



centro de estudios de la mujer

Avances del proyecto:

**Análisis de marcos cognitivos hegemónicos de la
economía que orientan las políticas de género**

**Rosalba Todaro
Nora Reyes**

Santiago, diciembre de 2003



"Las mujeres trabajan mientras los hombres construyen capital social"

Con este comentario, Marc Blackden, especialista en Género y Pobreza para África del Banco Mundial, presentó una copia de esta obra en una reunión con el Grupo Consultivo Externo de Género (EGCG) del BM

Este batik está ubicado en la entrada de las oficinas para África del BM en Washington.

INTRODUCCIÓN

El presente informe es un documento de avance de la investigación relativa a los marcos cognitivos que interpretan la articulación entre las relaciones de género y la economía.

El concepto de marco cognitivo es de interés para el estudio de esta relación y la forma en que las políticas públicas de género son permeadas. Entendemos por marcos cognitivos a las estructuras de significados y sentidos compartidos que sustentan el modo de interpretar el mundo. Los marcos cognitivos están a la base de los procesos de toma de decisión y acciones que las colectividades proponen.

En términos generales, podemos decir que los marcos cognitivos que logran difusión y legitimidad, son construidos en períodos relativamente largos siendo a la vez un proceso de construcción de poder social y simbólico, y de las instituciones que lo encarnan.

Los marcos cognitivos son reapropiados y actualizados por actores sociales que acomodan en ellos sus ideas y proyectos. Sus elementos pueden ser retirados y reincorporados sirviendo como fuente de sentido para distintas prácticas sociales y sistemas de ideas y valores. En la realidad los actores sociales utilizan y rearmen distintos marcos cognitivos en sus prácticas y discursos de acuerdo a sus conocimientos, creencias, intereses y experiencias, pero también como parte de una interacción social que implica la exposición a diferentes realidades. Es decir, que el proceso no es solo discursivo, ni solo cognitivo sino interactivo (Bonan, 2003).

La lógica económica de base tradicional neoclásica se filtra en la sociedad actual por variadas formas de legitimación y llega a formar parte del sentido común, aún en versiones críticas. Los actores reales pueden mezclar elementos contradictorios en sus prácticas y en su discurso. De hecho, los movimientos de mujeres y feministas incorporan elementos de la lógica económica en las acciones de presión para incidir en las políticas de equidad de género, junto con elementos de la lógica de derechos, lo cual, en ciertas oportunidades dan lugar a tensiones y contradicciones no siempre asumidas o concientes.

Lo mismo sucede al interior de las instituciones que encarnan la corriente principal del pensamiento económico como el Banco Mundial. Las diversas actividades y los grupos que las realizan están expuestos a diferentes realidades e interacciones sociales, que dan lugar a la utilización combinada de elementos de diversos marcos cognitivos.

La elección del Banco Mundial como foco de estudio de los marcos cognitivos hegemónicos actuales se basa en las siguientes razones:

- Su influencia en las concepciones centrales sobre política económica que se desarrollan a partir de la crisis de los años 70
- El volumen de recursos asignados a préstamos y donaciones destinadas a la implementación de proyectos
- La amplitud de los temas de su agenda institucional y grado de explicitación de sus supuestos.
- La acumulación de investigación y marcos conceptuales que constituyen un cuerpo básico que orienta sus propuestas de intervención en el campo de políticas económicas y de género.

La documentación se complementa con entrevistas a oficiales de programas del Banco y la participación en reuniones donde se discuten las políticas y las evaluaciones de la aplicación de la estrategia para la incorporación del análisis de género en los programas y proyectos.

Este informe parte de una exploración de la evolución del pensamiento económico en relación al papel de las mujeres en la economía, su forma de exclusión y de inclusión, así como la gradual incorporación del análisis de género. En el segundo capítulo, se indaga en los documentos de posición del Banco Mundial sobre las políticas de género para detectar las líneas argumentales que sustentan la incorporación del análisis de género en las actividades del Banco y las influencias de corrientes de pensamiento no ortodoxas. En esta parte se establece un diálogo entre las posiciones del Banco y las de economistas que analizan sus avances y limitaciones. Se realiza también un primer intento de análisis de las acciones del Banco en América Latina, contrastando dos países que reciben atención cuantitativa y cualitativamente diferentes: Bolivia y Chile. Finalmente, se avanzan comentarios a la luz de En este informe se parte de una exploración el pensamiento económico en relación al papel de las mujeres en la economía, su exclusión y las formas en que fue incluido en el análisis, así como la gradual incorporación del análisis de género. En el segundo capítulo, se indaga en los documentos de posición del Banco Mundial sobre las políticas de género para detectar las líneas argumentales que sustentan la incorporación del análisis de género en las actividades del Banco y las influencias de corrientes de pensamiento no ortodoxas. En esta parte se establece un diálogo entre las posiciones del Banco y las de economistas que analizan sus avances y limitaciones. Finalmente, se revisa los puntos de sustento y las restricciones vistas desde dentro de la institución.

los puntos de sustento y las restricciones vistas desde dentro de la institución.

1. LA AMPLIACIÓN DE LOS LÍMITES DE LA ECONOMÍA

Los profundos cambios que se están produciendo en las economías, junto con aquellos que ocurren en otras relaciones sociales, han potenciado la necesidad de incorporar el estudio de las interrelaciones entre el sistema económico y el orden de género en las sociedades actuales.

La disciplina económica tradicionalmente ha tendido a “naturalizar” las diferencias entre hombres y mujeres como agentes económicos. Sin embargo, hoy día aparece con mayor claridad los sesgos de género de la disciplina y sus graves consecuencias sobre la consistencia de las políticas económicas y sociales que ha tenido ignorarlos. Entre otras implicancias, estos sesgos han dado lugar a un reparto desigual entre hombres y mujeres de los costos y los beneficios del crecimiento económico, de las crisis y de los procesos de ajuste. Pero, tan importante como esto, es la exclusión del análisis de una parte fundamental de las actividades económicas al negarle, precisamente, el estatus de problema económico.

Por lo tanto, no se trata sólo de incorporar a las mujeres como una variable más a analizar¹ y/o ver los efectos que sobre ellas tienen las políticas económicas, sino de enriquecer y ampliar los marcos teóricos y conceptuales para incluir el sistema de relaciones de género como una parte sustancial del análisis.

Aunque los aportes de la teoría de género a la economía dan lugar a perspectivas heterogéneas, tanto desde el punto de vista teórico como de políticas públicas y de propuestas de acciones colectivas, coinciden básicamente en:

- La teoría económica es “ciega al género” aunque pretende que sus supuestos y teorías sean de carácter universal, resultando en un sesgo androcéntrico.
- La introducción del género como categoría de análisis permite una mejor comprensión del funcionamiento de la economía y de la sociedad en su conjunto.

Pese a que la economía de género no constituye un cuerpo teórico acabado, representa un avance epistemológico con importantes implicancias en la toma de decisiones.

Sin embargo, muchas economistas con larga trayectoria en esta corriente de pensamiento, reconocen que los nuevos enfoques no han logrado aún permear la disciplina de manera importante. Como señala Benería (1995), la transformación es difícil dado que toca prejuicios fuertemente instalados y desafía formas arraigadas de generar conocimiento, de teorizar y de hacer ciencia.

¹ Esto fue calificado Sandra Harding como “agregar mujeres y revolver”.

Pero debemos tomar en cuenta otro aspecto que contribuye a frenar la incorporación del concepto de género en el pensamiento económico y que tiene que ver con su impacto en la institucionalidad. Esto es que si es cierto que tiene importancia en la toma de decisiones, su reconocimiento afectaría el proceso de creación, funcionamiento y cambio de las instituciones y convenciones vigentes. Por lo tanto, no es de extrañar que genere resistencias dado que tendría efectos en la distribución del poder y de los recursos.

El presente estudio intenta detectar la capacidad de los estudios de género de permear los marcos cognitivos hegemónicos de la economía, la forma en que el género se introduce en el análisis de los problemas y en la elaboración de políticas.

Génesis de los estudios de género en la economía

La economía ha sido la ciencia social más reacia a los desafíos abiertos por el movimiento de mujeres y por la teoría feminista en las últimas dos décadas. A pesar que la profesión económica ha tratado el tema de la mujer, este hecho no ha impactado el análisis económico de manera fundamental puesto que no ha alterado sustancialmente sus supuestos androcéntricos.

Sin embargo, no significa que el género esté totalmente ausente. El género es parte de las herramientas para pensar, para ordenar, para entender el mundo. Los comportamientos y las interpretaciones de los comportamientos tienen género. Es muy difícil no utilizar el género como filtro en la percepción de la realidad, dado que nuestro mundo entero tiene género: nuestra vida cotidiana, los objetos, las acciones, las máquinas y por supuesto los trabajos se piensan como masculinos y femeninos.

El género tiene un enorme peso como “filtro”, pero estuvo ausente como concepto útil para entender los fenómenos económicos. Tampoco la preocupación por el papel y la situación de la mujer y por la diferenciación entre los sexos estuvo presente como una pregunta de la economía por mucho tiempo.

La Economía, como ciencia que se reconoce a sí misma como disciplina independiente, nace con el desarrollo del capitalismo. Esto implica que el paradigma desde el cual funciona el pensamiento económico es la producción mercantil capitalista. La filósofa Celia Amorós dice refiriéndose a ese período histórico: “Se había constituido un nuevo modo de producción, el capitalista, en el que la sociedad se emancipaba de los intercambios inmediatos y orgánicos con la naturaleza: la sociedad burguesa productora de mercancías ha hecho que el hombre pueda objetivar plenamente frente a sí su esencia específicamente social. Pero esta objetivación en la medida en que se autonomiza, le aparece como algo natural; las leyes de la sociedad humana son leyes naturales. La naturaleza es, por una parte, aquello de lo que la sociedad

humana, la cultura y el espíritu despegan y, por otra, el canon ideal que regula el nuevo orden social, el cual se piensa a sí mismo en relación al antiguo como la deseable sociedad organizada de acuerdo con la naturaleza del hombre" (Amorós, 1985: 30).

En el mismo sentido el economista Maurice Dobb señala: en oposición al "derecho divino" autoritario del Antiguo Orden se levantaba el "derecho natural" del individuo. La Economía Política ofrecía la concepción de un orden económico regido por una "ley natural" que marcharía sola si se la dejaba sola (Dobb, 1938: 11). La riqueza y complejidad del concepto de naturaleza en la Ilustración oscila entre dos polos: uno, su funcionamiento como paradigma legitimador de la organización social y el otro, su sentido contrapuesto al de cultura, como aquello que la cultura debe transformar para constituirse como cultura. La mujer mantiene su asociación con la naturaleza, es la naturaleza misma. Así, para Rousseau, por naturaleza el hombre pertenece al mundo exterior y la mujer al interior, asociando así en la dicotomía naturaleza-cultura, la dicotomía interior-exterior, que cobra especial relevancia en la sociedad capitalista (Amorós, 1985: 30-35).

Así conceptualizada, se hacía difícil su incorporación en la Economía Política si se concibe a esta como la ciencia de las leyes sociales que rigen la producción y la distribución de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas. El mismo Marx que no parte, como sus antecesores clásicos, del orden natural como base del sistema capitalista sino que enfatiza su carácter social, respecto de la mujer no logra escapar de su asociación con la naturaleza.

Recordemos que para Marx, el valor de las mercancías está dado por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. El valor de la mercancía fuerza de trabajo está determinado, como cualquier otra mercancía, por el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción, y la producción de la fuerza de trabajo consiste en la reproducción cotidiana y generacional del trabajador. Para esto se requiere una cantidad dada de medios de subsistencia. Por lo tanto, el requisito en tiempo de trabajo se reduce al socialmente necesario para la producción de las mercancías que permitan reponer la fuerza de trabajo. ¿Dónde aparece el trabajo doméstico que permite convertir estas mercancías en reproducción de fuerza de trabajo y el trabajo de cuidado que permite la reproducción generacional?

Marx plantea que "la conservación y reproducción constantes de la clase obrera son condición permanente del proceso de reproducción del capital. El capitalista puede dejar tranquilamente el cumplimiento de esta condición al instinto de propia conservación y al instinto de perpetuación de los obreros" (Marx², 1971: 481). Así, el trabajo doméstico aparece asimilado a un bien de la naturaleza.

² Karl Marx (1867) **El Capital**. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Por otra parte, la denuncia de Marx de las condiciones de trabajo de mujeres y niños en los inicios de la Revolución Industrial, tiene, por un lado, un carácter moral, pero a la vez, es un llamado de atención sobre el peligro del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, mostrando las elevadas cifras de mortalidad infantil y relacionándolas, en parte, con el trabajo de las madres fuera de la casa.

Con la separación física entre el hogar y el lugar de trabajo destinado al mercado, junto con las condiciones laborales de las fábricas de la Revolución Industrial, la división sexual del trabajo, con la mujer en la casa y el hombre en la producción recibiendo un salario que permitiera adquirir los medios para el mantenimiento del trabajador y su familia, aparece como la deseada y necesaria.

Este argumento se contrapone con otras esferas del pensamiento de Marx y sobre todo de Engels, quien en “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado” postula que la primera condición para la liberación de la esposa es pasar todo el sexo femenino a la industria pública y la liberación de la mujer de las restricciones del trabajo doméstico son las claves de la emancipación sexual. El trabajo no remunerado que se realiza en los hogares tendría que desaparecer para que la condición de la mujer cambie. Esto dejaría, por mucho tiempo, fuera de la discusión teórica el trabajo doméstico y el trabajo de cuidado familiar³.

