retarda el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y, por su parte, la Política Operacional establece que la política de género del Banco se dirigirá a aquellas disparidades entre hombres y mujeres que sean barrera para el desarrollo. En esta línea, las propias declaraciones de la responsable de género en el Banco, Karen Mason, dejan claro que es importante tener en cuenta que la misión del Banco es el desarrollo económico y la reducción de la pobreza más que la promoción de la igualdad de género en sí misma⁵.

La falta de un lenguaje común en los conceptos y componentes del análisis de género, la existencia de ambigüedades y los cambios que se han ido produciendo en las políticas de género han sido problemas reconocidos por la propia institución. El que exista un número muy limitado de personal fijo que trabaje con profundidad temas de género, mientras la mayoría tienen que responsabilizarse de muchas otras tareas o son personas contratadas para realizar consultorías no ayuda a unificar y consolidar la argumentación y los conceptos.

A estos problemas hay que añadir la falta de conocimiento del conjunto del personal de la institución. El Banco reconoce que el personal de operaciones no es consciente ni de los elementos de política donde hay

⁵ Entrevista a Karen Mason, Directora de Género y Desarrollo del Banco, el 1/2/2002 para Resource Net, Friday File, Issue 62 consultado el 2/4/2003 en <http://www.awid.org/fridayfile/msg00061.html>

consenso. La existencia de una nueva estrategia debería haber servido de acicate para subsanar este problema, especialmente ahora que esta política va a estar más descentralizada y será responsabilidad de los directores de país, pero no parece que exista mucho progreso en este sentido.

c) El trabajo de género dentro de la institución se ha visto apoyado por altos funcionarios como Barber Conable en los años 80 y, más recientemente, por el actual presidente James Wolfensohn y por quien fuera economista jefe, Joseph Stiglitz, que contribuyó a impulsar la elaboración del primer informe de políticas sobre género. También hay que destacar el apoyo que estos temas han recibido desde algunos gobiernos donantes a través de la Junta Directiva. Especialmente relevante ha sido el papel de Noruega que desde los inicios del trabajo de género ha presionado para crear una unidad específica y ha financiado buena parte de las actividades. A pesar de su débil poder de votación en la Junta Directiva, la preocupación por temas de equidad de género y por otros temas sociales, junto con su disposición a dotar de fondos algunas actividades específicas ha contribuido a fortalecer este trabajo. Otros países donantes como Suecia, Holanda y Canadá también han contribuido financieramente a esta causa.

d) También hay que reseñar la presión externa que ha ayudado a dar un mayor peso a las preocupaciones de género. Por un lado, los grupos de mujeres han tenido cierta capacidad de incidencia especialmente después de 1995, tras la conferencia de NN.UU. realizada en Beijing. Tanto el Grupo Consultivo Externo de Género que ha trabajado codo a codo con el personal del Banco, como la campaña "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres" han ejercido una presión para dar un mayor peso a las necesidades de las mujeres en los análisis y la inversión del Banco. Por otro lado, un importante elemento de presión ha sido la fuerza de la perspectiva de desarrollo humano, que ha servido para poner en la mesa razonamientos más amplios que los económicos y más ligados a la equidad.

Esta presión externa, junto con el trabajo de algunos gobiernos donantes, ha permitido fortalecer los argumentos de equidad de quienes trabajan los aspectos de género en la institución. La influencia de los movimientos internacionales de mujeres, la ideología de muchas académicas y activistas que en los últimos años han trabajado con la institución desde una colaboración crítica, y la influencia en el pensamiento sobre desarrollo de organizaciones como el PNUD que trabajan por el desarrollo humano, permiten a quienes trabajan dentro utilizar discursos más amplios que la rentabilidad económica a corto plazo y presionar a favor de argumentos de equidad.

Sin embargo, mientras la visión económica y el funcionamiento del Banco se mantengan, serán los argumentos instrumentales y de eficiencia los que tengan más éxito. El problema con estos argumentos es que pueden

resultar una defensa frágil para la lucha por los derechos de las mujeres. ¿Qué sucede si la desigualdad de género fomenta el crecimiento en algunos países o regiones? ¿Qué pasa si las disparidades no suponen una barrera para el desarrollo? ¿Habría que reducir las inversiones en las mujeres si éstas resultaran menos productivas en el mercado?

Podemos señalar, por tanto, que aunque hay margen para que el Banco Mundial contribuya a mejorar algunos aspectos de la realidad femenina, se necesitaría una reforma profunda en sus ideas y en su funcionamiento para que sus aportaciones fueran importantes y contribuyeran a una realidad más justa y equitativa, tanto en las relaciones entre hombres y mujeres, como en el conjunto de las relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Afshar, H. y Dennis, C. (edits.) (1992): *Women and Adjustment Policies in the Third World*. MacMillan, Londres.

Agarwal, B. (1997): "'Bargaining" and Gender Relations: Within and Beyond the Household" en *Feminist Economics*, vol.3, nº 1, Spring.

Aguiar, N. (coord.) (1990): *Mujer y crisis: Respuestas ante la recesión*. Edit. DAWN/MUDAR y Nueva Sociedad, Caracas.

Alhuwalia, M.S. (1976a): "Desigualdad de los ingresos: Algunas dimensiones del problema" en H. Chenery y col., *Redistribución con Crecimiento*, pp. 27-64. Edit. Tecnos, Madrid (original en inglés 1974: *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, London).

Alhuwalia, M.S. (1976b): "La esfera de acción de la política económica" en H. Chenery y col., *Redistribución con Crecimiento*, pp.105-126. Edit. Tecnos, Madrid, (original en inglés 1974: *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, London).

Alhuwalia; M.S. y Chenery, H. (1976): "El marco económico" en H. Chenery y col., *Redistribución con Crecimiento*, pp.65-80. Edit. Tecnos, Madrid, (original en inglés 1974: *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, London).

Alonso, J.A. (2003): "Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda" en J.A. Alonso y V. FitzGerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, pp. 153-178. Edit. ICEI y Catarata, Madrid.

Alonso, J.A. y Freres, Ch. (2000): *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Edit. Biblioteca Civitas Economía y Empresa.

Amorós, C. (2000): *10 palabras clave sobre mujer*, 3ª edición. Edit. Verbo Divino, Estella.

Arias, M. (2003): "El alivio de la deuda en el contexto de la financiación del desarrollo" en J.A. Alonso y V. FitzGerald (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, pp. 71-85. Edit. ICEI y Catarata, Madrid.

Arrizabalo, X (ed.) (1997): *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*. Edit. Síntesis, Madrid.

Ascher, W.: "New development approaches and the adaptability of international agencies: the case of the World Bank" en *International Organization* 37, 3, Summer, pp. 415-439.

AWID (2002): "El Banco Mundial y los derechos de las mujeres en el desarrollo" en *Género y derechos*, N° 5. <http://www.awid.org> en 4/5/04.

Ayres, R.L. (1983): *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty*. Overseas Development Council, MIT Press.

Baden, S. y Goetz, A.M. (1998): "Who needs [sex] when you can have [gender]? Conflicting discourses on gender at Beijing" en C. Jackson y R. Pearson, *Feminist Visions of Development*, pp. 19-38. Routledge, New York & London.

Bakker, I. (2003): "Neo-liberal Governance and the Reprivatization of Social Reproduction: Social Provisioning and Shifting Gender Orders", en I. Bakker y S. Gill, *Power, Production and Social Reproduction: Human In/security in the Global Political Economy*, pp. 66-82. Palgrave, Macmillan, New York.

