

1997

El Banco Mundial en la mira de las mujeres

Laura Frade

A pesar de que el Banco Mundial tiene el objetivo de reducir la pobreza al promover el desarrollo basado en el aumento del crecimiento económico; sus políticas no han alcanzado esta meta. Por el contrario los programas de ajuste estructural que éste impulsa junto con el Fondo Monetario Internacional y los Bancos regionales, han aumentado la carga de la pobreza en las mujeres. La contradicción entre sus políticas y metas es evidente.

Debido a esto, en la Cuarta Conferencia Mundial de la mujer, se reconoció que: "Las políticas macro y microeconómicas, incluyendo el ajuste estructural, no siempre han sido diseñados tomando en consideración su impacto en las mujeres y las niñas, especialmente de las que viven en la pobreza", y más adelante añade que: "Las políticas macroeconómicas deben replantearse y reformularse".¹

Dadas estas contradicciones, durante la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, las mujeres reunidas en Beijing decidimos lanzar una campaña, en la cual las ONGs, las organizaciones sociales y las mujeres del mundo, podamos monitorear, dar seguimiento e influenciar las políticas diseñadas por estas instituciones, especialmente el Banco Mundial, con los objetivos de: "Aumentar la participación de las mujeres de base en el diseño de las políticas macroeconómicas, institucionalizar la perspectiva de género como una práctica estandarizada en sus políticas y programas, aumentar la inversión del banco en los sectores de educación, salud, agricultura, propiedad de la tierra, empleo y servicios financieros para las mujeres"; y por último: "implementar totalmente las recomendaciones del Reporte Stern, para aumentar el número y la diversidad racial de las mujeres en posiciones de dirección, hacia el interior del banco". En conclusión, buscamos una transformación de esta institución para que responda a nuestras necesidades.

Estos objetivos se plasmaron en una carta firmada por 900 organizaciones de mujeres de todas partes del mundo que fue entregada personalmente a John Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, en una visita que hizo a la Cuarta Conferencia en Beijing. Durante la misma, él se comprometió a dar cumplimiento a nuestras demandas.

En este primer año desde la conferencia, el Banco ha tratado de implementar una serie de actividades que respondan a esta carta. Para comprender el impacto de las mismas tendríamos que analizar cómo ha estado trabajando el banco desde la perspectiva de género en los últimos años, no sólo a nivel de los programas de ajuste estructural cuyos impactos ya conocemos, si no también en sus programas y proyectos.

La estrategia del "mainstreaming gender"

La estrategia central del Banco en relación al tema de género, en la práctica se ha traducido como "mainstreaming gender", lo que quiere decir encauzar la perspectiva de género para que se

considere un área prioritaria dentro de las actividades que éste realiza en todos los niveles, desde los Task Managers que diseñan los proyectos de inversión hasta los Vicepresidentes y Directores Ejecutivos. Esto implica que el género se pretende incorporar como una perspectiva a todos los demás sectores de atención del Banco, más que como un tema específico. Bajo este lineamiento, últimamente ha instalado especialistas de género en las oficinas regionales además de tener una unidad de género en el departamento de desarrollo, proclamando que mantiene una metodología participativa en sus proyectos, lo que implica que las ONGs son tomadas en cuenta dentro de este proceso.

Según el Banco, el incremento más importante de inversión en los proyectos relacionados al género se dio de 1967 a 1985 en un 7%, lo que significó un tercio de los proyectos que financió. El 41% de los proyectos con componente de género se otorgó a Africa mientras que sólo el 15% se otorgó a América Latina, sin embargo, si comparamos el portafolio de proyectos recibidos por la primera región, nos damos cuenta de que en realidad no está tan desparejo, ya que sólo el 16% de todos los proyectos otorgados a Africa tiene componente de género, cuando en Latino América la inversión es sólo el 9% del total del portafolio.²