Podemos decir entonces que, en general, el pensamiento clásico reconoce la importancia de la actividad de las mujeres en la casa destinado al cuidado familiar y, en particular la relacionada con la crianza y educación de los hijos, puesto que se considera indispensable para que estos se conviertan en trabajadores productivos y contribuyan a la “riqueza de las naciones”, pero a toda esta actividad no se le otorga valor económico. En el trabajo asalariado no existe discusión en torno a las razones de la segregación por sexo ni a los salarios femeninos más bajos, lo cual se acepta como un hecho natural (Cristina Carrasco, 1999: 17-18).

Para la escuela neoclásica, la diferenciación por sexo del trabajo realizado para el mercado contradice uno de sus supuestos básicos, según el cual, en igualdad de condiciones, las diferencias salariales deberían tender a desaparecer de manera automática. En los años de 1930 se introduce el tema de la mujer al análisis económico para buscar las razones de la existencia de diferencias salariales entre hombres y mujeres. La discusión se centró en la dinámica del mercado sin incorporar el papel del género en la explicación del problema.

Hacia los años 1950 la economía neoclásica comenzó a analizar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, interesándose por explicar la creciente

³ En la década de 1970 se desarrolló lo que se denominó como el debate sobre el trabajo doméstico donde participaron cientistas sociales de diversas disciplinas y corrientes teóricas y políticas.

participación en un momento en que crecía el ingreso de las familias, mientras siempre se había supuesto que este tenía una correlación negativa con la oferta de trabajo de las mujeres, consistente con la idea de que el trabajo remunerado de las mujeres se producía solo para complementar una insuficiencia del ingreso del proveedor o cuando este no estaba presente.

La respuesta ofrecida por Jacob Mincer a este aparente enigma se basaba en el costo de oportunidad de quedarse en la casa. Esto es, que el incremento de los salarios provenientes del crecimiento económico de la época creaba un incentivo para participar en el trabajo remunerado. Lourdes Benería (1995) hace notar que Mincer escribía en la misma época y país (EE.UU.) en que Betty Friedan lanzó su libro *La mística de la femineidad*, considerado un hito en el desarrollo del feminismo moderno. Mientras ella atribuía el deseo de las mujeres de trabajar fuera de la casa a los múltiples y variados costos de permanecer en el hogar, Mincer lo relacionaba con costos de oportunidad estrictamente económicos.

El aumento de la participación de las mujeres de todos los sectores sociales en el mercado de trabajo, así como su presencia en el hogar y en la familia, recibieron una mayor atención de los economistas a partir de la década de 1960. Gary Becker y otros representantes de la Teoría del Capital Humano, continúan el proceso iniciado por Mincer.

Gary Becker fue el principal exponente de lo que se llamó la Nueva Economía de la Familia. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1992 por "haber extendido el análisis microeconómico a una amplia gama de comportamientos humanos, incluyendo aquellos fuera del mercado", según dice su nombramiento. Su libro "Teoría de la asignación del tiempo" introduce, en los modelos de elección de los individuos, el trabajo en la casa como alternativa al trabajo pagado y al ocio.

Las asimetrías en la división del trabajo y las desigualdades en la distribución del trabajo doméstico son explicadas por las elecciones individuales hechas bajo el supuesto de un comportamiento de maximización de utilidades y de un hogar armonioso y sin conflictos de intereses (Benería, 1995).

Economistas feministas tales como Carolyn Shaw Bell (1974), Marianne Ferber y Bonnie Birnbaum (1977) e Isabel Sawhill (1977) expresaron sus reservas con el desarrollo teórico de Becker y otros exponentes de la Nueva Economía de la Familia porque no hacían más que describir el status quo tomando los roles sexuales como dato. Mostraron el "razonamiento circular" que implica sostener que, por un lado, las mujeres ganan menos en el mercado de trabajo por "sus" responsabilidades familiares mientras que, por otro lado, las mujeres se especializan en el trabajo del hogar porque ganan menos en el mercado de trabajo.

La escuela neoclásica sostiene que la concentración de mano de obra femenina en determinadas ocupaciones, así como sus menores salarios, se debería a la

menor demanda de mujeres para ciertos trabajos, atribuible a los "gustos" de los empleadores respecto de quienes son los que deberían desempeñar cada tarea. Esta menor demanda crearía una oferta excedente de mujeres en las ocupaciones donde ellas tienen aceptación, lo que presionaría los salarios femeninos a la baja (Becker 1971 y 1976). Otra explicación, dentro de la misma escuela, atribuye los salarios más bajos de las mujeres a una supuesta menor productividad debida a una inferior acumulación de "capital humano", relacionada con su menor experiencia. Se argumenta que, debido a su comportamiento reproductivo, las mujeres tienen trayectorias laborales discontinuas por lo que acumulan poca experiencia, además de que no tienen tiempo para capacitarse. Este enfoque relaciona también la segregación sexual por sexo de las ocupaciones con la falta de estabilidad de las mujeres en el trabajo, lo que las llevaría a elegir los empleos que requieren menos capacitación y experiencia. O bien se apela a los "gustos" (esta vez de las mujeres) para elegir sus ocupaciones, cuando la capacitación no puede explicar su concentración en determinadas actividades (véase por ejemplo: Becker, 1971; Mincer y Polachec, 1974).

Estos modelos, fieles a la escuela neoclásica, suponen libertad individual para elegir. No reconocen ni se preocupan por las restricciones impuestas desde dentro y fuera del mercado de trabajo, que limitan la libertad de elección de las mujeres (y, en definitiva, también de los hombres). Es un modelo inherentemente estático que toma como dada la asignación inicial de los recursos (por ejemplo las destrezas) y no toma en cuenta el proceso por el cual esta asignación se realiza, ni problematiza las diferencias resultantes en autonomía, poder y habilidad para maximizar el bienestar diferenciados por género (Benería, 1995). "Naturalizan" la posición que ocupan las mujeres en la organización social, que no sólo no cuestionan, sino que intentan legitimar.

El enfoque neoclásico supone que los agentes individuales, ya sean hogares, empresas u organizaciones se comportan racionalmente y que esta racionalidad se caracteriza por maximizar una función objetivo tal como la utilidad o la riqueza.

Este comportamiento se puede caracterizar como sustantivamente racional, es decir, que dadas las metas, hay una solución óptima y esta es la que se aceptará. Se postula que esa solución puede ser conocida y que es única. El comportamiento racional se supone enteramente determinado por las características del ambiente en que ocurre y solo depende del actor en un sentido: en la definición de las metas.

Herbert Simon ha desarrollado un sistemático trabajo en que critica la aplicabilidad de esta concepción de *racionalidad sustantiva*. Postula que el proceso de cálculo racional sólo es interesante cuando no es trivial, es decir, cuando la respuesta racional no es obvia. Saber que en la opción de elegir entre un billete de 1000 o uno de 100, el sujeto elegirá el de 1000 no nos permitirá aprender nada sobre su proceso de toma de decisiones (Simon, 1979).

Las situaciones en que los agentes toman decisiones son situaciones complejas en las que no existen procedimientos para encontrar esa solución óptima y donde difícilmente contarán con toda la información necesaria. Es decir, no se postula que las decisiones sean irracionales (aunque a veces puedan serlo), sino que la racionalidad es limitada. Simon analiza otra forma de racionalidad, la *racionalidad procesal* y plantea que el equipo que el ser humano posee para pensar tiene una organización básicamente serial. En la mayoría de los problemas que encuentra en el mundo real, ningún procedimiento que pueda seguir con su "equipo de procesamiento de información" le permitirá descubrir la solución óptima, aun cuando esa noción de óptimo estuviera bien definida. Compensa su limitada capacidad de cálculo buscando, de manera selectiva, en el árbol inmenso de movimientos posibles. En todas las situaciones en que no es capaz de computar un óptimo, utiliza la heurística selectiva y el análisis de medios y fines para explorar un pequeño número de acciones prometedoras. Recurre en gran medida a la experiencia para descubrir las características importantes de la situación las que se asocian en su memoria con acciones posiblemente pertinentes. Y terminará la búsqueda cuando encuentra una opción satisfactoria.

La mente humana puede adquirir una diversidad enorme de habilidades diferentes, de patrones de comportamiento, de arsenales para la solución de problemas, de hábitos, de percepción. Los que adquiera en cada caso particular dependerá de lo que se le haya enseñado y lo que haya experimentado. Salvo en casos elementales, es de esperarse que la mente use la información imperfecta a su disposición, que simplifique y represente la situación como pueda hacerlo, y que haga los cálculos a su alcance (Simon, 1979). Los agentes económicos actúan por ensayo y error, experimentando y buscando nuevas rutinas operativas que les permiten mejorar su desempeño; van acumulando experiencias lo cual configura un "proceso madurativo" en el que el tiempo y la historia juegan un papel fundamental (Katz y Kosacoff, 1998).

Crozier y Friedberg (1977) comentan los trabajos de Simon⁴ sobre la racionalidad limitada y avanzan en esa dirección. Las personas no están capacitadas para seguir un modelo de racionalidad absoluta como es el de la teoría clásica, porque no pueden alcanzar a conocer todas las opciones posibles, por una parte, y porque razonan en forma secuencial y no en forma sinóptica, por otra.

Según los autores, Simon no pone en duda la racionalidad del decisor. Postula que este no busca lo óptimo, es decir, la mejor solución absoluta, la que está fuera de su alcance, sino que acepta soluciones que logren un nivel satisfactorio. Busca el beneficio pero no necesariamente maximizando la tasa de ganancia.

⁴ En especial J.G. March y H. Simon, **Organizations**, 1958.

Para comprender la elección de una decisión hay que definir las opciones que se ofrecen en forma secuencial y analizar cuáles son los criterios utilizados, consciente o inconscientemente, para aceptar o rehusar estas opciones. Estos criterios de satisfacción no son criterios aleatorios personales; ellos proceden de un aprendizaje más que de una opción arbitraria. Responden a valores culturales ampliamente difundidos y a las opciones estratégicas de los decisores.

Las normas que utilizan los individuos son resultado, como se dijo, de su aprendizaje cultural, pero al mismo tiempo se pueden considerar como un *constructo* social que varía de una cultura a otra y en el tiempo. La difusión de los progresos del conocimiento y de los modos de aprehensión de lo real y los paradigmas intelectuales y culturales que los sustentan juegan un papel importante en el cambio de los criterios de elección utilizados en la toma de decisiones. Juegan un papel importante el desarrollo de las instituciones, entendidas estas como las normas regulatorias, los hábitos de comportamiento de los agentes económicos y las agencias públicas o privadas que intervienen en la gestión cotidiana de la vida comunitaria (Katz y Kosacoff, 1998).

Los aportes de Herbert Simon, que muestran la importancia de reconocer el contexto de información imperfecta y de racionalidad limitada en los procesos de toma de decisiones, pueden ser de utilidad para analizar el papel que juegan las diferencias de género, como construcción social, en la toma de decisiones económicas. Como un ejemplo de ello, y producto de investigaciones empíricas, Laís Abramo y Rosalba Todaro (1998) postulan que las decisiones que afectan el trabajo femenino y masculino en la empresa no se toman sólo a partir de criterios técnicos y de racionalidad sustantiva, sino que también están influidas por la(s) cultura(s) empresarial(es) y laboral(es), fuertemente marcadas por criterios e imágenes de género.

Por otra parte, en los años de 1970, se gesta el debate sobre el trabajo doméstico, antes mencionado⁵, bajo la influencia del enfoque marxista. Se analizan las características del trabajo no pagado de las mujeres y su función dentro del sistema económico como fuente de mantención de la fuerza de trabajo, más específicamente, su contribución para bajar los costos de mantención y reproducción en la sociedad capitalista.

Como sostiene Benería, del mismo modo que la Nueva Economía de la Familia en el pensamiento neoclásico, el debate sobre el trabajo doméstico sirvió para legitimar la introducción de temas relacionados con el género en el análisis económico marxista. Sin embargo, los sesgos androcéntricos tanto en uno como en el otro caso, no condujeron a entender la dinámica de las relaciones de género en el hogar y en las economías de subsistencia.

⁵ Un resumen de este debate se puede encontrar en pp. 25 a 32 de: Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994).

La economía institucionalista también dio lugar a otra posibilidad para incorporar el análisis de temas de género en la economía. En primer momento se orientó principalmente al mercado de trabajo y permitió incorporar la discusión de la relación entre la segmentación del mercado de trabajo y la segregación sexual del trabajo. A este tema se volverá más adelante.

El sesgo de género desde los enfoques institucionalistas

Para Nancy Folbre (1995) el término *sesgo de género* se utiliza para denotar que las instituciones sociales no tratan a hombres y mujeres de una manera neutral en relación al bienestar. Mayoritariamente, se enfatiza que es un sesgo en favor de los hombres y se analiza desde dos enfoques: *Mujeres en el desarrollo* (WID por sus siglas en inglés) y *Género y desarrollo* (GAD, siglas de igual origen).

El *enfoque WID* fue el primero en aparecer en la literatura, y representa, al decir de Folbre, una aplicación de la teoría de la modernización. Las mujeres estarían marginadas del desarrollo lo cual se podría solucionar con esfuerzos para incorporarlas de mejor manera a la economía de mercado. Desde esta perspectiva, el sesgo de género refleja normas y valores obsoletos que ya no son funcionales a la sociedad como un todo. La receta más mencionada sería invertir en el capital humano de las mujeres y se enfatiza que la reducción de la discriminación de las mujeres resultaría en una mayor eficiencia del conjunto de la economía. Implícitamente, la posición de las mujeres en los países desarrollados sería el modelo.

El *enfoque GAD* enfatiza el carácter persistente y estructural de la desigualdad entre hombres y mujeres. Considera que la incorporación de las mujeres en el proceso de desarrollo existente es insuficiente para mejorar su bienestar. Según este enfoque, el proceso mismo debe ser modificado y se requiere cambiar las estructuras que generan y reproducen la desigualdad. En este enfoque, la preocupación por la distribución del poder se transforma en un tema crucial.