Bamberger, M.; Blackden, M.; Fort, L. y Manoukian, V.; (2001): "Gender", draft for comments, april 2001, in World Bank *PRSP Sourcebook*. En <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>, 24/3/04.

Bamberger, M.; Blackden, M.; Manoukian, V.; y Fort, L. (2000): "Género", borrador para comentarios 29 de agosto 2000, en World Bank (2001) *Libro de consulta: Los capítulos*. En <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/sptoc.htm>, 24/3/04.

Bangura, Y. (1997): "Policy Dialogue and Gendered Development: Institutional and Ideological Constrains", *UNRISD Discussion Paper*, n° 87, June 1997, Geneva.

Baum, W. y Tolbert, S. (1986): *La inversión en desarrollo. Lecciones de la experiencia del Banco Mundial*, Banco Mundial. Edit. Tecnos, Madrid.

Bell, C.L.G. (1976): "Marco de referencia político" en H. Chenery y col., *Redistribución con Crecimiento*, pp.81-104. Edit. Tecnos, Madrid, (original en inglés 1974: *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, London).

Bellew, R. y King, E. (1991): "Educating Women: Lessons from the Past" in E. King and A. Hill, *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits and Policy*, PHREE Background Paper Series N° 91/40, pp. 251-285, World Bank.

Benería, L. (2003): *Gender, Development, and Globalization. Economics as if All People Mattered*. Routledge, New York & London.

Benería, L. y Sen, G. (1982): "Desigualdades de clase y de género y el rol de la mujer en el desarrollo económico: Implicaciones teóricas y prácticas" en M. León, *Sociedad, subordinación y feminismo*, pp. 65-79, vol. III, Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe. Edit. Asociación colombiana para el estudio de la población, Bogotá.

Benería, L. y Feldman, S. (eds.) (1992): *Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Westview Press, Boulder.

Benería, L. y Bisnath, S. (2004): *Global Tensions. Challenges and Opportunities in the World Economy*. Routledge, New York & London.

Bennett, L y Goldberg, M. (1993): "Providing Enterprise Development and Financial Services to Women. A decade of Bank Experience in Asia". *World Bank Technical Paper* N° 236, Asia Technical Department Series, World Bank, Washington D.C.

Bennholdt-Thomsen, V. (1980): "Investment on Poor: An Analysis of World Bank Policy", Part Two, en *Social Scientist*, Vol 8- N° 8.

Bijlmakers, L. y Lindner, M. (2003): *The World Bank's Private Sector Development Strategy: Key Issues and Risks*. ETC Crystal y WEMOS, abril. En http://www.wemos.nl/prs/library/healtheconomic/psd_strategy_worldbank.pdf, 15/4/04.

Bisnath, S. y Elson, D. (2000): *Women's Empowerment Revisited*. Background Paper for Progress of the World's Women, A New Biennial Report, UNIFEM. En <http://www.undp.org/unifem>, 1/3/01.

Boserup, E. (1993): *La mujer y el desarrollo económico*. Edit. Minerva, Madrid. (original en inglés, 1970: *The woman's role in economic development*. George Allen and Unwin, London).

Bread for the World Institute (1996): *Gender Justice and the World Bank: Mapping Out a Journey for Engendering Change at the World Bank*. The Development Bank Watchers' Project. Mimeo.

Brook, P. y Smith, S. (comp.) (s.f.): *Contratación de servicios públicos: La ayuda en función de los resultados y sus aplicaciones*. Banco Mundial, CFI, Dpto. de Servicios de Asesoría sobre el Sector Privado. Washington D.C. En <http://www.worldbank.org>, 15/4/04.

Bustelo, P. (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Edit. Síntesis, Madrid.

Bustelo, P. (2003): "Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá" en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*. Edit. Complutense, Madrid. En <http://www.ucm.es>, 8/6/04 .

Buvinic, M. (1983): "Women's issues in Third World Poverty: A policy analysis" en M. Buvinic, M.A. Lycette y W.P. McGreevey, *Women and Poverty in the Third World*, pp. 14-33. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Buvinic, M. (1986) : "Projects for Women in the Third World: Explaining their Misbehavior" en *World Development*, Vol. 14 - N° 5, pp. 653-664.

Buviniç, M.; Gwin, C. y Bates, L. (1996): "Investing in Women: Progress and Prospects for the World Bank", *Policy Essay* N° 19. Overseas Development Council, Washington D.C.

Buvinic, M.; Lycette, M.A. y McGreevey, W.P. (1983): *Women and Poverty in the Third World*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Çagatay, N. (1998): Gender and Poverty, *Working Paper*, n°5. Social Development and Poverty Elimination Division. UNDP.

Çagatay, N. (2001): *Trade, Gender and Poverty*. Background paper on Trade and Sustainable Human Development project. UNDP. En <http://www.undp.org/dpc/publications/poverty.html>, 9/1/02.

Çagatay, N. (2003): "Presupuestos en clave de género y después de ellos: política tributaria feminista en el contexto de la globalización" en J. Kerr y C. Sweetman, *Mujeres y desarrollo: respuestas a la globalización*, pp. 31-46. Edit. Intermon-Oxfam, Barcelona.

Çagatay, N.; Keklik, M.; Lal, R. y Lang, J. (2000): "Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies" *SEPED Conference Paper Series*, n° 4. En http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm, 5/5/02.

Cardenal, A. (1998): "Comentario a "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter"" en *Instituciones y Desarrollo*, n° 1, pp. 201-206.

Carrasco, C. (ed.) (1999): *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Edit. Icaria – Antrazyt, Barcelona.

Carrasco, C. (2001): "La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres?", en *Mientras Tanto*, n° 82, pp.43-70, otoño-invierno.

Cavana, M.L. (2000): "Diferencia" en C. Amorós, *10 palabras clave sobre mujer*, pp. 85-118. Edit. Verbo Divino, 3ª edición, Estella.

Chamberlain, C. (1996): *Guía ciudadana sobre género y el Banco Mundial*. Bank Information Center. En <http://www.chasque.netK/frontpage/redbancos/genero.htm>, 9/5/01.

Chenery, H.; Alhuwalia, M.S.; Bell, C.L.G.; Duloy, J.H.; Jolly, R. (1976): *Redistribución con Crecimiento*, Edit. Tecnos, Madrid (original en inglés, 1974: *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, London).

Christian Michelsen Institute (1999): *WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations. Knights on White Horses?* Evaluation Report 1.99, Ministry of Foreign Affairs of Norway.

Clausen, A. W. (1986): *The Development Challenge of the Eighties. A. W. Clausen at the World Bank. Mayor Policy Addresses 1981-1986*, World Bank, Washington, D.C.

Clert, C. (1998): "De la vulnerabilidad a la exclusión: género y conceptos de desventaja social" en *Ediciones de las Mujeres*, nº 26, pp. 42-58.

Collier, P. (1988): "Women in Development: Defining the Issues", *Working Paper*, WPS 129, The World Bank.

Collier, P. (1993): "The impact of adjustment on women" in L. Demery, M. Ferroni, Ch. Grootaert y J. Wong-Valle (edits.), *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. The World Bank, Washington D.C.

Comisión Brandt (1981): *Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Brandt. Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*. Edit. Nueva Imagen, Revista Nueva Sociedad, México.