Pero lo más interesante a señalar es cómo se traducen exactamente las políticas de género en los proyectos implementados en los países. Resulta importante mencionar que al realizar una revisión interna de la acción en este tema, la unidad de género del banco los clasificó de acuerdo a un rango, otorgando un 2 a los proyectos que tienen un componente sustancial de género (lo que implica que una cantidad directa de los fondos otorgados se dirigirán a mujeres), 1 a los que mencionan someramente asuntos "de mujeres" como benefactoras directas o indirectas del proyecto, y 0 a los que no lo hacen.³ Cabe mencionar que los prestamos para ajustes estructurales no son considerados proyectos, por lo que no entran en esta clasificación, como si no tuvieran consecuencias para nosotras, y que las sectores de inversión en los que más trabaja el Banco desde la perspectiva de género, son la salud de las mujeres, la población y, principalmente, la educación. Sin embargo los desembolsos más fuertes del Banco todavía se van hacia los sectores llamados "Hard Sectors", esto es hacia los caminos, las presas, la electrificación, la industrialización, o sea a los que promueven directamente el desarrollo económico desde su punto de vista.

Sin embargo, cuando se ha otorgado un 2 en el ranking de revisión, no quiere decir que específicamente los fondos se dediquen a la problemática propia generada por la desigualdad entre los géneros, sino a cualquier asunto relacionado con las mujeres.

¿Cómo se concreta su estrategia?

Para ejemplificar la práctica de género del banco, podemos analizar a México, puesto que según la Unidad de Género de dicha institución,⁴ el 51% del total del portafolio de los proyectos con este componente en la región Latino Americana se han otorgado a este país, lo que se concretiza en la inclusión de un párrafo específico en el que se habla de los beneficios que recibirán las mujeres por la implementación de un proyecto determinado, como ya se mencionó.

Sin embargo, habría que hacerse la pregunta: ¿que quiere decir exactamente un componente de género? Tomemos por ejemplo el caso del proyecto "Second Primary Education Project (Segundo Proyecto de Educación Primaria)", cuyo objetivo es el de mejorar la calidad y la eficiencia de la educación primaria en 10 estados del país con altos índices de pobreza y baja escolaridad, así como el de disminuir sus deficiencias y traerlos así a los estándares educativos nacionales.⁵ En los beneficios y riesgos se menciona el impacto en las mujeres, en el que se dice que aproximadamente la mitad de los beneficiarios serán las niñas que asistan a la escuela, cuyas oportunidades de tener acceso a niveles más altos de educación y de trabajo serán incrementadas por el simple hecho de mejorar la calidad en el servicio de la educación. Además, agrega que más beneficios serán esperados puesto que las investigaciones señalan que el nivel educativo de las mujeres tiene efectos positivos en su status de salud y en la de sus hijos, así como en la baja de los índices de fertilidad. Indica también que el impacto será especialmente significativo para las niñas de las poblaciones indígenas, puesto que podrán asistir a la escuela.

Las actividades básicas de este proyecto son las siguientes: desarrollo de los recursos humanos mediante la capacitación a maestros y directores, adquisición de material didáctico para alumnos y maestros, rincones de lectura, textos y materiales educativos para la población indígena, rehabilitación y construcción de salones, y fortalecimiento institucional dando asistencia a los gobiernos estatales en el proceso de descentralización.