Folbre plantea que tanto un enfoque como el otro puede ser reinterpretado usando conceptos de la *nueva economía institucional*. Esta analiza la evolución de las instituciones sociales que crean el contexto en el cual se toman las decisiones individuales. Las instituciones sociales son medios para lograr coordinación social y van desde organizaciones tales como la empresa, la familia y el estado, hasta las reglas políticas y las normas sociales que contribuyen a que esas organizaciones funcionen⁶.

⁶ Otra definición es la empleada por Schotter (1981) quien considera que las instituciones serían la regularidad del comportamiento social que es acordado por los miembros de una sociedad, que surge del comportamiento en situaciones recurrentes, que puede ser auto-regulado o fiscalizado por una autoridad externa. Como Folbre bien señala, esta definición excluye la posibilidad de que ciertos grupos impongan a otros las instituciones sociales.

La forma en que estas instituciones evolucionan se explica a partir de diferentes enfoques. Los economistas institucionales enfatizan la eficiencia como motor del cambio. Es decir que, en el largo plazo, prevalecen las instituciones que entregan soluciones más eficientes para los problemas de coordinación social. Sin embargo, advierten que las normas culturales cambian de manera lenta, pero, a pesar de esto, las instituciones tendrán que evolucionar hacia un equilibrio óptimo paretiano⁷.

Esta es la perspectiva teórica que subyace al enfoque WID. Esquemáticamente, lo podemos ilustrar con el siguiente ejemplo. Se supone que en una economía tradicional el uso de la fuerza física es un importante factor de producción. Además, las mujeres son especialmente dependientes de los hombres por las altas tasas de fecundidad. Con el desarrollo económico, los cambios tecnológicos permiten una mayor independencia de la fuerza física y además se reduce la fecundidad, lo cual debilita la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres y la dominación masculina resulta menos eficiente. Sin embargo, las normas sociales tradicionales pueden obstaculizar el ajuste hacia normas modernas más igualitarias.

Una mirada alternativa puede ser lo que se denomina el *paradigma del conflicto distributivo*. El desarrollo de las instituciones sociales no se explica por la respuesta colectiva acorde con el principio del óptimo de Pareto sino que es el subproducto del conflicto sobre la distribución de las ganancias (Jack Knight, 1992). Las instituciones sociales, tales como la empresa o la familia pueden estimular la eficiencia pero también pueden servir a los intereses de grupos particulares. Los obstáculos al cambio social no son solo la manifestación del retraso de los ajustes sino que con frecuencia reflejan la resistencia activa de grupos de interés que no están dispuestos a pagar el precio de perder el control que poseen de una parte desproporcionadamente alta del producto. Esto puede suceder no sólo en los casos en que los cambios hacia una mayor igualdad puedan dar lugar a una menor eficiencia, sino que los grupos de interés pueden impedir la asignación eficiente de recursos que les signifique pérdidas relativas. Al mismo tiempo, sectores aún con menor poder, podrían bloquear la implementación de cambios que beneficiarían a toda la sociedad, si tienen que pagar los costos del proceso de cambio. La consideración explícita del conflicto distributivo permitiría diseñar y negociar un sistema de compensaciones.

Aunque hombres y mujeres no fueron considerados como posibles grupos de interés en el desarrollo teórico del "paradigma del conflicto distributivo", existe una identificación de género que puede definir intereses comunes y dar lugar a acciones colectivas que puedan influir en las normas sociales y en los procesos de negociación. Los conflictos basados en el género han sido poco estudiados y

⁷ Se dice que nos encontramos en un Óptimo de Pareto cuando estamos en una situación en que no es posible encontrar ningún cambio que permita que alguien mejore sin que nadie empeore.

requieren ser analizados en su especificidad y en interrelación con otros grupos sociales a los que hombres y mujeres pertenecen.

Los sesgos en la historia del pensamiento económico

No sólo los sesgos de género en el desarrollo teórico sino también un sesgo sexista en la aceptación y reconocimiento de las mujeres economistas ha incidido en la inclusión de las diferencias entre hombres y mujeres en el pensamiento económico y del género como categoría de análisis. Antes de los años 1990, los historiadores del pensamiento económico rara vez incluían las contribuciones de las mujeres economistas. Tampoco se podía encontrar en el análisis histórico de la disciplina las actividades de las mujeres.

Las historiadoras feministas, incluyendo algunos hombres, han hecho un importante trabajo rescatando la producción realizada por economistas mujeres durante dos siglos. Estos escritos se encuentran generalmente fuera del ámbito académico, donde no tenían cabida y se encuentran con frecuencia en escritos políticos o populares. Por ejemplo, Harriet Taylor, la más conocida, escribía sobre el derecho a igualdad de remuneraciones de las mujeres, además de sus escritos sufragistas. Otras, como Charlotte Gilman, que según los historiadores que han analizado su trabajo, cumplía con todos los estándares del conocimiento de su época y tenía credenciales académicas, explican su exclusión de la historia del pensamiento económico por el hecho de que analizaba el papel de esposas y madres como productoras domésticas cuando el trabajo de cuidado no se consideraba económico (Margaret Lewis, 1999: 435-437).

Estas historiadoras han analizado también a los hombres economistas y, en algunos casos, llegan a la conclusión que reflejan una distorsión que no proviene de la ciencia económica misma, sino de otros sesgos de los que son portadores. Según Michèle Pujol (1992), los trabajos de Alfred Marshall reflejan, más que los principios de la economía neoclásica, los sesgos sexistas victorianos, que consideraban el hogar como el lugar apropiado para las mujeres esposas y madres y excluyendo su participación en la esfera económica pública. Esto muestra no sólo el sesgo sexista sino también de clase, ya que este paradigma no podía incluir a las mujeres de bajos ingresos que no podían darse el lujo de no realizar actividades remuneradas. Pero sí recibían ingresos más reducidos que los hombres con el argumento, planteado por Jean Baptiste Say, de que los salarios de las mujeres eran naturalmente más bajos porque ellos sostenían a la familia (Margaret Lewis, 1999: 439).

La diada producción-reproducción

Uno de los temas que no han sido adecuadamente incorporados es el de la relación producción-reproducción a pesar de estar en el centro mismo del problema económico.

La diferenciación de los términos producción y reproducción se realiza con fines analíticos dado que, estrictamente, la producción es parte de la reproducción social. Para que una sociedad pueda existir y desarrollarse, es preciso que el proceso de producción de bienes y servicios sea continuo, vale decir, que se renueva incesantemente, lo que implica que este proceso debe ser, a la vez, proceso de reproducción.

La reproducción social es el proceso dinámico de cambio vinculado a la perpetuación de los sistemas sociales, e involucra tanto factores económicos como los ideológicos, políticos y sociales en un proceso de mutua influencia. Se pueden distinguir tres aspectos de la reproducción (Eldom, Harris y Young, 1977): la reproducción social, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción biológica, que implican diferentes niveles de abstracción teórica. La distinción de estos tres niveles facilita el análisis del modo en que las mujeres y la división del trabajo en particular se ven afectadas por la reproducción (Lourdes Benería, 1979).

La reproducción biológica se refiere a la procreación y consiste esencialmente en la crianza de los hijos. Aunque es un componente básico de la reproducción de la fuerza de trabajo, se puede diferenciar claramente de esta.

Por reproducción de la fuerza de trabajo se entiende no sólo el mantenimiento cotidiano de los trabajadores presentes y futuros, sino también la asignación de los agentes a determinadas posiciones en el proceso productivo. Es decir que mientras la reproducción biológica se refiere estrictamente a la creación y desarrollo físico de los seres humanos, la reproducción de la fuerza de trabajo tiene que ver con el proceso por el cual esos seres humanos se convierten en trabajadores. Incluye la educación, la transmisión de técnicas de producción, etc. Esto difiere según el tipo de sociedad y el nivel de desarrollo. Lo que hoy día, con las actuales tecnologías, la educación y capacitación que el proceso productivo requiere, la necesidad de adaptación rápida a cambios cada vez más frecuentes, complejiza el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo tanto en el ámbito familiar como en el público.

La reproducción social se refiere a la reproducción de las condiciones que sostienen un sistema social: la cuestión fundamental es qué estructuras se tienen que reproducir para que pueda reproducirse la sociedad en su conjunto. Implica la transmisión del acceso y el control de recursos económicos de una generación a otra, lo cual varía con el tipo de organización social. Por ejemplo, en una sociedad de clases este proceso requiere que los sujetos a los que se transmiten los recursos y el control sean identificados, dado que lo que se transmite es cualitativa y cuantitativamente distinto para cada grupo o individuo. En cambio en la sociedad comunitaria, no sería necesario identificar individualmente a los beneficiarios de la herencia. Tal como Engels afirmó, existe una relación entre la reproducción social y la posición subordinada de las mujeres ya que la necesidad de identificar a los herederos llevó a un control estricto de la reproducción biológica y así poder controlar la reproducción social.

Pero la transmisión de la propiedad privada no es más que uno de los factores implicados en la reproducción social. La reproducción de las relaciones de producción -que serán diferentes según el tipo de sociedad, feudal, capitalista, etc. y según las clases o segmentos de ellas- lo cual incluye, además de la transmisión de propiedad privada, la reproducción de un sistema educativo y de aprendizaje -que no sólo interesa a los grupos propietarios sino también a profesionales y trabajadores- y la transmisión de los diversos mecanismos de control y diferenciación social. Por otro parte, en una sociedad comunitaria, la reproducción supone la transmisión de recursos compartidos de forma colectiva, pero también pone una tensión que implica normas para su uso y transmisión.

Dado el estado actual de la tecnología, sólo la reproducción biológica está inevitablemente ligada a la función reproductiva específica de la mujer. Sin embargo, todas las sociedades han asignado a las mujeres otros dos aspectos fundamentales de la reproducción de la fuerza de trabajo: el cuidado de los hijos y las actividades asociadas con el mantenimiento diario de la fuerza de trabajo dentro de la unidad doméstica. Pero también se establecieron mecanismos e instituciones culturales de control de la sexualidad de las mujeres como forma de controlar la transmisión generacional de recursos tal como mencionamos anteriormente (ver Benería, 1979). Pero no se trata solamente de la sexualidad y la reproducción biológica, sino que también de otros comportamientos sociales como el trabajo remunerado o la participación social y política de las mujeres están afectados por el complejo proceso de reproducción y la interacción de los diferentes niveles que, además, varía históricamente.

Es justamente el tema de la relación producción-reproducción el más difícil de incorporar en toda su amplitud y profundidad, a pesar de su aparente obviedad en el análisis de género de los fenómenos económicos. El problema fundamental sigue siendo su consideración micro-económica para explicar la situación específica de las mujeres, que es lo máximo que parece haber logrado la corriente principal de la economía.

2. LA POSICIÓN DEL BANCO MUNDIAL: AVANCES Y LIMITACIONES

El Banco Mundial, creado en las reuniones de Bretton Woods de 1944 junto con el Fondo Monetario Internacional, cumplirá próximamente 60 años. Durante estos años ha sufrido grandes cambios, partiendo por su papel para asegurar la estabilidad financiera internacional y apoyar el desarrollo económico de la post-guerra, hasta la puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural, formalizadas en el denominado "Consenso de Washington". Los últimos años parecen especialmente conflictivos, en la medida en que aparece, frente a un amplio grupo crítico, como protagonizando el fracaso en el intento tanto de impulsar el desarrollo como de lograr la estabilidad. La pobreza extrema se muestra como el mayor signo de fracaso. Pero aparecen críticas también desde otros referentes como las mujeres y el medio ambiente.

Los movimientos de mujeres, no siempre de manera articulada con las economistas feministas, toman el tema de la feminización de la pobreza y del impacto negativo en la equidad de las políticas de ajuste. La Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) fue un hito para las preocupaciones del BM sobre la situación de las mujeres.

Este tema ocupaba a un importante número de funcionarios y funcionarias desde mucho antes, que siguieron la evolución del pensamiento sobre WID y GAD, como en otros organismos internacionales. Pero Beijing representó la decisión de aumentar la presencia en este tema.

A partir de ese momento, se formó un Grupo Consultivo Externo sobre Género (EGCG por sus siglas en inglés), con miembros mujeres de la sociedad civil de los diferentes continentes, con directa interlocución con el Presidente del Banco y la conformación de un departamento sectorial con componentes transversales sobre género, que se ubicó dentro de PREM (Poverty Reduction and Economic Management Network).

Como parte de los esfuerzos que llevados a cabo en el Banco Mundial (BM) para incorporar la perspectiva de género al análisis y formulación de los préstamos y proyectos, el departamento de género de la institución preparó en un proceso de varios años el documento que se publicó en 2001 titulado *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, que analiza las condiciones actuales de la problemática de la desigualdad de género en diversas regiones del mundo. Este es el documento de posición del Banco Mundial en materias de género. Haremos aquí una descripción y comentarios de las principales líneas argumentales.

La argumentación principal del documento se basa en la relación mutua entre desarrollo e igualdad según la cual, a saber del BM, mayor igualdad supone mayor desarrollo, y mayor desarrollo supone mayor igualdad entre los géneros.