Commonwealth Secretariat (1989): *Engendering Adjustment for the 1990s. Report of a Commonwealth Expert Group on Women and Structural Adjustment*. Edit. Commonwealth Secretariat, London.

Commonwealth Secretariat (1991): "Women and Structural Adjustment. Selected Case Studies Commissioned for a Commonwealth Group of Experts", *Commonwealth Economic Papers*, nº 22. Edit. Commonwealth Secretariat, London.

Cornia, G. (2001): "Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique" in *Development and Change*, vol. 32, pp. 1-32.

Cornia, G.; Jolly, R. y Stewart, F. (comp.) (1987): *Ajuste con rostro humano*. UNICEF. Edit. Siglo XXI, Madrid.

Craig, D. y Porter, D. (2003): "Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence" en *World Development*, vol. 31, nº 1, pp. 53-69).

Deere, C.D. y León, M. (2002): *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, estado y mercado en América Latina*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Demery, L.; Ferroni, M.; Grootaert, Ch. y Wong-Valle, J. (edits.): *Understanding the Social Effects of Policy Reform*. The World Bank, Washington D.C.

Dollar, D. y Gatti, R. (1999): "Gender Inequality, Income and Growth: Are Good Times Good for Women?" *Working Paper Series*, n° 1, Policy Research Report on Gender and Development. PREM Network, World Bank.

Dundar, H. y Haworth, J. (1993): "Improving Women's Access to Higher Education. A Review of World Bank Project Experience", *Policy Research Working Papers* WPS 1106, PHRWD, World Bank.

Elson, D. (1991a): "Gender Issues in Development Strategies" in *Working Paper*, n° 1, for the Seminar on Integration of Women in Development, 9-11 de diciembre 1991, Viena. Mimeo.

Elson, D. (1991b): "Male Bias in Macro-Economics: the Case of Structural Adjustment" in D. Elson, *Male Bias in the Development Process*. Manchester University Press. Manchester.

Elson, D. (1991c): *Male bias in the Development Process*. Manchester University Press, Manchester, U.K.

Elson, D. (1993): "Structural adjustment with gender awareness: "Vulnerable groups", "gender based distortions", and "male bias"". Programa Gender Analysis and Development Economics; *Working Paper*, n° 2, University of Manchester, Manchester (mimeo).

Elson, D. (1996): "Conciencia de género en la modelación del ajuste estructural" en *Pensamiento Propio* n° 1, pp. 145-169. CRIES Managua, Nicaragua.

Elson, D. (2001): *For an Emancipatory Socio-Economics*, draft paper for the UNRISD meeting on The Need to Rethink Development Economics, 7-8 September 2001, Cape Town, South Africa. En <http://www.unrisd.org>, 2/6/03.

Elson, D. (2002): *Social Policy and Macroeconomic Performance. Integrating "the Economic" and "the Social"*, draft paper for the UNRISD project on Social Policy in Development Context, in the UNRISD programme on Social Policy and Development, July, Geneva. En <http://www.unrisd.org>, 2/6/03.

Elson, D. y Çagatay, N. (2000): "The Social Content of Macroeconomic Policies" en *World Development*, vol. 28, n° 7, pp. 1347-1364.

Elson, D. y Pearson, R. (1984): "The subordination of women and the internationalisation of factory production" en K. Young, C. Wolkowitz y R. McCullgh, *Of marriage and the market: Women's subordination internationally and its lessons*, pp. 18-40. Routledge, New York & London.

England, P. (1993): "The Separative Self: Androcentric Bias in Neoclassical Assumptions" en M. Ferber y J. Nelson, *Beyond Economic Man*, pp.37-53. University of Chicago Press, Chicago.

Eurodad (2002): *Private Sector Development: Pro-poor or merely Poor, Service Delivery? A reaction to the World Bank Group's Strategy for Private Sector Development & the Link to PRSPs*, Abril. European Network on Debt and Development. <http://www.eurodad.org>, consultado 14/4/04.

Fine, B. (1999): "The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital?" en *Development and Change*, vol. 30: 1-19.

Fine, B. (2002): "The World Bank's Speculation on Social Capital" en J. Pincus y J. Winters, *Reinventing the World Bank*. Cornell University Press, Ithaca, pp. 203-221.

Fong, M.S. (1993): "The role of women in rebuilding the Russian economy", en *Studies of economies in transformation*, N° 10. World Bank, Washington, D.C.

Frade, L. (1997a): Informe de la campaña: "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres". *Actividades realizadas por la coordinación de ONGs: "Por un milenio feminista"*. Mimeo mayo 1997.

Frade, L. (1997b): Borrador: *Algunas propuestas y mecanismos para institucionalizar la perspectiva de género en el departamento de la región latinoamericana y caribeña del Banco Mundial*, 14 mayo. Mimeo.

Frade, L. (1997c): *El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres*. Control Ciudadano Los grandes temas según los compromisos en, <http://www.socwatch.org.uy/es/informesTematicos/36.html>, 2/6/03.

Frade, L. (Coord.) (2000): *¿Equidad, Participación y Coherencia? Reportes Finales. El Banco Mundial en el Beijing + 5, sus políticas de equidad*. Publicación de la Campaña "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres", México.

Fukuda-Parr, S. (2003): "The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities" en *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, pp. 301-317.

Globalization Challenge Initiative (2002): "Growing Dangers of Service Apartheid: How the World Bank Group's Private Sector (PSD) Strategy Threatens Infrastructure and Basic Service Provision" en *News and Notices for IMF and World Bank Watchers*, vol. 2, n° 5, winter.

Goetz, A. M. (1997): *Getting institutions right for women in development*. Zed Books, London.

- Goetz, A.M. (2000): "The World Bank and women's movements" en R. O'Brien, A.M. Goetz, J.A. Scholte y M. Williams (edits.), *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, pp. 24-66. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gore, Ch. (2000): "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries" in *World Development*, vol. 28, n° 5, pp.789-804.
- Griffin, K. y Knight, J. (1990): *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Macmillan, London.
- Groot, J. (1991): "Conceptions and misconceptions: the historical and cultural context of discussion on women and development", en H. Afshar, *Women, development and survival in the third world*, pp. 107-135. Edit. Longman, London.
- Gutián, M. (1994): "Desarrollo económico y ajuste. La corrección de los desequilibrios" en *El País*, 1 de agosto de 1994, pp. 38.
- Gunder Frank, A. (1982): "Norte-Sur y Este-Oeste paradojas keynesianas en el Informe Brandt" en *Balance crítico y perspectivas. Diálogo Norte-Sur*, pp.349-362. Edit. Nueva Sociedad – Editorial Nueva Imagen, México D.F.
- Hawkins, E.H. (1974): *Los principios de la ayuda al desarrollo*. Alianza Editorial, Madrid.
- Hernández, I. y Rodríguez, A. (1996): "Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres" en *Cuadernos de Trabajo*, n° 17, julio. Hegoa.
- Herz, B.; Subbarao, K.; Aviv, M. y Raney, L. (1991): "Letting Girls Learn. Promising Approaches in Primary and Secondary Education", en *World Bank Discussion Papers* n° 133, World Bank, Washington, D.C.
- Herz, B y Measham, A. (1988): "La Iniciativa de la Maternidad Segura: Propuestas de Acción", en *Documentos para discusión del Banco Mundial 9S*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hirschman, A.O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Hunter, R. (2001): "Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty" en *World Development*, vol. 29, n° 8, pp. 1435-1441.
- Ibarra, P. y Unceta, K. (edits.) (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Edit. Icaria, Barcelona.