Este proyecto tiene, según la definición del banco, un fuerte componente de género; sin embargo, habría que ver si verdaderamente lo que significa nuestra perspectiva queda incorporada en los proyectos, ya que para empezar desde su diseño, los indicadores en los cuales se han basado los mismos no cuentan con datos disgregados por sexo. Pareciera como si desde el discurso a la práctica hubiera un inmenso abismo, ya que cuentan con investigaciones en las que ellos mismos demuestran que a un grado superior de escolaridad la mujer aumenta sus posibilidades de que trabaje en el futuro, que los mayores ingresos de las mujeres redundan en un beneficio directo a las y los niños, que el alfabetismo femenino reduce la mortalidad infantil más que un mejor acceso a los servicios de salud general, que las inversiones en la educación de las mujeres se extienden a la siguiente generación, que la inversión en servicios de obstetricia y planificación familiar disminuye la mortalidad materna, etc. Pero todas estas grandes investigaciones, en la mayoría de los casos, no se concretizan en la práctica, no sólo porque no están diseñando e implementando los proyectos desde la perspectiva de género, si no porque sus diagnósticos iniciales tampoco incorporan datos disgregados por sexo, partiendo de un todo general, en estudios en los que sólo han participado las instituciones oficiales que son las que básicamente aportan los datos.

Además, se carece de una metodología adecuada para la implementación de las políticas de género que ellos dicen se llevarán a cabo mediante la realización de los proyectos, estableciendo así un gran vacío entre sus componentes y la práctica misma. Como si la comprobación de sus investigaciones fuera suficiente para que el diseño y la implementación de sus políticas y programas se puedan realizar sin un procedimiento y actividades propias, para alcanzar los supuestos beneficios que dicen se adquirirán para nosotras. Por ejemplo, ¿sólo por mejorar la calidad de la educación elaborando libros de texto en las lenguas indígenas las niñas ingresarán a la escuela? ¿o

sería necesario impulsar actividades concretas para que algunas tradiciones muy arraigadas a sus culturas puedan modificarse con ello se posibilite su ingreso real a la educación?

Adicionalmente, el Banco parte de una concepción mercantilista del género, en la que dentro del marco referencial del modelo neoliberal de desarrollo, las mujeres le somos útiles, ya que nuestra incorporación al mercado laboral produce grandes rendimientos. Los proyectos o investigaciones sobre género del banco siempre hacen referencia a la ganancia obtenida si tal o cuál acción se realiza para nosotras. Esto quiere decir, que las razones para la inversión del banco en las mujeres siempre está en función de lo que se pueda obtener. Por ejemplo: a mayor escolaridad, menos hijos, entonces invertamos en educación. Si bien es cierto que el Banco es un banco y no puede estar fuera de un contexto económico que le garantice sus inversiones, también es cierto que no siempre la funcionalidad es garantía para lograr estos objetivos. Por ejemplo, la inversión en material didáctico, ¿asegurará que la problemática cultural generada por la desigualdad entre los géneros sea erradicada? ¿o por el contrario, dado que los contenidos educativos poseen una serie de elementos patriarcales, el aumentar la inversión en este tipo de material contribuirá al fortalecimiento de una sociedad que impide el acceso de las niñas a la educación y con esto al desarrollo.?

Este tipo de perspectiva de género netamente mercantil, influye también el diseño de la política macroeconómica, concretamente en el cambio a las legislaciones que se promueven en los programas de ajuste estructural de un país. En la publicación del Banco Mundial "Mujeres trabajadoras en Latinoamérica: Brechas de participación, remuneración y política pública",⁶ la autora hace mención a lo siguiente: "Algunas leyes, y particularmente las leyes de protección, son de hecho discriminatorias en contra de la mujer. En muchos casos, estas imponen restricciones innecesarias a las oportunidades de empleo. Pocos discutirían la necesidad de leyes que protejan y provean beneficios especiales a la mujer durante el embarazo y el alumbramiento. Sin embargo, una revisión de estas leyes muestra que éstas frecuentemente tienen el efecto de alentar a los empleadores a discriminar en contra de las trabajadoras", y más adelante concluye: "La modificación y la reforma de las leyes de protección constituyen evidentemente el primer paso en la eliminación de los obstáculos a la participación y la ascendente remuneración relativa de la mujer".