El foco principal de la estrategia se centra en la generación de ingreso y en las posibilidades de esto para el desarrollo de las mujeres:

*"When economic development raises incomes and reduces poverty, gender inequalities often narrow... as household incomes rise, gender disparities in human capital tend to fall.
...higher incomes generally translate into greater gender equality in resources, whether in health or in education."*⁸

Frente a esto, Rose-Marie Avin en el documento *Engendering Development: a Critique*, señala la necesidad de definir y diferenciar claramente los términos

⁸ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001. Pág.18*

desarrollo económico y crecimiento económico, A través de diversas definiciones de desarrollo muestra que el término tiene una complejidad que va más allá de sólo el crecimiento económico, por lo tanto no se pueden usar como equivalentes:

“The definitions of economic development given above make it obvious that economic development is a multidimensional process that can contribute to the empowerment of women and reduce gender inequality. The same argument can not be made for economic growth.”⁹

El enfoque en el crecimiento determina que uno de las principales herramientas para lograr el desarrollo sea el ingreso y a partir de éste la participación de las mujeres en el mercado del trabajo. Pese a que el acceso al mercado del trabajo es fundamental si hablamos de igualdad de género, este tipo de análisis centrado mayoritariamente en la economía monetarizada, ignora las dimensiones humanas del desarrollo económico, invisibilizando toda la esfera reproductiva de las actividades económicas:

“By using male economic activity as its standpoint, economic analysis has become skewed and failed to appreciate what is distinctive about women’s work patterns. It has thus had an ‘iceberg’ view of the economy, seeing only the tip of what actually goes on by way of productive work”¹⁰

Esta omisión, sin embargo, no es completa. A nivel de discurso se hace hincapié, en las restricciones que presenta el trabajo reproductivo para la incorporación de las mujeres a la institucionalidad laboral y se realizan acercamientos para lograr su disminución, no obstante a nivel del análisis la esfera reproductiva está casi por completo ausente. La excepción se encuentra en la confirmación estadística de que la gran mayoría de las mujeres, en las diversas regiones del mundo, trabajan más horas que los hombres, fundamentalmente debido al trabajo reproductivo.

Este enfoque participaría de lo que Frances Woolley considera uno de los puntos importantes de la agenda de la economía neoclásica feminista, las “diferencias en el bienestar de hombres y mujeres”; donde los mayores determinantes del bienestar serían el propio ingreso, el porcentaje del ingreso familiar al que se accede y la cantidad de tiempo que se utiliza trabajando. (Woolley, 1993).

En función de lo anterior los caminos de solución, dentro del crecimiento económico, se sustentarían principalmente en mejorar las posibilidades de las

⁹ Avin, Rose-Marie. *Engendering Development: A Critique*. Preliminary paper presented at the International Association for Feminist Economics (IAFFE). Pág.6

¹⁰ Kabeer, Naila. *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*. The Commonwealth Secretariat, 2003. Pág.27

mujeres de disminuir, ya sea a través de inversión tecnológica o mano de obra, el tiempo dedicado a las tareas domésticas.

“...women tend to work longer hours than men, and in virtually all countries women perform a disproportionate share of household maintenance and care activities... The availability of low-cost child care services can reduce the costs to girls and women of care activities, enabling girls to go to school and women to enter the labor force.”¹¹

“...where active labor markets exist, hired labor provides a substitute for female family labor, whether on farms or in household maintenance and care activities. This allows households to use time more efficiently, perhaps reducing women’s workload. Where labor markets are absent or do not function well, such substitution is not possible.”¹²

“Economic growth is typically accompanied by more investment in infrastructure. These investments and the development of markets for substitute labor can lighten women’s non-market work and allow them more opportunities for paid work and leisure, helping to break down rigid gender divisions of labor.”¹³

Lejos de lo que Elson y Cagatay (2000) consideran como políticas macroeconómicas igualitarias de género:

“Macroeconomic policy approaches that rely solely or principally on full employment to achieve social goals such as equitable income distribution and elimination of poverty suffer from the male breadwinner bias... In order to be gender-equitable, full-employment policies must be complemented by entitlements for those in informal or part-time paid work and entitlements for the providers of unpaid caring labor as citizens in their own right.”¹⁴

Es más, en relación a las posibilidades de aceptar y promover cambios en la esfera laboral, el texto se muestra pesimista y asume las condiciones actuales que el mercado presenta, neutras al género:

“...a subset of the informal sector – that of industrial home-based work – is transforming the structure of employment, even in more industrial countries... For married women with children the jobs can be attractive, as the spatial arrangement may allow them to combine paid work with traditional duties. But this benefit could detract from wages (and benefits),

¹¹ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001. Pág.169*

¹² *Ibíd. Pág. 19*

¹³ *Ibíd. Pág. 182*

¹⁴ *Elson, Diane and Nilufer Cagatay. The Social Content of Macroeconomics Policies. World Development Vol.28 No.7. Pág. 1355*

as these enterprises can operate outside labor laws and often below legislated minimum wages.”¹⁵

Como vemos, el reconocimiento de esta situación, no alcanza para presentar líneas propositivas de políticas macroeconómicas, que incorporen la producción de capital humano como espacio económico imprescindible y estrechamente relacionado con la producción material en general.

Ejemplo de lo anterior, lo podemos encontrar en diversas regiones como producto de la implementación de las políticas de ajuste estructural (SAP), principalmente durante los años 80.

El documento presenta el debate respecto a los efectos de estas políticas, para llegar finalmente a la conclusión que *“on balance the evidence suggests that females’ absolute status and gender equality improved, not deteriorated, over the adjustment period.”¹⁶*

A partir de esta conclusión se desprende que su visión se enmarca con la línea que establece que *“...adjustment can promote gender equality. Adjustment can promote patterns of growth that raise women’s relative economic status – by creating new opportunities that break down established economic interests that traditionally discriminate on the basis of gender.”¹⁷*

No obstante gran parte de la crítica feminista adhiere con la otra línea de debate, al considerar que “la transferencia de costes de la economía monetizada a la no monetizada es un elemento significativo – aunque oculto – de la reestructuración y el ajuste.”¹⁸

Es lo que Elson y Cagatay (2000) llaman el *“commodification or marketization bias”*, donde en busca de disminuir los presupuestos sociales públicos, la responsabilidad del trabajo reproductivo y de cuidado se privatiza, y por ende se convierte en absoluta responsabilidad de quienes la proveen dentro del hogar, es decir, las mujeres; quienes en períodos de crisis económicas *“will be more likely to act as “provisioners of last resort”. Even in periods of economic prosperity, commodification bias is likely to confine women, especially poor women, to low-paid and insecure forms of paid work.”¹⁹*

Desde la otra línea argumentativa, las consecuencias de las reformas estructurales en la vida de las mujeres, se explicarían principalmente por su falta de acceso a recursos:

¹⁵ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB* 2001. Pág.188

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 215

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 214

¹⁸ Carrasco, Cristina (1999) Pág.41

¹⁹ Elson, Diane and Nilufer Cagatay (2000). Pág. 1356

"Gender inequalities in economic rights and in access to and control of productive resources – and in economic mobility associated with household responsibilities and gender roles – impede women's ability to participate fully in longer-term economic opportunities associated with adjustment (Collier 1988)... Where women do not command sufficient resources or cannot reallocate their resources toward expanding sectors, they are more likely to be "innocent victims" and "spectators" in adjustment rather than "players" (Haddad and others 1995)"²⁰

Sin embargo, aunque se considera la restricción en la movilidad que significan las responsabilidades domésticas, el grado de atención que se presta a estas actividades, no expresa lo que significan estas políticas macroeconómicas en la distribución tanto del ingreso como del tiempo, las que abarcan desde *"the intensification of women's domestic and market work to the interruption of children's education (girls' in particular) to increases in time inputs either to obtain basic services or self-provision them. These are in addition to other costs – much less tangible and more difficult to measure – such as stress and domestic violence."*²¹

Es respecto a esta coyuntura, que Rose-Marie Avin, analiza el caso nicaragüense, ejemplo ilustrador de los límites del crecimiento económico como catalizador de la igualdad de género.

Ella nos presenta una argumentación que reflexiona en torno a las condiciones de vida y de empoderamiento de las mujeres nicaragüenses en dos escenarios, el de las reformas realizadas por el gobierno sandinista, y el de las reformas impulsadas en el gobierno de Chamorro. En el primer caso una sociedad con concentración extrema de la riqueza, realizó un esfuerzo de redistribución del ingreso, a través de la implementación de diversas políticas. En el caso de las mujeres, su posición en la sociedad mejoró considerablemente y en todos los términos:

*"Major policies were instituted to remove legal, social and economic obstacles that prevented women from participating as equal citizens in society. Many laws were instituted to improve women's productive and earning capacity, and to change sex roles in society."*²²

*"Their political participation was massive, although it varied among women according to their social status"*²³

²⁰ Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001. Pág.214

²¹ Benería, Lourdes (1995). Pág.1845

²² Avin, Rose-Marie. *Engendering Development: A Critique*" Preliminary paper presented at the International Association for Feminist Economics (IAFFE). Pág.15

²³ *Ibíd.* Pág. 16

*"...a number of women's centers providing health services, family planning services, consciousness-raising and sexuality workshops were formed throughout the country."*²⁴

El segundo escenario, se constituye a partir de las reformas de ajuste estructural y de estabilización económica que se implementaron, durante el gobierno de Chamorro, para tratar la crisis de la deuda. Como parte de estas reformas se eliminaron subsidios de transporte, educación, salud, programas, permisos de embarazos pagados y programas de cuidados infantiles. Además de la eliminación de los programas de formación y mantención de capital humano, se efectuaron a su vez, masivos despidos:

*"...women were bearing a disproportionate share of the costs of the structural adjustment policies put into effect by the Chamorro government (Avin, 1993). Women were the first ones to be laid off and many joined the informal sector... most female workers in the garment and food industries lost their jobs because of privatization and lower tariffs on imported goods... Women's burden also increased in the households... As primary caretakers, women spend more time caring for children and other members of the household since public health services have not only declined but are also charging fees for visits and medication... Currently, 58.8 percent of working age women are unemployed and underemployed, and those who are employed 75.5 percent work in the informal sector – the employer of last resort (Agurto Vilchez, Gido Cajina 2001)"*²⁵

La importancia de una posición activa del estado en la formulación de políticas de género, se escenifica en el ejemplo anterior. Las instituciones, en todos sus niveles presentan tendencias, predilecciones, elecciones las llaman algunos economistas.

En *"Engendering Development"* se presenta una postura frontalmente crítica a la discriminación a nivel institucional que experimentan las mujeres en todas las regiones del mundo, las diferencias regionales pueden minimizar las incidencias de esta segregación principalmente espacial, que se puede traducir en un menor acceso al espacio público, ya sea por restricciones en el espacio doméstico o por discriminaciones en las mismas instituciones:

"After Costa Rica's land reform, women represented 45 percent of land titling beneficiaries between 1990 and 1992, compared with 12 percent before the reform... In Bolivia and Ecuador, for example, women's land rights were not raised as major issues in the negotiations that led to new agrarian codes, and there was no movement toward joint titling or the provision of special rights for women. Indeed, a powerful lesson from the experience in Latin America countries is that the intent of statutory reform

²⁴ Ibíd. Pág. 17

²⁵ Ibíd. Pág. 18

*can be thwarted by failure to consider how social norms and customs interact with reform.*²⁶

Todas las políticas macroeconómicas a aplicar se instalan dentro de un ordenamiento institucional preestablecido, que es necesario considerar y enfrentar como parte de los factores y el producto de las políticas puestas en funcionamiento. El análisis de las instituciones y de cómo estas inciden diferencialmente en mujeres y hombres, se hace fundamental al momento de planificar y establecer políticas económicas.

En términos concretos en el documento esta reflexión se enfoca principalmente en el acceso a beneficios sociales como educación y salud, en el grado de apoyo de la infraestructura (caminos, transporte, agua potable, electricidad) a las tareas productivas y reproductivas realizadas por las mujeres y al mercado del trabajo.

De esta manera el cambio institucional propuesto no se enfrenta con la premisa de inicio, que establecía el crecimiento económico como fuente de una mayor igualdad de género:

“Many countries have introduced mandatory education laws recognizing basic schooling as a human right, with no discernible discrimination by gender – but the way education is delivered deters girls more than boys from going to school in many settings. So, failure to consider the impact of gender stratification and inequalities on the practice of basic rights weakens the power of constitutional mandates.”²⁷

Y pese a que en el discurso se aprecia una consideración no sólo por el acceso sino además por la forma en que es distribuida la educación y otros servicios, en la práctica el documento no entrega herramientas para enfrentar este tema más allá de un concepto estrecho de desarrollo, lo que se traduciría, en el caso de la educación, en más establecimientos educacionales.

Es importante sin embargo señalar, que el objetivo del acceso para todos y todas, tiene gran validez en regiones donde las discriminaciones de género se expresan en altos grados de restricciones espaciales y de recursos. No obstante en espacios donde existen mayores grados de movilidad y de acceso a recursos, como en Chile, objetivos como el anterior limitan el rango de incorporación de temas de género a la economía.

A su vez la línea argumentativa al centrarse primariamente en el desarrollo, se apoya constantemente en elementos más allá de los derechos individuales para presentar su caso:

²⁶ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice* - WB 2001. Pág.120

²⁷ *Ibíd.* Pág. 114

*"Mothers' illiteracy and lack of schooling directly disadvantage their young children... Mothers with more education are more likely to adopt appropriate health promoting behaviors."*²⁸

Aunque lo anterior no deja de ser importante en términos de bienestar y salud, alejar a las mujeres de sus derechos económicos y sociales y convertirlos en elementos de desarrollo, atenta contra la incorporación de otros temas de género en la agenda de igualdad que no están directamente relacionados con el desarrollo.

En función de su planteamiento, *"Engendering Development"* presenta una estrategia para enfrentar las desigualdades de género, que se constituye en tres frentes: Derechos, Voz y Recursos. En sus primeros dos puntos confronta cambios institucionales pero en un limitado espectro, ya que no provee de herramientas para la acción ni promueve cambios desde el estado sino a través de la generación de agentes para el cambio, formados a través de la tercera línea de acción, los recursos, o mas bien la mejor ubicación de éstos en el hogar, tema que se desarrolla en los capítulos finales.