Inkeles, A. y Smith, D.H. (1974): *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

InterAction Library (1997): "Advocates Challenge Bank to Put Gender on the Fast Track", en *Monday Developments*, July 28. En <http://www.interaction.org/library/article75.html>, 2/6/03.

International Monetary Fund and International Development Association (2003): *Poverty Reduction Strategy Papers - Progress in Implementation*, September 12, preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/progprep.htm>, 10/3/04.

International Monetary Fund and World Bank (2000): *Informes de situación sobre la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)*, 15 de abril, preparados por el personal del FMI y del Banco Mundial para la reunión del Comité para el Desarrollo. En <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>, 22/4/04.

International Monetary Fund and World Bank (2002): *Review of the PRSP Experience. An Issues Paper for the January 2002 Conference*, January 7, preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>, 22/4/04 .

International Monetary Fund and World Bank (2003): *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, September 12, preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/progprep.htm>, 2/4/04.

Jackson, C. (1998): "Rescuing Gender from the Poverty Trap" en C. Jackson y R. Pearson (edits.), *Feminist Visions of Development: Gender, Analysis and Policy*, pp. 39-64. Routledge, New York & London.

Jahan, R. (1995): *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Ed. Zed Books, London.

Jahan, R. (1997): "Mainstreaming Women in Development: Four Agency Approaches" en K. Staudt, *Women, International Development, and Politics. The Bureaucratic Mire*, pp. 311-329. Temple University Press, Philadelphia.

Jiménez, A. (2000): "Igualdad" en C. Amorós, *10 palabras clave sobre mujer*, pp. 119-149. Edit. Verbo Divino, 3ª edición, Estella.

Kabeer, N. (1992): "Feminist perspectives in development: A critical review" en H. Hinds et al., *Working Out: New directions for women's studies*, pp. 101-112. The Falmer Press. London.

Kabeer, N. (1994): *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*. Verso, London.

Kabeer, N. (1998): "Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza" en *Ediciones de las Mujeres*, n° 26, pp. 19-25.

Kabeer, N. (1999): "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment" in *Development and Change*, vol. 20, pp. 435-464.

Kajubi, G. (1991): *Structural Adjustment and Gender Issues in Sub-Saharan Africa: Accounting for the Household Economy*. Poverty and Social Policy Division. World Bank. Mimeo.

Kanbur, R. (2001): "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements" en *World Development*, vol. 29, n° 6, pp. 1083-1094.

Kapur, D., Lewis, J.P. y Webb, R. (1997): *The World Bank: its first half century*. (2 vol.). The Brookings Institution, Washington, D.C.

Kardam, N. (1991): *Bringing Women In. Women's Issues in International Development Programs*. Lynne Rienner Pub., London.

Kardam, N. (1993): "Development Approaches and the Role of Policy Advocacy: The Case of the World Bank" en *World Development*, vol. 21, n° 11, pp. 1773-1786.

Kardam, N. (1997): "The Adaptability of International Development Agencies: The Response of the World Bank to Women in Development" en K. Staudt, *Women, International Development, and Politics. The Bureaucratic Mire*, pp. 136-150. Temple University Press, Philadelphia.

Kessler, T. (2003): *Critique of Draft 2004 World Development Report*. Citizens' Network on Essential Services (CNES) May. En http://www.servicesforall.org/html/tools/2004WDR_critiques.html, 26/5/03.

Kessler, T. (2004): *The Pros and Cons of Private Provision of Water and Electricity Service: A Handbook for Evaluating Rationales*. Citizens' Network on Essential Services (CNES) January. En <http://www.servicesforall.org>, 9/3/04.

Kessler, T. y Alexander, N. (2003): "Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services" *Discussion Paper for G-24 Technical Group*, Geneva, Switzerland, september 15-16. En http://www.servicesforall.org/html/tools/assessing_risks.shtml, 23/9/03.

León, M. (comp.) (1997): *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Edit. Tercer Mundo, Bogotá.

Lewis, A.W. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labour", en *The Manchester School*, Vol. 22, pp. 139-191.

Lewis, A.W. (1958): *Teoría del desarrollo económico*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Lichtensztein, S. y Baer, M. (1986): *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y políticas del poder financiero*. Edit. Nueva Sociedad, San José.

Lisboa, E. y Feinberg, R. (1986): "El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina" en SELA: *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, pp. 78-104. Edit. Siglo Veintiuno, México, D.F.

Lockwood, M. (1992): "Engendering Adjustment or Adjusting Gender? Some New Approaches to Women in Development in Africa" in *Discussion Paper*, n° 315, Institute of Development Studies, Sussex, England.

Long, C.M. (2003): *The Advocate's Guide to Promoting Gender Equality at the World Bank*, Women's Edge, mimeo.

Longo, R. (2002): *An IFAD Desk Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Process in Eastern and Southern Africa*, draft, december. En <http://www.eurodad.org>, 30/1/03.

Lycklama à Nijeholt, G. (1992): "Women and the meaning of Development: Approaches and Consequences", *Working Paper – Sub-series on Women's History & Development*, n° 15. Preparado para el 25° aniversario del Institute for Development Studies. Mimeo.

Maguire, P. (1984): *Women in Development: An alternative analysis*. Center for International Education, University of Massachusetts, Amherst.

Malhotra, A.; Schuler, S. y Boender, C. (2002): *Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development*. Paper for the Gender and Development Group of the World Bank. 28 de junio. En <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/events/feb03/papers.htm>, 28/5/04.

Manji, A (2003): "Capital, Labour and Land Relations in Africa: A Gender Analysis of the World Bank's Policy Research Report on Land Institutions and Land Policy" en *Third World Quarterly*, Vol. 24 (1), pp. 97-114.

March, C. (Comp.) (1996): *A Tool Kit: Concepts and Frameworks for Gender Analysis and Planning*, Oxfam Great Britain & Ireland.

Mason, E.S. y Asher, R.E. (1973) *The World Bank since Bretton Woods*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

Mason, K. (2003): *Measuring Empowerment: A Social Demographer's View*. Documento presentando en el seminario sobre "Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectivas", World Bank, Washington DC, 4-5/2/2003.

2º Borrador, 25 de enero de 2003. En <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/events/feb03/papers.htm>, 28/5/04.

Mason, K. y Smith, H. (2003): *Women's Empowerment and Social Context: Results from five Asian Countries*, 2 de enero de 2003. En <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/events/feb03/papers.htm>, 28/5/04.

Mayoux, L. (2001): "Tackling the Down Side: Social Capital, Women's Empowerment and Micro-Finance in Cameroon" en *Development and Change*, vol. 32: 435-464.

McNamara, R. (1981): *The McNamara Years at the World Bank. Mayor Policy Addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*. Johns Hopkins University Press, London.

Meier, G.M. y Seers, D. (1986): *Pioneros del desarrollo*. Edit. Tecnos, Madrid.

Miller, C. (1998): "Gender advocates and multilateral development organizations: Promoting change from within" en C. Miller y S. Razavi (edit.). *Missionaries and Mandarins. Feminist Engagement with Development Institutions*, pp. 138-171. Intermediate Technology Publications y UNRISD, London.