Si bien es cierto que en algunos países hay impedimentos legales para la plena participación laboral de las mujeres (como lo sería el no poder hacer turnos nocturnos, trabajar al lado de máquinas y químicos, etc.), también es real que muchas de estas leyes son el resultado de nuestro proceso histórico de lucha en contra de la discriminación, como las leyes para la licencia durante el embarazo, parto y postparto. Sin embargo, en lugar de analizar desde una perspectiva más social y antropológica este hecho, se le adjudica una razón netamente económica a una situación cuyas raíces fundamentales están en una sociedad patriarcal que no tiene la capacidad para atender las necesidades económico-sociales de su población, particularmente de las mujeres.

Las respuestas

Como respuesta a nuestras demandas en Beijing, John Wolfensohn ha dado ciertos pasos: primeramente formó un grupo consultivo sobre género al cual invitó a 16 mujeres pertenecientes a Ongs y redes de varias partes del mundo, algunas miembros activas de nuestra campaña; e inició actividades de consulta con ellas durante el mes de abril del año pasado. Las participantes en el mismo han narrado en varias ocasiones que la principal dificultad y reto a vencer se encuentra en que les permitan trabajar no solamente en los "asuntos de género" entendidos desde la visión del banco, si no que puedan entrar también en discusión los temas de política macroeconómica, a lo cual el banco tuvo resistencias iniciales. Sin embargo, bajo la presión de todas finalmente aceptó. Actualmente han hecho una serie de recomendaciones para lograr que "la equidad de género sea puesta en el corazón de las operaciones" de esta institución, que incluye desde modificaciones de tipo institucional, laboral y operativo, hasta el diseño de la política macro-económica, fundamentalmente refiriéndose a los programas de ajuste estructural. John Wolfensohn, en respuesta, ha dicho que muchas de estas sugerencias están siendo implementadas; particularmente, la inclusión del desarrollo de una metodología para generar datos estadísticos desgregados por sexo, identificando planes regionales específicos y por país para abordar los "Country Assistance Strategies" desde una sensibilidad propia; al mismo tiempo en que desarrollan indicadores de impacto de los programas y proyectos.

Además, publicó un primer reporte sobre las actividades del banco en todos los niveles y sectores en relación al tema de género, llamado "Implementing the Bank's gender policies (Implementando las políticas de género del banco)", que a nuestro parecer contiene el mismo marco referencial, relacionando el crecimiento económico con la disminución de la pobreza de las mujeres, lo que obviamente ha sido muy cuestionado por nosotras, dadas la raíces estructurales y patriarcales de la misma, además de la descripción mencionada de cómo se concretizan ciertos objetivos hacia el interior del banco.

Como resultado de las actividades de las organizaciones de mujeres, en algunos países se han dado respuestas específicas a sus propuestas. En Tanzania, como un logro de los grupos, se acordó con el banco que se contrataran especialistas de género, se capacite al staff, y se aumenten las oportunidades para las mujeres que ocupan altos cargos en él. En la India Indu Capoor de Chetna/Healthwatch, reportó que gracias al trabajo de gestoría han logrado que el gobierno y el Banco lleven a cabo un análisis y, posteriormente, un diálogo con el objetivo de que los programas de salud respondan más eficientemente a las necesidades de las mujeres.

Por otro lado, como parte de la Campaña, varias ONGs de América Latina mandaron cartas de presión al Vice-Presidente del Banco para la región, Javed Burki, pidiéndole la instalación de una unidad de género dentro de su departamento, con el objetivo de que mejorara la institucionalización de la perspectiva de género. John Wolfensohn apoyó esta iniciativa concertando una reunión, en la que pudiéramos discutir más ampliamente la iniciativa con Javed Burki.