En este sentido el planteamiento adolece de una postura crítica respecto a las diferencias estructurales de poder social y económico que existen en las diversas regiones del planeta y que requieren de una oposición frontal no sólo individual sino institucional – especialmente del estado – para lograr cambios significativos. En la misma línea Kabeer señala respecto al documento:

*"It is much stronger on growth-based policies than rights-based ones. It understands rights in terms of regulation rather than redistribution, i.e. getting rid of discriminatory laws and introducing more equitable ones. It stresses civil and political rights (and their negative 'freedom from') rather than economic and social rights (and their positive 'freedom to')."*²⁹

Ejemplo de lo anterior es el poco énfasis que se hace a las condiciones laborales que presentan estos nuevos mercados, y la restringida atención que se presta, desde un punto de vista crítico, al mercado como institución:

"...in the initial stages of development greater urbanization and industrialization tend to intensify the gender division of labor in the home and the workplace. Further expansion of markets begins to erode these traditional gender structures. Tighter labor markets put pressure on employers to relax the exclusion of women from wage activities, and

²⁸ Ibíd. Pág. 8

²⁹ Kabeer, Naila. Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. The Commonwealth Secretariat, 2003. Pág.18

*eventually household take advantage of greater labor and consumption opportunities and encourage women to work outside the home.*³⁰

La crítica a esta postura, más allá de la lógica de la distribución del ingreso, se centra desde un punto de vista de género en que su fe prácticamente exclusiva en el crecimiento constituye a su vez una fe casi exclusiva en el espacio de la producción, negando tal como vimos en el caso de las políticas macroeconómicas, todo el ámbito de la reproducción:

*“Economic development introduces incentives and opportunities that can break down entrenched gender roles in the economy – allowing females to participate as males do in the market economy (and not just during economic recession) and males to share care activities. Economic growth can lighten women’s work burden at home, giving them more leisure time and the choice of engaging in market work.”*³¹

Esperar que el desarrollo económico incentive algo más que la participación de las mujeres *as males do* en la economía de mercado, sin esfuerzos analíticos y políticas públicas que enfrenten el tema de la reproducción del capital humano, es básicamente ilusorio.

No obstante es necesario aclarar, que el documento si presenta algunas orientaciones al acercarse a la desigualdad de género en el hogar, establece una serie de estrategias para una mejor ubicación de los recursos dentro del mismo, como parte de la ya señalada tercera línea estratégica, "Recursos":

*“...policymakers can reduce disparities in women’s and men’s access to resources in the household through a number of means – by using pricing policy, by designing service delivery with gender in mind, and by investing in selected infrastructure.”*³²

Estas políticas tendrían como fin último además de una mejor distribución de los recursos – principalmente sociales y de infraestructura – entre hombres y mujeres, la posibilidad de potenciar los dos objetivos anteriores Derechos y Voz, a través del empoderamiento de quienes tienen acceso a ellos:

*“Limited access to resources and weaker ability to generate income constrain women’s power to influence resource allocation and investment decisions at home. Unequal rights and poor socioeconomic status relative to men also limit their ability to influence decisions in their communities and at national level.”*³³

³⁰ Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001. Pág.202

³¹ *Ibíd.* Pág. 183

³² *Ibíd.* Pág. 149

³³ *Ibíd.* Pág. 5

En general el escenario que se nos presenta es de tres líneas de acción que se retroalimentan en la consecución de los objetivos finales, la igualdad de género a través del crecimiento económico, donde la principal herramienta es una mejor asignación de los recursos. La utilización del término ubicación y no distribución, señala una clara tendencia a la mantención de una política económica neoclásica por parte del Banco. El que los planteamientos de su política pública se instale a nivel – en términos institucionales – exclusivamente del hogar, nos dan cuenta de este mismo fenómeno.

A grandes rasgos la política planteada espera lograr avances principalmente en el ámbito de implementación de políticas y no en las políticas en si. Dentro del margen de acción establecido las posibilidades de cambios transformativos son limitadas, pero sin duda el documento pretende dentro de sus objetivos crear conciencia sobre el tema de género y a través de esto incorporar esta variable al momento de la implementación de los programas apoyados por el Banco.

En este sentido es importante destacar que un avance fundamental de *"Engendering Development"* es señalar la necesidad de considerar el efecto de las políticas económicas y de desarrollo en la desigualdad de género.

Un caso para ilustrar: La migración femenina del Perú a Chile

El análisis teórico de los contenidos de *"Engendering Development"* establece como principal insuficiencia del cuerpo teórico-político que se presenta, la invisibilización del espacio económico de la reproducción. No obstante, es necesario además confrontar las propuestas de desarrollo que se desprenden del documento desde la experiencia diaria y a partir de fenómenos actuales que dicen relación con la implementación de esas políticas.

Para lo anterior el caso de la migración de mujeres peruanas a Chile ofrece interesantes características que permiten desafiar una de las principales tesis propuestas por el texto: que las reformas impulsadas por el Banco generan nuevos espacios laborales y mejoran la calidad de vida de las mujeres.

La creación de nuevos mercados laborales es ampliamente argumentada en el texto:

"Economic development leads to the emergence of labor markets where none has existed. In so doing, it not only creates or strengthens market signals about the returns to labor but also eliminates some economic inefficiencies. For example, where active labor markets exist, hired labor provides a substitute for female family labor, whether on farms or in household maintenance and care activities. This allows households to use time more efficiently, perhaps reducing women's workload. Where labor

*markets are absent or do not function well, such substitution is not possible.*³⁴

Políticas como la anterior, sin embargo deben analizarse muy cuidadosamente para poder determinar si ha existido realmente una mejora en las condiciones de las mujeres que acceden o no, a estos nuevos mercados. Naila Kabeer argumenta acerca de lo anterior a propósito de la experiencia de Bangladesh en torno a la industria de la confección instalada en esa región:

*"Like other low-income, labour-abundant economies, Bangladesh faces a stark trade-off between the quantity of employment it can generate for its population and the quality of this employment."*³⁵

Centrándonos en la experiencia de países con grandes niveles de discriminación, donde el acceso al trabajo está muy restringida, la hipótesis no sólo parece obvia sino que su aplicación urgente. Pero ¿qué pasa cuando nos trasladamos a la realidad de otras mujeres que no se encuentran en esos niveles de precariedad pero que siguen necesitando de una estructura de apoyo para vencer la desigualdad?

El caso chileno, es tomado como emblemático por el documento por la capacidad del mercado de crear nuevas oportunidades:

*"In Chile, following substantial trade liberalization, firms laid off female workers first when business declined – although they hired proportionately more female workers when business recovered (Fan, Melitz, and Sever 1996; Levinsohn 1999). Job reallocation rates were also more than twice as high for women as for men."*³⁶

Sin embargo no sucedió lo mismo en el caso peruano, donde a partir de reformas estructurales que incluyeron privatizaciones, la incorporación de grandes capitales extranjeros, la reducción del estado tanto como proveedor de beneficios sociales y como empleador, lo que sumado a desastres climatológicos – como resultó ser el paso de la corriente del niño por sus costas – potenciaron la eliminación de espacios tradicionales de trabajo femenino, como fueron las empresas públicas, sin presentar nuevas alternativas para el desempeño de las mujeres en el trabajo remunerado.

Estas circunstancias derivaron en una gran cantidad de emigración de mujeres peruanas tanto a Europa como a países limítrofes, siendo Chile uno de los países receptores. La importancia de esta travesía en busca de nuevas

³⁴ Ibid. Pág.19

³⁵ Kabeer, Naila.2002. *Globalisation, labour standards and women's rights: dilemmas of collective action in an interdependent world*. Documento disponible en <http://www.gapresearch.org/production/globlabourwomen.pdf>

Pág.34

³⁶ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice* - WB 2001. Pág.213

oportunidades, no se limita a sus efectos demográficos o en el mercado del trabajo en el caso de Chile, sino que nos entrega un espacio para la reflexión en torno a las políticas de desarrollo implementadas en términos de género.

Fiona Wilson acierta al establecer la necesidad de contextualizar las experiencias de cambio en términos históricos:

*"The separate experiences of workers and capitalists and of women and men need to be reviewed in the light of the specific historical conditions (what was life like before?), the precise nature of the surplus appropriation and labour's relations with capital."*³⁷ (p.14)

En el caso que ella presenta y si hablamos de población que no ha tenido la posibilidad de incorporarse anteriormente al mercado del trabajo, la instalación de industrias y la creación de nuevos mercados, pueden proporcionar las oportunidades para convertirse en parte activa de las relaciones productivas del país. Pero ¿qué sucede cuando esa etapa ya ha sido superada?

En el caso de migración de mujeres peruanas a Chile, las experiencias son de precariedad y no de empoderamiento, existe una movilidad contradictoria, ya que estas mujeres perciben mejores ingresos desempeñándose como trabajadoras de casa particular – trabajo devaluado en el imaginario colectivo – en comparación con el nivel de salario que podrían percibir en Perú en la actualidad – luego de las reformas – desempeñándose en sus profesiones, si es que pueden acceder a algún puesto de trabajo.

La sobrecalificación de quienes acceden en la actualidad al mercado del trabajo en casa particular, ejemplifica lo anterior el que los permisos de residencia solicitados para trabajadoras de casa particular representen 72,80 por ciento del total para el año 2000, considerando que para el mismo año al solicitar el oficio previo a la migración, sólo el 7,26% de los permisos establecen trabajadoras de casa particular, con un 3,86% de profesionales, un 27,12% de técnicas calificadas, un 22,84% de estudiantes y un 23,80% de dueñas de casa, entre otros oficios.

Lo mismo determinan no sólo una serie de trabajos e investigaciones en torno a este fenómeno, sino también quienes emplean esta mano de obra ya que es sabido que muchas de las trabajadoras tienen estudios y se han desempeñado como "profesoras, secretarías, técnicas en enfermería, modistas y cosmetólogas"³⁸.

³⁷ Kabeer, Naila. *Globalisation, labour standards and women's rights: dilemmas of collective action in an interdependent world*. Op.cit. Pág.14

³⁸ Ver: Castro Navarro, Carolina. *Inserción Sociolaboral de las Mujeres Migrantes Peruanas en la Comunidad Santa Rosa de Lima en la Región Metropolitana*. Un estudio cuantitativo – cualitativo. Tesis para optar al título de Asistente Social. UTEM, Santiago, 1999.

La experiencia de las mujeres migrantes en Chile, nos sirve para mostrar que la principal premisa del texto, debe ser cuidadosamente examinada en cada caso y en cada contexto para ver sus implicancias en términos de género; ya que en otras partes del mundo tal como en el caso presentado, se pueden repetir experiencias donde las mujeres son sacadas – a través de políticas económicas exclusivamente centradas en el crecimiento – de un mercado no estigmatizado y relocalizadas – a través de los nuevos mercados surgidos – en un mercado estigmatizado, como es el caso de las trabajadoras de casa particular. Su cambio y las oportunidades de cambio a través de la acción individual, no sería entonces ascendente en términos de sus posibilidades de transformar las actuales circunstancias sino que descendente, es decir, una pérdida de poder.

3. LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN

La elaboración del principal documento de posición del Banco fue seguida por la realización de un documento de estrategia. Así, para la implementación de la política desarrollada en *"Engendering Development"* el Banco entregó en enero de 2002, el documento *"Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action"*.

La función principal del documento es presentar las directrices que facilitarán la integración de las políticas de género del Banco en el trabajo que éste realiza. La hipótesis sobre la que se sostiene el documento es la misma expuesta en *"Engendering Development"*:

"Gender inequalities often lower the productivity of labor, in both the short term and the long term, and create inefficiencies in labor allocation in households and the general economy. They also contribute to poverty and reduce human well-being. These findings make clear that gender issues are an important dimension of the fight against poverty."

*"These disparities tend to be greater in low-income than in higher-income countries, and, within countries, tend to be greater among the poor than the more affluent. The incorporation of gender issues into development actions needs to be sensitive to the specific conditions in each country."*³⁹

*"The opportunities for improving the development impact of the Bank's work through gender mainstreaming include making Bank interventions more responsive to country gender conditions and commitments; making these interventions more strategic; and improving the alignment of Bank policies, processes, and resources to support such interventions."*⁴⁰

³⁹ *Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action*. WB 2002. Pág. xi

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. xii

Como documento generado con miras a implementar los lineamientos presentados en *Engendering Development*, se presentan los postulados que fueron dados a conocer en él:

“Engendering Development reaches three important conclusions about gender inequality in the world today. First, males and females have unequal rights, resources, and voice in decision making in almost all countries, including the developed countries. Second, gender disparities tend to be greater in low-income than in higher-income countries, and, within countries, greater among the poor than in the more affluent strata of society. Third, the nature of gender inequalities varies from region to region and country to country.

In summary, gender issues are potentially important for development in all countries. In both low and middle-income countries, inequalities in the rights, resources, and voice of women and men tend to slow economic growth, make poverty reduction more difficult, and reduce the well-being of the population. Gender is thus central to the World Bank’s business.”⁴¹

El objetivo principal de la estrategia presentada es:

*“...to establish an **enabling environment** that will foster country-led, **country-specific** strategies for changing the gender patterns that are costly to growth, poverty reduction, and human well-being.”⁴²*

“The overarching goal of the strategy is to reduce poverty by promoting inclusive development. From a gender perspective, this means ensuring that both women and men have a voice in the development of their community and country, that both are able to benefit from the new opportunities that development brings, that both have access to the resources needed to be productive members of society, and that both share in a higher level of wellbeing.”⁴³

En el plano de la implementación de la estrategia, el foco se centra en la incorporación de dimensión de género en el trabajo al nivel de la organización, es decir, capacitar y dirigir los esfuerzos internos; y la promoción de éstos a nivel de las intervenciones que el Banco realiza en diversos países:

“Making Bank interventions responsive to country conditions and commitments. In the context of the Comprehensive Development Framework (CDF) and the PRSPs, development strategies are led by countries.