Miller, C. y Razavi, S. (edits.) (1998): *Missionaries and Mandarins. Feminist Engagement with Development Institutions*. Intermediate Technology Publications y UNRISD, London.

Miller-Adams, M. (1999): *The World Bank. New Agendas in a Changing World*. Routledge, New York & London.

Molyneux, M. (1987): "Movilización sin emancipación? Intereses de la mujer, el Estado y la revolución" en J.L. Coraggio y C. D. Deere, *La transición difícil: La autodeterminación de los pequeños países periféricos*, pp. 341-360. Edit. Vanguardia, Managua.

Molyneux, M. (2002): "Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America" en *Development and Change*, vol. 33(2): 167-188.

Morawetz, D (1979): *Veinticinco años de desarrollo económico, 1950 a 1975*. Edit. Tecnos, Madrid (original en inglés, 1977: *Twenty-five Years of Economic Development: 1950-1975*. Johns Hopkins University Press, Baltimore).

Moser, C. (1990): "El impacto de la recesión y el ajuste estructural sobre la mujer: Ecuador" en *Desarrollo*, nº 16, pp. 69-76.

Moser, C. (1991): "Las mujeres en la planificación del desarrollo. Necesidades prácticas y estratégicas de género" en *Políticas de cooperación para el desarrollo y participación de las mujeres*, pp. 11-40. Hegoa, Bilbao.

Moser, C.; Tornqvist, A. y Bronkhorst, B. (1999): *Mainstreaming Gender and Development in the World Bank. Progress and Recommendations*. Social Development, ESSD, World Bank, Washington D.C.

Mosley, P. y Eeckhout, M. (2000): "From project aid to programme assistance" en F. Tarp y P. Hjertholm, *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, pp.131-153. Routledge, New York & London.

Mosley, P.; Harrigan, J. y Teye, J. (1991): *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, vol. 1. Routledge, New York & London.

Murphy, J. (1995): *Gender Issues in World Bank Lending*, a World Bank operations evaluation study (OED). World Bank, Washington, D.C.

Murphy, J. (1997): *Mainstreaming Gender in World Bank Lending. An Update*, a World Bank operations evaluation study (OED). World Bank, Washington, D.C.

Narayan, D. (2000): *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*. Banco Mundial. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Narayan, D. (2002): *Empoderamiento y reducción de la pobreza. Libro de consulta*. En <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/empowerment/index.htm>, 10/2/04.

Nelson, J. (1996): *Feminism, objectivity & economics*. Routledge, New York & London.

Newland, K. (1991): "From transnational relationships to international relations: Women in Development and the International Decade for Women" en R. Grant y K. Newland, *Gender and International Relations*, pp.122-132. Open University Press, Milton Keynes.

NN.UU. (2000): *The World's Women 2000: Trends and Statistics*. United Nations Statistics Division, En <http://unstats.un.org/unsd/demographic/ww2000/table1a.htm>, 8/1/03.

Nurske, R. (1955): *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Nussbaum, M. (1999): "Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades" en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, n° 3, pp. 253-273.

Nussbaum, M. (2002): *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Ed. Herder, Barcelona.

Nussbaum, M. (2003): "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice" en *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, pp. 33-59.

Nussbaum, M. y Glover, J. (comp.) (1995): *Women, Culture and Development*, WIDER, Clarendon Press, Oxford.

Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.) (1996): *La calidad de vida*. WIDER. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, (original en inglés, 1993: *The Quality of Life*. Oxford University Press).

Oakley, A. (1972): *Sex, Gender and Society*. Temple Smith, London.

OIT (1976): *Employment, growth and basic needs: A one-world problem*. Report of the Director-General. ILO, Geneva.

Oxfam International (2001): *¿Funcionan los PRSP? Contribución de Oxfam Internacional al proceso del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la revisión de los PRSP*. 21 de diciembre de 2001. En http://www.intermonoxfam.org/docs/Oxfam_PRSP.doc, 8/1/03.

Oxfam International (2004): "From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two", *Oxfam Briefing Paper*, n° 51.

PNUD (1995): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Edit. Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (2003): *Informe sobre Desarrollo Humano*. Edit. Mundi-Prensa, Madrid.

Palazuelos, E. (Coord.) (1987): *Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970*. Edit. Akal/Universitaria (1ª ed. 1986), Madrid.

Palazuelos, E. (Coord.) (1988): *Dinámica capitalista y crisis actual: La quiebra del modelo de acumulación de posguerra*. Edit. Akal/Universitaria, Madrid.

Palley, T. (2002): *Globalization at a crossroad*. En <http://www.france.attac.org/a3059>, 24/2/05.

Palmer, I. (1977): "Rural women and the basic-needs approach to development" in *International Labour Review*, vol. 115, n° 1, pp. 97-107.

- Palmer, I. (1991): "Gender and population in the adjustment of African economies: Planning for change" en *Women, Work and Development*, 19. ILO, Geneva.
- Palmer, I. (1996): "Cuestiones sociales y de género en la asesoría sobre políticas macroeconómicas", en T. Van Osch (ed.), *Nuevos enfoques económicos: contribuciones al debate sobre género y economía*, pp. 65-124. Embajada Real de los Países Bajos, San José.
- Parpart, J.; Rai, S. y Staudt, K. (2002): "Rethinking em(power)ment, gender and development. An Introduction" en J. Parpart, S. Rai y K. Staudt (eds.): *Rethinking empowerment, gender and development in a global/local world*. Routledge, New York & London.
- Parsons, T. (1966a): *El sistema social*. Edit. Revista de Occidente, S.A., Madrid.
- Parsons, T. (1966b): *Estructura y proceso en las sociedades modernas*. Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Pearson, L.B. (1969): *Partners in Development*. Report of the Commission on International Development. Praeger, New York and London.
- Pearson, R., Whitehead, A. y Young, K. (1984): "Introduction: the continuing subordination of women in the development process" en K. Young, C. Wolkowitz y R. McCullagh, *Of marriage and the market: Women's subordination internationally and its lessons*, pp. IX-XIX. Routledge, New York & London. (1ª edición 1981 de CSE Books, London).
- Peter, F. (2003): "Gender and the Foundations of Social Choice: The Role of Situated Agency" en *Feminist Economics*, vol. 9, nº 2-3, pp. 13-32.
- Piercy, J. (2001): *Foreword, OED Regional Gender Workshops*, 8 de julio de 2001. En <http://www.worldbank.org> 17/3/03.
- Pietilä, H y Vickers, J. (1996): *Making Women Matter: The role of the United Nations*. Zed Books, Ltd., (1ª edición 1990), Londres.
- Pietilä, H. (2002): "Engendering the Global Agenda: The Story of Women and the United Nations", *NGLS Development Dossiers*. UNCTAD/NGLS/191, Geneva.
- Pincus, J. y Winters, J. (edit.) (2002): *Reinventing the World Bank*. Cornell University Press, Ithaca y London.
- Portocarrero, P. (1990): "Mujer en el Desarrollo: Historia, límites y alternativas" en P. Portocarrero (edit.), *Mujer en el Desarrollo: Balance y Propuestas*, pp. 13-85. Edit. Flora Tristán, Perú.

- Psacharopoulos, G. y Tzannatos, Z. (eds.) (1992): *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*. The World Bank, Washington, D.C.
- Razavi, S. (1998): "Becoming Multilingual: the Challenges of Feminist Policy Advocacy" en C. Miller y S. Razavi (edit.), *Missionaries and Mandarins. Feminist Engagement with Development Institutions*. Intermediate Technology Publications y UNRISD, London, pp. 20-41.
- Razavi, S. (1999): "Gendered Poverty and Well-being: Introduction" en *Development and Change* vol. 30, pp. 409-433.
- Razavi, S. y Miller, C. (1995a): "From WID to GAD: Conceptual shifts in the Women and Development Discourse", en *UNRISD Occasional Paper*, N°1 for the Fourth Conference on Women, Beijing 1995. OP 1, UNRISD/UNDP, February, Geneva.
- Razavi, S. y Miller, C. (1995b): "Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues", en *UNRISD Occasional Paper*, N°4 for the Fourth Conference on Women, Beijing 1995. OP 4, UNRISD/UNDP, August, Geneva.
- Reeves, H. (2000): "Los discursos de género en la cooperación multilateral: equidad frente a eficiencia", en J.A. Alonso y Ch. Freres (eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Edit. Biblioteca Civitas Economía y Empresa.
- Rich, B. (2002): "The World Bank under James Wolfensohn" en J. Pincus y J. Winters (ed.), *Reinventing the World Bank*, pp. 26-53. Cornell University Press, Ithaca y London.
- Richey, L. A. (2000): "Gender equality and foreign aid" en F. Tarp (ed.), *Foreign aid and development. Lessons learnt and directions for the future*, pp. 247-270. Routledge, New York & London.
- Roberts, P. (1979): "The integration of women into de development process: Some conceptual problems" en *IDS Bulletin*, Vol. 10, N° 3, pp. 60-66.
- Robeyns, I. (2003): "Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities" en *Feminist Economics*, vol. 9, n° 2-3, pp. 61-92.
- Rogers, B. (1980): *The domestication of women: Discrimination in Developing Societies*. Tavistock Pub. Ltd., New York.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943): "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", en *The Economic Journal*, Vol. 53, pp. 202-211.

Rostow, W.W. (1993): *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. Edit. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Rué, E. (2002-2003): "Desarrollo y capacidades: aplicación al microcrédito desde una perspectiva de género" en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 60, pp. 161-184. Cidob, Barcelona.

Saito, K. y Spurling, D. (1992): "Developing Agricultural Extension for Women Farmers", en *World Bank Discussion Papers* N° 156, World Bank, Washington, D.C.

Sanahuja, J.A. (2001): *Altruismo, Mercado y Poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Edit. Intermón-Oxfam, Barcelona.

Sánchez, C. (1999): "Introducción y un enfoque alternativo" en C. Vaquero (comp.): *La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación*, pp. 59-69. Edit. Talasa, Madrid.

SAPRIN (2002): *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: Una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Preparado por la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural - SAPRIN. En http://www.saprin.org/SAPRIN_Exec_Summ_Esp.pdf, 2/4/04.

Schultz, P. (1989): "Women's Changing Participation in the Labor Force: A World Perspective, Policy, Planning, and Research" *Working Papers*, WPS 272, PHRWD, World Bank.

Schultz, P. y Herz, B. (1989): *Women and Economic Development: Objectives and Policy Measures*, mimeo.

Scott, C.V. (1995): *Gender and development. Rethinking modernization and dependency theory*. Lynne Rienner Pub. Inc., London.

Sebastián, L. (1987): *La deuda externa de América Latina y la banca internacional*. Edit. UCA, San Salvador.

Seguino, S. (2000): "Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis" en *World Development*, vol. 28 – N° 7, pp. 1211-1230.

Seguino, S. y Grown, C. (2002): *Feminist-Kaleckian Macroeconomic Policy for Developing Countries*, borrador para World Development, noviembre. En http://www.newschool.edu/cepa/events/papers/workshop/seguino_grown030210.pdf, 17/6/04.

Sen, A. (1990): "Development as Capability Expansion" en K. Griffin y J. Knight, *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, pp. 44-58, edit. Macmillan, London.

Sen, A. (1995a): "Gender Inequality and Theories of Justice" en M. Nussbaum y J. Glover, *Women, Culture, and Development*, pp. 259-273, WIDER, Clarendon Press, Oxford.

Sen, A. (1995b): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial. Madrid.

Sen, A. (1996): "Capacidad y bienestar" en M. Nussbaum y A. Sen (comp.), *La calidad de vida*, pp. 54-83, WIDER, ed. Fondo de Cultura Económica, México, (original en inglés, 1993: *The Quality of Life*. Oxford University Press).

Sen, A. (2000): *Desarrollo y libertad*. Edit. Planeta (original en inglés, 1999: *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Inc., New York).

Sen, A. (2004): "Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation" en *Feminist Economics*, vol. 10, n° 3, pp. 77-80.

Sen, G. (1998): "El empoderamiento como un enfoque a la pobreza" en *Ediciones de las Mujeres*, n° 26, pp. 121-139.

Sen, G. y Grown, K. (1988): *Desarrollo, crisis y enfoques alternativos: Perspectivas de la mujer en el Tercer Mundo*. Edit. El Colegio de México, México D.F. (original en inglés, 1987: *Development, Crises and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*. Earthscan, London).

Shihata, I. (2000): *The World Bank in a Changing World*, vol. III. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague, London, Boston.

Singer, H.W. (1986): "La controversia de la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: Los primeros años en la ONU", en G.M. Meier y D. Seers: *Pioneros del Desarrollo*. Banco Mundial Edit. Tecnos, Madrid.

Singer, H.W. (1995): "An Historical Perspective" en M. ul Haq, R. Jolly, P. Streeten y K. Haq, *The UN and the Bretton Woods Institutions. New challenges for the twenty-first century*. Macmillan Press Ltd., London.

Singh, A. y Zammit, A. (2000): "International Capital Flows: Identifying the Gender Dimension" en *World Development*, vol. 28, n° 7, pp. 1249-1268.

Sparr, P. (edit.) (1994): *Mortgaging Women's Lives. Feminist Critiques of Structural Adjustment*. Zed Books, Londres.

Standing, G. (2000): "Brave New Words? A Critique of Stiglitz's World Bank Rethink" en *Development and Change*, vol. 31: 737-763.

Staudt, K. (1997): *Women, International Development and Politics: The Bureaucratic Mire. Updated and expanded ed.* Temple University Press, Philadelphia.

Staudt, K. (1998): *Policy, Politics and Gender. Women Gaining Ground.* Kumarian Press, Connecticut.

Stern, N. y Ferreira, F. (1997): "The World Bank as "Intellectual Actor"" in D. Kapur, J.P. Lewis y R. Webb, *The World Bank: Its First Half Century*, vol. II., pp.523-609. The Brookings Institution, Washington, D.C.

Stiglitz, J. (1998a): "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington" en *Instituciones y Desarrollo*, nº 1, pp.13-57.

Stiglitz, J. (1998b): *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Proceses*, documento presentado en la 9ª conferencia Raul Prebisch, UNCTAD el 19 de octubre en Ginebra.

Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización.* Edit. Taurus, Madrid.

Streeten, P.; Burki, S.J.; Ul Haq, M.; Hicks, N. y Stewart, F. (1986): *Lo primero es lo primero: Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo.* Edit. Tecnos, Madrid (original en inglés, 1981: *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Development Countries.* Oxford University Press).

Strobl, I. (1994): *Fruto extraño: Sobre política demográfica y control de población.* Edit. Virus, Bilbao.