⁴¹ Ibíd. Pág. 12-13

⁴² Ibíd. Pág. xiii

⁴³ Ibíd. Pág. 1-2

Making Bank interventions more strategic. ...gender issues that are particularly important for poverty reduction, economic growth, and well-being.

Improving the alignment of Bank policies, processes, and resources to support strategic gender mainstreaming.”⁴⁴

Como es de esperar, ambas esferas están estrechamente relacionadas, ya que del éxito de la incorporación de los temas de género en los y las profesionales que se desempeñan en el Banco, depende el éxito de su incorporación en las estrategias de desarrollo respaldadas por el Banco en diversos países.

En este contexto el Banco ha establecido una serie de pasos para llevar a cabo este proceso. En primer lugar se establece la necesidad de preparar periódicamente una evaluación de género por país:

“Prepare for each country in which the Bank has an active lending program, a periodic, Country Gender Assessment analyzing the gender dimensions of development across sectors and identifying the gender-responsive actions that are important for poverty reduction, economic growth, human well-being and development effectiveness, and use it to inform the Bank’s country assistance program”⁴⁵

“This requires an assessment based on empirical evidence about the relative distribution of resources, opportunities, constraints, and power between males and females in the society (Chapter 3).”⁴⁶

“The most critical feature of the CGA is its identification of gender-related policy and programmatic interventions that are likely to have high payoffs for poverty reduction, economic growth, and sustainable development.”⁴⁷

Un segundo paso, supone identificar, desarrollar e implementar políticas e intervenciones operacionales de género, de acuerdo al Country Gender Assessment (CGA) y que tengan una importante influencia en las metas de reducción de pobreza y crecimiento económico del país. En esta fase se insta a incluir consultas a representantes de la sociedad civil, que pueda dar cuenta de los intereses tanto de hombres como mujeres.

“Develop and implement, as part of the country assistance program, priority policy and operational interventions (if any) that respond to the CGA.”⁴⁸

“This dialogue may include consultations with civil society representatives, in which case individuals who can speak knowledgeably on behalf of the

⁴⁴ Ibíd. Pág.13-16

⁴⁵ Ibíd. Pág.18

⁴⁶ Ibíd. Pág.19-20

⁴⁷ Ibíd. Pág.20

⁴⁸ Ibíd. Pág.18

*needs and interests of both males and females will be invited to participate.*⁴⁹

*“Country Directors will share the CGA widely within their regions, so that sectoral staff have a knowledge base for selectively integrating gender issues into project analysis, design, supervision, and evaluation. Projects in sectors identified in the CGA as being of high priority for sustainable poverty reduction will be designed in a gender-responsive manner...”*⁵⁰

Finalmente, en la última etapa, se propone el monitoreo de la implementación y de los resultados obtenidos en las diversas intervenciones:

*“Monitor the implementation and results of these policy and operational interventions.”*⁵¹

*“Available indicators, tools, and best practice examples for integrating gender issues into project work are being enhanced under the guidance of the Gender and Development Board.”*⁵²

Dentro de las tres etapas antes señaladas, el objetivo principal es que aquellos proyectos a realizar, en áreas que han sido determinadas como de alta prioridad en términos de género, sean diseñados e implementados con perspectiva de género (WB 2002).

Para lo anterior la estrategia de género proporciona cuatro acciones que debe llevar a cabo el Banco, que espacian de acción que permitirán realizar los procesos de diagnóstico, formación de la estrategia e implementación de la misma:

“Integrating a gender dimension into relevant analytical work and lending instruments: *sectorial analytical work in high-priority sectors, the criteria used to assess the poverty reduction focus of Poverty Reduction Strategy Papers, the criteria used to assess the adequacy of the poverty reduction focus of the CAS and Sector Strategy Papers; the quality criteria used by the Quality Assurance Group to assess projects and analytical work.”*⁵³

“Supporting the strategic integration of gender issues into operations: *Training, Operational tools, Building capacity in implementing agencies.”*⁵⁴

⁴⁹ Ibíd. Pág.22-25

⁵⁰ Ibíd. Pág.25

⁵¹ Ibíd. Pág.18

⁵² Ibíd. Pág.25

⁵³ Ibíd. Pág.26-28

⁵⁴ Ibíd. Pág.28

“Aligning resources with the elements of the strategy: Budget, Accountabilities, Staff, Partnerships”⁵⁵

“Monitoring and evaluation: A new monitoring and evaluation system for tracking and evaluating gender mainstreaming in the World Bank’s work is currently being developed. This system will involve annual monitoring, partly through the submission of regional gender mainstreaming plans and year-end reporting by the Regional Vice Presidents on the implementation of these plans, and partly through reporting on benchmarked statistics about regional actions and outputs.”⁵⁶

Finalmente a nivel de la implementación en las diversas regiones, el texto entrega diversos acercamientos para facilitar la incorporación de la temática en los distintos tipos de intervenciones y documentos que realiza el Banco.

En primer lugar se encuentran el trabajo analítico a nivel nacional, útil para detectar aquellos focos de desigualdad más importantes o urgentes de atacar:

*“Here, the essence of gender mainstreaming is analyzing the gender situation in a country (across sectors) with an eye to understanding its implications for growth and poverty. The disaggregation of quantitative data by gender is often a key aspect of such analysis; institutional data (e.g., on the legal and judicial system) can also be useful.”*⁵⁷

En un segundo lugar está el acercamiento a las estrategias de país (CAS):

*“Here, gender mainstreaming means that gender-related obstacles to development are one of the elements used to determine development (or assistance) priorities... One approach is to seek to remove any direct obstacles to allocative efficiency or productivity; for example, by prioritizing investments in female human capital in countries where these investments are low. The other approach is to remove obstacles to economic productivity that, given the existing division of labor between males and females, indirectly prevent women (or men) from contributing fully to economic growth.”*⁵⁸

Un tercer foco se centra en asesorar en la proposición y diseño de políticas públicas que beneficien dentro de su formulación, tanto a mujeres como a hombres:

⁵⁵ Ibíd. Pág.30

⁵⁶ Ibíd. Pág.34

⁵⁷ Ibíd. Pág.42

⁵⁸ Ibíd. Pág.42-44

*"The essential purpose of mainstreaming gender issues into policy advice and then into policy design is to ensure that both women and men benefit from the changes these policies are intended to bring about."*⁵⁹

Finalmente, y en el terreno de la práctica, está la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de los proyectos de inversión, donde se destaca la importancia de asegurar que éstos integren los diversos obstáculos que enfrentan hombres y mujeres:

*"Here, gender mainstreaming means designing projects so that they meet the different needs and constraints faced by males and females in order to ensure that the productivity of both is increased, that both benefit from the project, and that projects are successfully implemented and sustainable... it also means ensuring that both females and males participate in project design, implementation, and monitoring and evaluation."*⁶⁰

Como vemos *Strategy for Action*, entrega un proceso con vistas a la integración del género dentro del Banco. Si tenemos que hacer una crítica, esta se dirigiría a su carácter estrictamente procesal, dejando una amplia gama de alternativas de implementación, en términos de las direcciones políticas que adquirirán.

Dado que, como se ha señalado, existen grandes diferencias entre las problemáticas de género en las diversas regiones, no es posible esperar que se expongan en el texto puntos específicos a enfrentar. Sin embargo ciertos lineamientos estableciendo áreas de interés o prioridades de intervención, no sólo serían útiles sino que se convierten en necesarios en una primera etapa de implementación, principalmente si consideramos que la preparación de quienes deben confeccionar e implementar programas y proyectos, aún está en proceso:

*"To promote gender equality, policies for institutional change and economic development need to consider and address prevailing gender inequalities in rights, resources, and voice."*⁶¹

El planteamiento principal de *Engendering Development*, la relación entre igualdad de género y desarrollo, se encuentra ampliamente discutida en el documento, pero su instalación como estrategia no está presente, esto es, la necesidad de confrontar las desigualdades en tres áreas principales, derechos, voz y recursos:

Derechos:

⁵⁹ Ibíd. Pág.44

⁶⁰ Ibíd. Pág.44

⁶¹ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice* - WB 2001. Pág.15

*"Ensuring equality in basic rights. Gender equality in rights is an important development goal in its own right."*⁶²

*"Establishing incentives that discourage discrimination by gender... policies and investment that deepen markets and redress gender disparities in access to information – combined with sanctions against those who discriminate – all help strengthen incentives for gender equality in the labor market."*⁶³

*"Designing service delivery to facilitate equal access. The design of program delivery – such as school systems, health care centers, financial organizations, and agricultural extension programs – can facilitate or inhibit equitable access for females and males."*⁶⁴

*"The law is one part of a broader institutional environment that includes social and cultural norms, economic institutions (such as markets), and service institutions, whether school and health care systems or financial institutions. Policy approaches that work align legal and economic incentives, as well as the structures of service institutions, are likely to be more effective in reducing gender disparities than approaches that focus solely on the law."*⁶⁵

Recursos:

*"As with basic rights, higher incomes generally translate into greater gender equality in resources, whether in health or in education."*⁶⁶ (18)

Y Voz, donde se señalan cuatro áreas fundamentales para la acción:

"Access to productive resources – including education – and earnings capacity are critical to women's and men's ability to participate in and contribute fully to development. They are also central to transforming power relations between women and men. [education, financial resources, labor market policy]

Reducing the costs to women of their household roles enables them to participate more fully in society, whether in the labor force or the community. [reproductive rights and services, child care, selected infrastructure investment]

...gender-appropriate social protection is important to ensuring that both females and males are adequately protected against gender-specific risks

⁶² Ibid. Pág.15

⁶³ Ibid. Pág.17

⁶⁴ Ibid. Pág.17

⁶⁵ Ibid. Pág.240

⁶⁶ Ibid. Pág.18

– whether from personal and family crises, economic shocks, or specific policy changes. [social safety net, old age security]

"Along with other measures that increase women's autonomy (such as education or access to other productive resources), enacting specific measures to strengthen women's voice in politics and policymaking can enhance women's ability to act as agents of change – to influence and contribute to development [political reservation, partnership in policy and program design]"⁶⁷

Integrada de esta forma la estrategia, quienes se aproximen a la incorporación del género en el análisis y en los proyectos tendrán elementos y espacios de reflexión que facilitarán un acercamiento al tema. A nivel de país, esto permite establecer prioridades sobre la base de los objetivos anteriores, pero siempre dentro de las realidades locales.

Strategy for Action es un documento que complementa a "*Engendering Development*" estableciendo pasos y focos de acción dentro de la organización, y por lo tanto debe ser incorporado en función de éste. De esta manera la utilidad de la estrategia está estrechamente unida a la paralela instalación del tema de género como una de las corrientes principales de discusión en todos los niveles de acción del Banco.

4. LA ESTRATEGIA DE GÉNERO EN DOS PAÍSES DE SUDAMERICA: BOLIVIA Y CHILE

Situados como países receptores del financiamiento, una observación al papel de la política del BM, debe centrarse por una parte en la incorporación efectiva de las directrices de implementación de la estrategia en el universo de análisis, recomendaciones y proyectos que se manejan bajo su amparo; y a su vez, en el efecto que estos instrumentos pueden tener diferencialmente en mujeres y hombres, es decir, si se dan los resultados esperados.

Para el caso latinoamericano, estas evaluaciones son fundamentales para analizar la correspondencia de la visión de "*Engendering Development*" con las experiencias locales. Muchos de los casos tomados por el texto y usados para respaldar las políticas propuestas, corresponden a países con importantes índices de pobreza y desigualdad. En Latinoamérica, pese a que ambas situaciones están lejos de haber sido eliminadas, existen claras diferencias entre los países que componen la región.

Dado lo anterior, los casos a analizar serán dos países del cono sur: Bolivia y Chile, que se ubican referencialmente, en dos realidades distintas de desarrollo.

⁶⁷ *Ibíd.* Pág.250

En el área de análisis de género y de la formulación de *Country Gender Assessment* (CGA), las diferencias no son muy grandes. La propia evaluación realizada por el BM en el año 2002⁶⁸, establece que en Latinoamérica sólo se completó un CGA, el de Brasil, y dos se encontrarían en preparación en el año 2003, uno de Colombia y uno para la región del caribe. En el caso de Chile y Bolivia, existen documentos de estudio en relación a temas específicos como la reforma de previsión social y la educación. Pero el diagnóstico de género por país, entre cuyas funciones se encontraría informar a las etapas y documentos generados en torno a los procesos del BM, no se ha realizado en ninguno de ambos países. En el caso boliviano existe en el *Poverty Assessment* del país, un análisis de género en que señala que la pobreza en mujeres es ligeramente superior que en hombres, y pone énfasis en las diferencias entre hogares con jefes/as de hogar femeninos y masculinos:

*"One working adult with primary or even secondary education is not enough to help a household emerge from poverty when a typical increase in family size over the life cycle is taken into account. This is why it is important to improve employment, training, and earnings opportunities for youth and women."*⁶⁹

A su vez y en el mismo ámbito se hace alusión a la necesidad de proveer a las mujeres con medios para que tomen control de su fertilidad, ya que los estudios demuestran que el número de niños es un factor fundamental en la pobreza de los hogares.