Subbarao, K y Raney, L. (1993): "Social Gains from Female Education. A Cross-National Study", en *World Bank Discussion Papers* N° 194, World Bank, Washington D.C.

The Gender and Development Network (2000): *How to Challenge a Colossus: Engaging with the World Bank and the International Monetary Fund.* A paper prepared by the Gender and Development Network, UK. *Womankind Worldwide.* En <http://www.womankind.org.uk/documents/IntFinInstGAD.pdf>, 29/7/02.

Thorbecke, E. (2000): "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000" in F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, pp. 17-47. Routledge, New York & London.

Tinker, I. (1976a): "Introduction: The Seminar on Women in Development" en I. Tinker, M.B. Bramsen y M. Buvinic, *Women and World Development. With an Annotated Bibliography*, pp.1-6. Praeger Publishers. New York.

- Tinker, I. (1976b): "The Adverse Impact of Development on Woman" en I. Tinker, M.B. Bramsen y M. Buvinic, *Women and World Development. With an Annotated Bibliography*, pp. 22-34. Praeger Publishers. New York.
- Tinker, I. (1990a): "A context for the field and for the book" en I. Tinker, *Persistent inequalities: Women and World Development* pp.3-13. Oxford University Press. Nueva York.
- Tinker, I. (1990b): "The making of a field: advocates, practitioners, and scholars" en I. Tinker, *Persistent inequalities: Women and World Development*, pp. 27-53. Oxford University Press. Nueva York.
- Tinker, I. (1990c): *Persistent inequalities: Women and World Development*. Oxford University Press. Nueva York.
- Tinker, I. y Bramsen, M.B. (1976): "Proceedings of the Seminar on Women in Development (Mexico City, June 15-18, 1975)" en I. Tinker, M.B. Bramsen y M. Buvinic, *Women and World Development. With an Annotated Bibliography*, pp. 138-143. Praeger Publishers. New York.
- Tinker, I.; Bramsen, M.B. y Buvinic, M. (1976): *Women and World Development. With an Annotated Bibliography*. Praeger Publishers. New York.
- Tortosa, J.M. (Coord.) (2001): *Pobreza y perspectiva de género*. Edit. Icaria, Barcelona.
- US Civil Society Coalition (2002): *Responsible Reform of the World Bank: The Role of the United States in Improving the Development Effectiveness of World Bank Operations*. En <http://www.bicusa.org>, 16/9/03.
- VV.AA. (2004): *Agenda del Desarrollo de Barcelona*. Forum mundial de Barcelona. El País, 1/10/04, pp.80.
- Valle, S. (1998): *Informe sobre la Campaña "El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres"*. Crónica de CIMAC, 30 de abril. En <http://www.nodo50.org/mujeresred/bmundial.htm>, 26/3/01.
- Vaquero, C. (Comp.) (1999): *La deuda externa del Tercer Mundo: Alternativas para su condonación*. Edit. Talasa, Madrid.
- Walker, T. (1990): "Innovative Agricultural Extension for Women, Policy, Research, and External Affairs", en *Working Papers WPS 403*, PHRWD, World Bank.
- Weisbrot, M.; Baker, D.; Naiman, R.; y Neta, G. (2000): *Growth May Be Good for the Poor, But are IMF and World Bank Policies Good for Growth*. draft August, 7. Center for Economic and Policy Research. En http://www.cepr.net/response_to_dollar_kraay.htm, 14/8/01.

Whitehead, A. (1979): "Some preliminary notes on the subordination of women" en *IDS Bulletin*, Vol. 10, N° 3, pp.10-13.

Whitehead, A. y Lockwood, M. (1999): "Gender in the World Bank's Poverty Assessments: Six Case Studies from Sub-Saharan Africa" in *UNRISD Discussion Paper*, n° 99, June.

Williamson, J. (2000): "What should the World Bank think about the Washington Consensus", en *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, pp.251-264.

Williamson, J. (2003): "No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar" en *Finanzas & Desarrollo*, setiembre 2003, pp.10-13.

Woestman, L. (1994): *World Bank Structural Adjustment and Gender Policies*. Eurodad, WIDE Position Paper. Bruselas.

Wolfensohn, J. (1995): *Women and the transformation of the 21st century*. Address to the Fourth UN Conference on Women, <http://www.worldbank.org>, 14/5/01.

Wolfensohn, J. (1999): *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*. Documento preliminar para su discusión. En <http://www.worldbank.org/cdf/cdfes-text.htm>, 22/09/99.

Woolcock, M. y Narayan, D. (2000): "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy" en *The World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, pp. 225-249.

World Bank (1979): *Recognizing the "Invisible" Woman in Development: The World Bank's Experience*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1980): *Educación*. Documento de política, 3ª ed., Banco Mundial, Washington D.C.

World Bank (1989): *Women in Development: Issues for Economic and Sector Analysis, Policy, Planning, and Research Working Papers WPS 269, PHRWD*, World Bank.

World Bank (1990a): *World Development Report: Poverty*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (1990b): *Women in Development. A Progress Report on the World Bank Initiative*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (1990c): "Enhancing the Economic Role of Women in Development" in *Development Issues* N° 26, pp. 60-67, Development Committee, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1990d): *Bangladesh: Strategies for enhancing the role of women in economic development*. A World Bank Country Study. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1991a): *Informe Anual*. Banco Mundial, Washington, D.C.

World Bank (1991b): *Gender and Poverty in India*. A World Bank Country Study. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1992a): *Informe Anual*. Banco Mundial, Washington D.C.

World Bank (1992b): *Educación Primaria*. Documento de política. Banco Mundial, Washington, D.C. (en inglés, 1990).

World Bank (1992c): *Educación Técnica y Formación Profesional*. Documento de política. Banco Mundial, Washington D.C. (en inglés, 1991).

World Bank (1993a): *Paradigm Postponed: Gender and Economic Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Technical Note. Human Resources and Poverty Division, Technical Department Africa Region, mimeo.

World Bank (1993b): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. World Bank, Washington D.C.

World Bank (1993c): "Informe sobre la marcha de las actividades del Banco Mundial con respecto a la participación de la mujer en el proceso de desarrollo" en *Cuestiones relativas al desarrollo* N° 32, pp. 93-114, Comité para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

World Bank (1994a): *La reducción de la pobreza y el Banco Mundial: Progresos realizados en el ejercicio de 1993: Resumen*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (1994b): *The World Bank Group at the Threshold of the Twenty-First Century. Embracing the Future*. June 10. World Bank, Washington D.C.

World Bank (1995a): *Una Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Económico*. Documento de política. Banco Mundial, Washington D.C. (en inglés 1994).

World Bank (1995b): *Toward Gender Equality: The Role of Public Policy*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1995c): *Advancing Gender Equality: From Concept to Action*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1996): *Report of the First Annual Meeting*. En <http://www.worldbank.org/gender/how/egcg1.htm>, 27/04/99.

World Bank (1997a): *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.

World Bank (1997b): *Renewal at the World Bank. Working better for a better world*. Setiembre 1997. Washington D.C. En <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/renewalbroch.pdf>, 16/1/03.

World Bank (1997c): *Report of the Second Annual Meeting*. En <http://www.worldbank.org/gender/how/egcg2.htm> 3/09/01.

World Bank (1997d): *Implementing the World Bank's Gender Policies. Progress Report N° 2 (june 1997)* World Bank. En: <http://www.worldbank.org/gender/overview/policy.htm>, 21/5/03.

World Bank (1997e): *Health, Nutrition, and Population Sector Strategy Paper*. World Bank. En <http://wbln0018.worldbank.org>, 18/6/03.

World Bank (1998): *Report of the Third Annual Meeting*. En <http://www.worldbank.org/gender/partnerships/egcg.htm>, 21/5/04.

World Bank (1999a): *A Report on the Fourth Annual Meeting of the External Gender Consultative Group*. En <http://www.worldbank.org/gender/partnerships/egcg.htm>, 16/1/03.

World Bank (1999b): *Education Sector Strategy*. Human Development Network. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1999c): *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe*. Equipo de educación, LCSHD. World Bank, borrador de diciembre de 1999. En <http://bancomundial.org>, 7/6/03.

World Bank (2000a): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000: En el umbral del siglo XXI*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2000b): *Informe sobre el desarrollo mundial: Lucha contra la pobreza*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2000c): "Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del Banco Mundial", en *Précis*, n° 202. Departamento de Evaluación de Operaciones. En <http://www.worldbank.org>, 18/6/03.

World Bank (2000d): *Informe Anual*. Washington D.C.

World Bank (2000e): *Advancing gender equality. World Bank action since Beijing*. Gender and Development Group, PREM, World Bank. En <http://worldbank.org/gender>, 16/1/03.

World Bank (2000f): *Report of the 5th Annual Meeting of the World Bank External Gender Consultative Group*. En <http://www.worldbank.org/gender/partnerships/egcg.htm>, 16/1/03.

World Bank (2000g): *Population and the World Bank: Adapting to Change*. Revised Edition, Health, Nutrition, and Population Series, Human Development Network. World Bank, Washington, D.C. En <http://www.worldbank.org>, 10/7/03.

World Bank (2001a): *Integrating Gender in World Bank Assistance*. Report N° 23035, October 25. Operations Evaluation Department, World Bank. En <http://www.worldbank.org/gender>, 16/1/03.

World Bank (2001b): *Engendering Development – Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. Policy Research Report on Gender and Development. World Bank, Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/gender>, 16/1/03.

World Bank (2001c): *Hacia la integración de sexos en el desarrollo económico: Mediante la igualdad de derechos, recursos y participación*. Resumen del Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. Edit. Mundi-Prensa y Banco Mundial. En <http://www.worldbank.org/gender>, 17/6/04.

World Bank (2002a): *Informe Anual*, Washington D.C. <http://www.worldbank.org>, 9/3/04.

World Bank (2002b): *Report of the 6th Meeting of the World Bank External Gender Consultative Group*. En <http://www.worldbank.org/gender/partnerships/egcg.htm>, 16/1/03.

World Bank (2002c): *The Gender Dimension of Bank Assistance*. Report N° 23119, January 17. Operations Evaluation Department, World Bank. En <http://www.worldbank.org/gender>, 16/1/03.

World Bank (2002d): *Reaching the Rural Poor*. En <http://www.worldbank.org>, 10/7/03.

World Bank (2002e): *Integrating Gender into the World Bank's Work. A Strategy for Action*. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (2003a): "Desarrollo dirigido por los propios países: Evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo" en *Précis* n° 233, Departamento de Evaluación de Operaciones. En <http://www.worldbank.org/oed>, 9/3/04.

World Bank (2003b): "La Iniciativa para los PPME: Situación y perspectivas" en *Précis* n° 230, Departamento de Evaluación de Operaciones. En <http://www.worldbank.org/oed>, 9/3/04.

World Bank (2003c): *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres. Panorama general*. Banco Mundial, Washington D.C. Versión resumida de Mundi-Prensa. En <http://www.bancomundial.org>, 2/4/04.

World Bank (2003d): *World Development Report 2005: Improving the Investment Climate for Growth and Poverty Reduction*. Draft Report Outline, November 2003. En <http://www.worldbank.org>, 22/4/04.

World Bank (2003e): *Report of the 7th Meeting of the World Bank External Gender Consultative Group*. En <http://www.worldbank.org/gender/partnerships/egcg.htm>, 17/6/04.

World Bank (2003f): *Implementation of the gender mainstreaming strategy: First annual monitoring report, FY02*. 23 abril 2003. En <http://www.worldbank.org/gender>, 10/7/03.

World Bank (2003g): *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report. En <http://www.worldbank.org>, 3/7/03.

World Bank (2003h): *Gender Equality and the Millennium Development Goals*. Gender and Development Group, 4 abril 2003. En <http://www.worldbank.org/gender>, 25/6/03.

World Bank (2004a): *Scaling Up Poverty Reduction. Conceptual Framework*. Papel para la conferencia sobre pobreza de Shangai. En <http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/conceptual.html>, 6/4/04

World Bank (2004b): *Haciendo Negocios 2004: Análisis de las regulaciones*. En [http://rru.worldbank.org/Documents/DB%20 Spanish.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/DB%20Spanish.pdf), 22/4/04.

World Bank (2004c): *Implementing the Bank's Gender Mainstreaming Strategy: Second Annual Monitoring Report, FY03*. 26 de enero 2004. En <http://www-wds.worldbank.org>, 24/2/05.

World Bank (2005a): *Integrating Gender Issues into the World Bank's Work. The Role of the Norwegian-Dutch Trust Fund for Gender Mainstreaming*. Genfund. Informe del 27 de enero de 2005. En <http://www.worldbank.org/gender>, 23/2/05.

World Bank (2005b): *Improving Women's Lives. World Bank Actions Since Beijing*. Gender and Development Group. January 2005. En <http://www.worldbank.org/gender>, 13/5/05.

World Development (1995): *Gender, Adjustment and Macroeconomics*. Special Issue, vol. 23, n° 11.

Yabar, A. (1985): *Cambio social y desarrollo económico*. Edit. Universidad de Deusto, Bilbao.

Young, K. (1984): *Bienestar y equidad: Alcances de esta diferencia a largo plazo*. Ponencia n° 3 para el seminario Participación económico-social de la mujer en el desarrollo, Centro de la Mujer "Flora Tristán", Lima, Perú.

Young, K. (1993): *Planning development with women: Making a world of difference*. MacMillan, London.

Young, K.; Wolkowitz, C. y McCullagh, R. (1984): *Of marriage and the market: Women's subordination internationally and its lessons*. Routledge, New York & London. (1ª edición 1981, CSE Books, London).

Zabala, I. (1999): "Un viaje a través del tiempo: 30 años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo" en C. Carrasco (ed.), *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, pp. 337-363. Icaria – Antrazyt, Barcelona.

Zabala, I. (2001): "El desarrollo humano desde una perspectiva de género" en P. Ibarra y K. Unceta (edits.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, pp. 171-199. Edit. Icaria, Barcelona.

Zuckerman, E. (2002): *Poverty Reduction Strategy Papers and Gender*. Background Paper for the Conference on Sustainable Poverty Reduction and PRSPs – Challenges for Developing Countries and Development Cooperation. Berlin, 13-16 de mayo, 2002.

Zuckerman, E. y Qing, W. (2003): *Reforming the World Bank: Will the New Gender Strategy Make a Difference? A Study With China Case Examples*. Heinrich Böll Foundation y Gender Action. En <http://www.genderaction.org>, 10/6/04.

Zuckerman, E y; Garrett, A. (2003): *Do Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs*. Gender Action. En <http://www.eurodad.org>, 3/6/03.