En el área de la educación, el documento establece una disminución en la brecha de género en la educación primaria y secundaria, las diferencias que persisten se deben principalmente a que la brecha es aún importante en los sectores rurales. Sin embargo este aumento de la igualdad educacional no se expresa en las tasas de empleo:

*"...women use their education less than men in an earnings capacity. Another explanation could be that there is some gender discrimination in pay, but this would have to be corroborated by additional evidence."*⁷⁰

Finalmente y como panorama general, el documento presenta resultados del estudio *Consultation with the Poor* realizado en ese país por el BM en 1999. En el estudio se establece un ligero cambio en los roles de género, con un leve aumento de la participación de las mujeres en las decisiones – aunque básicamente las que se refieren al hogar – ya que aún son los hombres quienes toman las decisiones en el área pública, y especialmente en la comunidad. Sin

⁶⁸ *Implementation of the Gender Mainstreaming Strategy: First Annual Monitoring Report*, FY02. WB 2003

⁶⁹ *Bolivia Poverty Diagnostic 2000*. WB, June 2002. Pág. viii

⁷⁰ *Ibíd.* Pág. vii

embargo y pese a que se señala algún grado de resentimiento por parte de la población masculina respecto a este empoderamiento, en general se señala que los niveles de violencia han disminuido.⁷¹

Como vemos el análisis se centra en las áreas que *"Engendering Development"* presenta como fundamentales, educación, desarrollo y salud. Es necesario aclarar que este documento fue generado después de la publicación de *"Engendering Development"* pero antes de la publicación de *Integrating Gender into the World Bank's Work*. El documento presenta datos desagregados por género y una visión de la situación de género en el país que es de suma importancia al momento de realizar recomendaciones y analizar programas a implementar en el país.

En el caso de Chile la situación no es tan auspiciosa, no existe un análisis como el anterior, ni de forma individual ni dentro de otro documento, la única información de género acerca de Chile se puede obtener de *Challenges and Opportunities for Gender Equality in Latin America and the Caribbean*, no obstante y pese a que se entregan diversos indicadores de desigualdad, no es un documento centrado en el país ni pertenece a los textos que forman parte de la formulación de los proyectos, por lo tanto la información que en el se encuentra, puede fácilmente no incorporarse en el análisis de programas para el país. Además este es un documento generado en el año 2003, siendo el último CAS generado para Chile de 2002.

Pese a lo anterior es importante evaluar el grado de incorporación de la temática de género en los CAS y programas implementados en Chile y Bolivia, aún considerando que los análisis de género pueden no haber constituido parte de las herramientas para su formulación, ya que el BM posee una visión de género que se remonta más allá de la formulación de *"Engendering Development"* y que por lo tanto algo de la incorporación de esta perspectiva debería verse reflejada en los documentos por país.

Bolivia

Bolivia presenta una situación paradójica, ya que pese a implementar la política de reformas estructurales respaldada por el BM desde mediados de la década de los ochenta, los resultados económicos y sociales que esta estrategia supone, no se han visto realizados. El país en Octubre de 1999, contaba con un 63% de la población en estado de pobreza y un 37% en extrema pobreza⁷², cifras que se acentúan al considerar sólo las áreas rurales.

En un escenario como el anterior, los programas que el BM promueve en el país están enfocados principalmente a continuar las reformas estructurales, con

⁷¹ Bolivia *Poverty Diagnostic* 2000. WB, June 2002

⁷² Bolivia *Poverty Diagnostic* 2000. WB, June 2002

vistas a modernizar ciertas áreas del país, y a aliviar y tratar de revertir los efectos de la pobreza.

En términos de género una las consecuencias de la implementación de reformas estructurales neutras al género, es la mínima participación de mujeres en el proceso de reforma agraria:

*"... women's land rights were not raised as major issues in the negotiations that led to new agrarian codes, and there was no movement toward joint titling or the provision of special rights for women."*⁷³

Sin embargo, al parecer situaciones como la anterior, parecen estar disminuyendo dada una actual preocupación, principalmente centrada en la participación de mujeres en las diversas etapas de implementación de los proyectos. Esta incorporación, pese a que no supone necesariamente la incorporación de los temas de género a la agenda, si supone la incorporación de las necesidades de las mujeres locales a los requerimientos del proyecto.

En el proyecto *National Land Administration Project* de 2001, que tenía por objetivo establecer un sistema transparente de administración de tierras y entregar títulos de las propiedades a los propietarios, no se hace referencia explícita a la necesidad de incorporar a mujeres y organizaciones de mujeres al proceso, pero si se hace referencia a la necesidad de incorporar a la comunidad:

*"...a community consultation phase built into titling efforts which will help define land boundaries as well as assure that the titling procedures to be undertaken are well understood and agreed by the broader community."*⁷⁴

La diferencia de enfoque se puede apreciar al acercarnos al proyecto *Participatory Rural Investment Project*, donde se distinguen más directamente políticas dirigidas a incorporar el enfoque de género. La implementación incluye:

*"...improve the participatory planning methods, finance the preparation of indigenous district plans, ensure that training programs reach women and indigenous people and consolidate the gender commission in VMPPFM by retaining a gender specialist who will pilot the gender strategy of the project."*⁷⁵

Es necesario sin embargo hacer notar, que la preparación de este proyecto es previa a la generación de *"Engendering Development"*, sin embargo en esa

⁷³ *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001. Pág.120*

⁷⁴ *Bolivia-National Land Administration Project. Project Information Document. Republic of Bolivia, 2001. Pág.5*

⁷⁵ *Participatory Rural Investment Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998. Pág.21*

época ya existían lineamientos en torno a la necesidad de incorporar el género, si bien no tan explícitos como el libro en cuestión.

Dentro del mismo proyecto se especifican las razones para tomar en consideración estas variables:

“The lessons learned in Bolivia and from demand-driven rural development projects elsewhere have been incorporated into the project design... The experience of the past twenty years in Bolivia clearly indicates that effective rural projects have: (i) been relatively small and built upon existing traditional social structures; (ii) been designed, formulated and executed with considerable beneficiary participation; and (iii) have sufficiently taken into account the role of women in the household and the community and have integrated women in the project development and implementation.”⁷⁶

El proyecto a su vez establece la necesidad de capacitación técnica para mujeres, la voluntad de estar más alerta a los problemas y necesidades de las mujeres, a través de la contratación de profesionales mujeres para el Fondo de Desarrollo Campesino, además de establecer el monitoreo del programa a través de datos desagregados por género.

Un enfoque similar tiene el proyecto *Education Quality and Equity Strengthening Project*, también preparado el año 1998, cuyo objetivo es:

“...to increase the number of years of schooling completed (particularly at the primary level) and to improve the quality of that schooling. It will also develop approaches to reduce gender disparities in educational outcomes in selected municipalities where the differences are greatest.”⁷⁷

Con un componente del proyecto enfocado específicamente a la educación de niñas rurales y con indicadores que definirán los resultados en términos de género.

Otro caso interesante de analizar es el proyecto *Indigenous Peoples Development*, programa que incorpora un amplio proceso consultivo con las comunidades y a través de éste las necesidades de las mujeres indígenas:

“During the project preparation process indigenous groups also identified the need to fully incorporate indigenous women in project implementation. This issue has been considered in project design. It is estimated that 30 percent of sub-projects to be funded would benefit indigenous women groups mainly in handicrafts and management of flora and fauna.”⁷⁸

⁷⁶ *Ibíd.* Pág. 12

⁷⁷ *Education Quality and Equity Strengthening Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998. Pág. A-5*

⁷⁸ *Indigenous Peoples Development Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 2000. Pág. 12*

Al igual que los proyectos anteriores este programa incorpora indicadores de género, y además presenta un Directorio compuesto por representantes del gobierno y la sociedad civil, estando entre estos últimos la organización de mujeres campesinas Bartolina Sisa.

Ante los ejemplos anteriores, resulta sorprendente que en la planificación del *Country Assistance Strategy* se hagan mínimas alusiones en torno a la incorporación de la visión de género a los proyectos. Según la estrategia determinada es en este documento, donde se deberían establecer los lineamientos del país en relación con los objetivos de género. En el caso boliviano el año en que se realizó la estrategia – 1998 – puede ser uno de los factores que explicarían la ausencia de mayor detalle.

El documento presenta un panorama de la situación de pobreza de la región, situándose especialmente en los grupos más vulnerables, es desde ahí que el análisis de la situación de las mujeres y especialmente de las mujeres indígenas se incorpora al documento.

“In the rural areas, one third of the households have at least one child not attending school, adults average less than four years of formal education, and females have barely more than one year of education. High female illiteracy is correlated with high fertility rates, high nutritional deficits among young children and low use of health services.”⁷⁹

Además de incluir las áreas de análisis tradicionalmente relacionadas con el bienestar de las mujeres y de la población en general, como es el caso de las preocupaciones de salud:

“Focus will be on improving the access of indigenous mothers and children to an integrated package of basic health and nutrition services. The strategy will also aim to reduce the economic and cultural barriers that prevent the poor from using public health services.”⁸⁰

Lo anterior nos facilita además, para aclarar que los proyectos con perspectiva de género usados como ejemplo solo corresponden a un porcentaje marginal de los programas y préstamos dirigidos a Bolivia, todos los programas de reestructuración, modernizaciones institucionales, y desarrollo de infraestructura, no presentan en sus documentos de preparación e implementación de ninguna consideración de género.

Chile

⁷⁹ *Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia*. 1998. Pág.1

⁸⁰ *Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia*. 1998 Pág.15

Chile es presentado como uno de los éxitos en términos de reformas estructurales, en palabras del BM, demuestra un desempeño económico robusto y unos indicadores sociales envidiables en relación con el resto de Latinoamérica (CAS Chile, 2002). Pese a lo anterior aún presenta como desafíos, una brecha de equidad importante en comparación con la región y la diversificación del riesgo que significa su dependencia económica externa.

En términos de género el Country Assistance Strategy, considera entre los indicadores sociales claves, información desagregada por género para la esperanza de vida y la participación en la fuerza de trabajo. Un breve análisis de género establece que indicadores como escolaridad, mortalidad maternal y tasas de fertilidad se encuentran prácticamente al nivel de los países desarrollados, pero que sin embargo aún existen importantes diferencias de género:

*"This is most noticeable in the area of labor force participation where labor force participation by women, at 35 percent, is the lowest among Latin American countries. In particular, poor women are less likely to be employed in Chile than in other countries: lacking child care, some 65 percent of poor women are not economically active, as compared to only about 45 percent among the non-poor. At the other extreme, women with university degrees only earn 47 percent of comparable men's earnings."*⁸¹

En esta misma área se hace hincapié en la necesidad de establecer subsidios para apoyar el cuidado de los niños, posibilitando el trabajo femenino.

En el área de salud se hace notar que las políticas actuales limitan el acceso de las mujeres a métodos de anticoncepción y control de la natalidad, alcanzando únicamente al 20% de las mujeres en edad fértil, y sólo disponible después del primer embarazo. Frente a lo anterior aparece como un problema importante el embarazo adolescente, alcanzando el 64% del total en las áreas rurales.

Podemos concluir de lo anterior, que las preocupaciones que se desprenden del análisis de género se centran en los ámbitos del empleo y la salud reproductiva.

No obstante lo anterior, los proyectos actualmente en implementación en Chile, no presentan una disciplinada incorporación de las temáticas de género en su formulación. De hecho las limitaciones en el área laboral, son abordadas exclusivamente desde el área de la educación e inclusive ahí, marginalmente.

Es el caso del proyecto *Lifelong Learning and Training*, este programa que busca formar un sistema de capacitación continua formando una comunión entre el gobierno y el sector privado, señala que existe una muy baja participación en capacitación de mujeres pertenecientes a pequeñas y medianas empresas, del

⁸¹ Country Assistance Strategy for the Republic of Chile. 2002. Pág. 11

total de quienes pertenecen a este sector sólo el 8,7% ha recibido algún tipo de entrenamiento y de estos un 20% eran mujeres.

Las acciones tendientes a mejorar esta baja participación se han centrado, por el momento, en aumentar la difusión del programa:

“Periodic and intensive awareness, dissemination and promotional campaigns financed by the project will also be utilized to ensure that a larger number of women working in SMES benefit from training.”⁸²

Más allá del esfuerzo de difusión, el proyecto no presenta ninguna otra indicación en términos de dirigir sus recursos, a disminuir la brecha que existe en capacitación entre hombres y mujeres, ni entrega indicadores que permitan monitorear la efectividad de las estrategias implementadas en función del género.

Por su parte el proyecto *Social Protection Sector Adjustment Loan*, incorpora en su análisis indicadores desagregados por género y señala dentro de estos indicadores de riesgo la composición de los hogares:

“Having children, particularly young children, reduces incomes significantly, and the effect appears stronger in rural areas... Further, households with larger numbers of adults tend to have lower incomes, even after controlling for economies of scale. Finally, households headed by women are worse off than those headed by men.”⁸³

Sin embargo más allá de este acercamiento, el documento no presenta mayores lineamientos en torno a estrategias diferenciadas para enfrentar la desprotección. Es de suponer que dado que el proyecto se enmarca dentro de un programa ya en funcionamiento – Chile Solidario – la implementación se alinearía con el programa en cuestión. Eso es lo que desprende al menos de algunos de los ejemplos de resultados presentados:

“The characteristics of the first wave of participants in the Puente program targeted by Chile Solidario largely coincide with the profile of the structural poor described earlier... the average per-capita income is Ch\$17,120 per month (readers will recall from Table 2 that the monthly per capita indigence line in 2000 was Ch\$20,887)...The average age of household heads is 42 (whereas the national average is 47), and 35% are headed by women (whereas nationally, only 27% of households are headed by women).”⁸⁴

⁸² *Lifelong Learning and Training Project. Project Appraisal Document. Republic of Chile, 2002. Pág. 32*

⁸³ *Social Protection Sector Adjustment Loan. Republic of Chile, 2002. Pág.12*

⁸⁴ *Ibíd. Pág. 24*

Resulta preocupante desde el punto de vista de género el enfoque que presenta el programa, como señala el documento:

*"Chile Solidario reform package targets households/families rather than individuals currently classified as poor or indigent."*⁸⁵

Como sabemos, este acercamiento a la problemática de la pobreza, se enfrenta con indicaciones que señalan que dentro del hogar existen intereses diversos y que no siempre los recursos son repartidos de forma equitativa, siendo generalmente más afectadas las mujeres que pertenecen al grupo familiar al mantenerse en el uso de los recursos las diferencias de género instalas socialmente.

Finalmente conviene analizar uno de los tantos proyectos de transformación institucional que se están llevando a cabo en Chile. El proyecto *Second Municipal Development Project* se menciona en el CAS como uno de los proyectos donde el gobierno puede introducir innovaciones en las áreas de género y población indígena. En su concepción la segunda etapa de este proyecto establece tres módulos de implementación, en el segundo de los cuales se hace hincapié en la participación de la comunidad y el desarrollo y protección de los grupos vulnerables, ámbito donde generalmente están incluidas las mujeres que son foco de políticas del BM.

Aquellos grupos vulnerables son enfrentados por el programa a través de la realización de subproyectos en los que ellos estarían incorporados:

*"... it is expected that the social impacts of this project will be positive, because municipal services are expected to improve, community participation will be enhanced, and education and health resources will be more efficiently allocated as evidenced in MDPP. Nevertheless, social issues such as community participation and gender will likely be aspects of certain subprojects over the life of the project."*⁸⁶

En este caso la participación de la comunidad y de los grupos vulnerables se establece desde la preparación del proyecto:

*"The project will carry out pilot diagnostic surveys differentiated by gender to determine whether citizens needs, interests, demands, and incentives for participating vary by gender. Under the flexible module, one of the possible subprojects is oriented to vulnerable groups such as female-heads of households, indigenous populations, teen mothers, children at risk, families with poor living conditions, and the elderly."*⁸⁷

⁸⁵ Ibíd. Pág. 22

⁸⁶ *Second Municipal Development Project. Republic of Chile, 2002. Pág.17*

⁸⁷ Ibíd. Pág.17

Podemos ver que en comparación con las iniciativas anteriores, el proyecto de modernización institucional presenta una formulación mucho más consciente de las diferencias de género, aunque su enfoque sólo se establezca en los grupos vulnerables.

Resulta paradójico a su vez constatar, que pese a que las principales preocupaciones en términos de género, que se señalan en el CAS de Chile se enmarcan dentro de los ámbitos laboral y de salud, las iniciativas que se encuentran actualmente en implementación están lejos de enfrentar esas preocupaciones, ya sea porque definitivamente no existen programas en esas áreas – como es el caso de salud – o porque el grado de la incorporación de la preocupación de género en la preparación e implementación de la iniciativa es prácticamente marginal – como es el caso del programa de capacitación.

Demás está decir, que las diferencias en la aproximación a la temática de género entre las áreas de análisis en ambos países es bastante significativa, destacándose la disciplina de la aplicación de las directrices entregadas por el BM en el caso de Bolivia, lo que supone que los proyectos implementados en este país deberían tener mejores resultados, a su término, en sus indicadores de género.

5. LOS NUDOS CENTRALES Y LAS PERCEPCIONES INTERNAS

La línea argumental central es que la mayor igualdad es más eficiente, lo que permite analizar el tema de género como un juego donde todos ganan ("win-win"). Cierta crudeza de esta línea argumental se observa en los estudios de caso que sustentan *"Engendering Development"*, tal como se ha visto en el análisis anterior.

Este enfoque se puede mirar desde varios puntos de vista, dos de los cuales son útiles para nuestro análisis. En primer lugar, se puede percibir que es un tipo de argumentación que va más allá de las políticas de género y refleja un viraje de las formas de negociación que predominaban hace unas décadas, donde la confrontación (de diferentes tipos) tenía legitimidad. Esto es, si un sector ganaba, otro cedía posiciones, lo cual en términos de recursos económicos se relacionaba con la redistribución. En la actualidad, inclusive los que detentan poder, son impulsados a legitimar sus posiciones sobre la premisa de que la situación de todos mejora cuando se expande la base del terreno en disputa y no cuando lo que hay se reparte de diferentes maneras.

En segundo lugar, en temas como el de género, refleja su secundariedad en la corriente principal de la economía y de otras áreas de la política y la convivencia. La forma de negociación de la inclusión de acciones es mostrando que no implica costos para las decisiones y que aporta necesariamente en la misma dirección del *mainstream*. Al decir de los funcionarios de BM, la manera de incluir el tema de género es transformarlo en un *"business case"*.

Esta forma de impulsar las políticas de género se puede detectar entre las y los expertos en género y feministas en relación a las políticas institucionales en el BM y en diferentes organismos internacionales y nacionales, en especial en aquellas en que la economía ortodoxa es la disciplina hegemónica. Parece una respuesta inteligente a las condiciones en que deben legitimar y negociar sus propuestas, a la vez que permite soslayar el tema del poder.

En todo caso, al interior del BM se pueden percibir diferentes grados de conciencia respecto del uso de este tipo de estrategia: usos ingenuos, usos cínicos, búsquedas inteligentes, y múltiples formas de resistencia (pasivas y activas).

Por otra parte, se perciben claramente los aportes recibidos por el BM desde corrientes de pensamiento económico no ortodoxos. Las diferencias entre actores económicos no son ya siempre aceptadas como producto del funcionamiento racional del mercado sino que pueden ser producto de distorsiones que haya que corregir para producir una mejor asignación de recursos. Notablemente, en el caso de la familia, el Banco Mundial incorpora las críticas de la Economía Feminista respecto al supuesto de que los hogares son una unidad armónica con una única función de utilidad. Acepta explícitamente en sus documentos de posición que este supuesto de la economía neoclásica ortodoxa genera distorsiones en la asignación de recursos tanto al interior del hogar como de la economía en general. De esta manera justifica la consideración de aspectos de género en el diseño e implementación de proyectos.

Por otra parte, si la inequidad es producto del correcto funcionamiento del mercado, que retribuye menos a quienes merecen menos, o si no se puede demostrar que produzca distorsiones en el mismo, estarían justificadas. Este es, sin duda, un ámbito de disputa y también de diferencias poco manifiestas al interior del Banco que tiene diferentes enfoques según el nivel de abstracción y con que se lo trate y del plazo en el que se analicen los problemas.

En el Banco Mundial la pobreza debe ser tomada en cuenta como problema económico, y no sólo en el ámbito de lo social, en la medida que impide o retrasa el crecimiento económico. Pero también esto puede aparecer más claramente en relación al tema de la gobernabilidad y la estabilidad política y económica de los países. Aquí la consideración del análisis de género se hace muchas veces problemática.

La relación equidad de género-desarrollo, y la decisión de invertir en políticas de superación de la inequidad resultan claras sólo en algunos ámbitos. De manera sintética podríamos decir que se plantea una actuación en este sentido cuando la inequidad está relacionada con situaciones "pre-modernas" que dan lugar a una serie de desigualdades evidentes y consistentes. El ejemplo usado permanentemente es el trabajo no remunerado asignado a las mujeres en la

adquisición de agua o el acarreo de materiales para procurar la energía de los hogares. La ecuación allí es clara y hay formas modernas de solucionar este uso ineficiente del tiempo, que afecta la posibilidad de educación de las niñas, y por lo tanto a las mujeres y madres futuras, con secuelas en la salud por desconocimiento sobre el cuidado, y otros problemas en la misma líneas. Además, limita o imposibilita el trabajo remunerado de las mujeres, lo que reproduce condiciones de pobreza y limita el desarrollo.

Este es un razonamiento clásico, consistente, pero que no se aplica tan claramente a situaciones de pobreza que podríamos llamar "moderna", donde las decisiones de inversión no son tan claras ni indiscutibles en relación a alternativas. Qué es lo que tiene que ser dominio de los servicios públicos y qué pertenece al ámbito de lo doméstico, con qué costos y para quiénes, es lo que diferencia las situaciones de muchos de los estudios que se asientan en algunos países de África que no dan la pauta para la construcción de "business cases" para gran parte de los países latinoamericanos.

Es de hacer notar, que aún en las situaciones consideradas más evidentes, los y las funcionarias que trabajan en ellas sostienen la dificultad para producir cambios en las mentalidades de los economistas. El tema se plantea públicamente como la necesidad de cambios en la cultura institucional, aunque la confianza en que esto ocurra de manera fluida y casi automática es cuestionada por las personas que trabajan en temas que no son de la corriente principal, así como se duda sobre la posibilidad de establecer incentivos institucionales para lograr los cambios.

Los problemas que mencionan frecuentemente las personas que trabajan en el tema de género, para que los proyectos consideren la inequidad de género se centran particularmente en:

- Conocimiento y evidencia de la relación crecimiento-equidad de género para diferentes sectores y proyectos. Conocimiento por parte de los funcionarios.
- Plazos: diferentes actores plantean diferentes plazos para internalizar los beneficios de la equidad de género.
- Valoración de los diferentes problemas. Prioridades macroeconómicas, pero también en los niveles meso y micro.

Bibliografía

- Abramo, Laís y Rosalba Todaro (1998) "Género y trabajo en las decisiones empresariales". En: **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, Año 4 N° 7.
- Amorós, Celia (1985). **Hacia una crítica de la razón patriarcal**. Anthropos, Barcelona.
- Avin, Rose-Marie. ENGENDERING DEVELOPMENT A CRITIQUE. Preliminary paper presented at the International Association for Feminist Economics (IAFFE) Conference, Occidental College, Los Angeles, California, July 12-14, 2002.
- Becker, Gary (1971) **The Economics of Discrimination**. University of Chicago Press, Chicago; Becker, Gary (1976) **The Economic Approach to Human Behavior**. University of Chicago Press, Chicago.
- Bell, Carolyn Shaw (1974) "Economics, Sex, and Gender". **Social Science Quaterly** 55, 3.
- Benería, Lourdes (1979). "Produccion, Reproducción y División Sexual del Trabajo". Traducción, realizada por CIPAF, del artículo publicado en inglés en el **Cambridge Journal of Economics**, 1979, N° 3.
- Benería, Lourdes. Toward a Greater Integration of Gender in Economics. *World Development* Vol.23 No.11. pp. 1839-1850, 1995.
- Benería, Lourdes. Mercados globales, Género y el Hombre de Davos. En *El siglo de las Mujeres*. Ana María Portugal y Carmen Torres (editoras). Isis Internacional Edición de las Mujeres N°28. Santiago, 1999.
- Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994) "Introducción: Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas" En: Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comp.) **Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales**. FUHEM-ICARIA, Madrid-Barcelona.
- Carrasco, Cristina. Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Icaria-Antrazyt. Barcelona, 1999.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977) **El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva**. Alianza Editorial Mexicana, Mexico. 1990.
- Dobb, Maurice (1938). **Introducción a la Economía**. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Elson, Diane and Nilufer Cagatay (2000) The Social Content of Macroeconomics Policies. *World Development* Vol.28 No.7. pp. 1347-1364.
- Ferber, Marianne y Bonnie Bimbaum (1977) "The New Home Economics: Retrospects and Prospects". **Journal of Consumer Research**, 4.

Folbre, Nancy (1995) "Engendering Economics: New Perspectives on Women, Work and Demographic Change". The World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics, May 1-2, 1995, Washington, DC.

Humphries, Jane y Jill Rubery (1994). La autonomía relativa de la reproducción social: su relación con el sistema de producción. En **Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales**. Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (Compiladoras). Icaria/Fuhem, Barcelona/Madrid.

Kabeer, Naila (2002) Globalisation, labour standards and women's rights: dilemmas of collective action in an interdependent world. Documento disponible en <http://www.gapresearch.org/production/globlabourwomen.pdf>

Kabeer, Naila. Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. The Commonwealth Secretariat, 2003.

Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1998) "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y microeconomía de la sustitución de importaciones". En: **Desarrollo Económico** 148 (37) Buenos Aires.

Knight, Jack (1992) **Institutions and Social Conflict**. Cambridge University Press. Cambridge.

Lewis, Margaret (1999). "History of Economic Thought". En: Peterson, Janice and Margaret Lewis (Editors) **The Elgar Companion to Feminist Economics**. Edward Elgar, Cheltenham UK/Northampton, MA, USA.

Mincer, Jacob y Solomon Polachek. (1974), "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women," **Journal of Political Economy**, 82(2).

Nelson, Julie A. Feminism and Economics. **Journal of Economic Perspectives**. Vol. 9 (2) pp. 131-48, 1995.

Organización Internacional del Trabajo (2003) Gender equality through Social Dialogue in Poverty Reduction Strategy Papers. Documento OIT, en <http://www.ilo.org>

Pujol, Michelle (1992) **Feminism and Antifeminism in Early Economic Thought**, Edward Edgar, London.

Sawhill, Isabel (1977) "Economic Perspectives on the Family". **Daedalus**, 106.

Simon, Herbert (1979) "De la racionalidad sustantiva a la procesal". En: Hahn, Frank y Martin Hollis (compiladores) **Filosofía y teoría económica**. Fondo de Cultura Económica, México.

Woolley, Frances (1993) R. The feminist challenge to neoclassical economics. **Cambridge Journal of Economics** 1993, 17, 485-500.

Documentos Banco Mundial

Bolivia-National Land Administration Project. Project Information Document. Republic of Bolivia, 2001

Bolivia Poverty Diagnostic 2000. WB, June 2002

Challenges and opportunities for gender equality in Latin America and the Caribbean. World Bank, 2003

Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia. 1998

Country Assistance Strategy for the Republic of Chile. 2002.

Education Quality and Equity Strengthening Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998.

Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001.

Evaluation of the Gender Impact of World Bank Assistance. Phase I Report Integrating Gender into World Bank Assistance. Operations Evaluation Department, 24 Mayo 2000.

Implementation of the Gender Mainstreaming Strategy: First Annual Monitoring Report, FY02. WB 2003

Indigenous Peoples Development Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 2000.

Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action. WB 2002
Lifelong Learning and Training Project. Project Appraisal Document. Republic of Chile, 2002.

Panorama de trabajo en materia de Género Oficina Subregional del Banco Mundial. Argentina, Chile y Uruguay, 1999-2003. Coordinado por Sandra Cesilini. Julio de 2003

Participatory Rural Investment Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998.