La reunión se llevó a cabo en el mes de Octubre. Según él, la instalación de una unidad de género no es necesaria ya que las otras regiones que trabajan de esta forma, no tienen una labor efectiva en

este sentido: considera que él lo está haciendo mejor que las demás, mediante la contratación de una especialista de género en uno de los departamentos (México y Centro América), promoviendo el cruce de esta perspectiva en todos los sectores laborales. Después de una discusión entre las dos formas de institucionalizar esta visión: una unidad separada de las labores cotidianas del banco ó su incorporación en todos los ámbitos; le propusimos la contratación de especialistas por departamento que garanticen la inclusión del análisis de género en todas direcciones, además de una coordinadora regional cuyo objetivo sea el de articular, impulsar, promover e institucionalizar esta perspectiva; ya que donde todos son responsables de una actividad nadie resulta serlo, y de ahí su necesidad. Contestó que evaluaríamos los avances cada seis meses en otras reuniones.

Conclusiones y perspectivas

Si bien parece existir buena voluntad por parte de los directivos del banco para escuchar nuestras demandas y tomarlas en cuenta, y aunque hemos constatado acciones que promueven la realización de algunos objetivos; todavía hace falta mucho para poder alcanzarlos. En realidad podríamos decir que los esfuerzos se han dado a nivel consulta, de promoción entre su personal, de discurso; pero todavía no de participación real de las mujeres, de asignación de recursos con este propósito, y sobre todo de un cambio efectivo en sus políticas y programas. Las decisiones están siendo tomadas desde los altos puestos de dirección con gran beneplácito nuestro, pero todavía no se concretizan en modificaciones tangibles en las operaciones y negociaciones del banco en los niveles más bajos del mismo. Este proceso, dada la magnitud de la institución y los intereses involucrados será muy lento.

Para que realmente constatáramos una transformación del banco hacia la coherencia, la transparencia y el "accountability", es necesario que se den varias acciones concretas:

* un cambio en la concepción economicista y mercantilista del género, hacia una visión más humana y antropológica, lo que ciertamente implica la modificación de su marco referencial en la que el crecimiento económico da como resultado ipso facto la erradicación de la pobreza. Es necesario el planteamiento efectivo de modelos alternativos de desarrollo.

* la creación de una serie de mecanismos claros tanto institucionales como operativos y administrativos, en los que mediante la instalación de una serie de instrumentos y herramientas adecuadas, utilizando datos desagregados por sexo, el banco pueda realizar un proceso de revisión de sus proyectos y políticas desde la perspectiva de género, desechando así aquellos procedimientos y programas que verdaderamente promueven la pobreza en las mujeres, e implementando nuevas políticas que en forma alternativa puedan satisfacer las demandas de ambos sectores: los gobiernos inversionistas y la población pobre a la cuál pretenden servir. Esto requiere necesariamente de la asignación de recursos, además de la integración de la igualdad y equidad de género en todos los procesos de análisis, proyección, negociación e implementación entre el banco y los gobiernos en los países.

* la instalación de mecanismos de participación, (no sólo de consulta), por parte de la sociedad civil, principalmente de las mujeres quienes son las más afectadas por sus políticas.

* la apertura de los procesos de negociación entre gobiernos y el banco hacia la sociedad civil, especialmente las mujeres, con el objetivo de responder realmente a las necesidades de la población, sin condicionamientos que hagan peligrar la soberanía de los países, mediante la instalación de mesas de diálogo tripartitas, y el establecimiento de mecanismos claros de seguimiento y evaluación de los acuerdos.

Estas transformaciones sólo se podrán dar en el marco del seguimiento, el monitoreo, la presión y la demanda por parte de la sociedad civil, particularmente de las mujeres; hacia los gobiernos y las multilaterales, en el cumplimiento de los compromisos. El mismo John Wolfensohn lo reconoció durante una reunión con más de 200 mujeres en la que afirmó: "Aunque ha habido avances en muchos países se requiere de una re-educación masiva para aumentar las habilidades del staff en relación al género. La llave para institucionalizar esta perspectiva es: seguimiento, seguimiento, ejemplos , y sólo entonces: recompensa".

Como ya lo hemos constatado, en lo que se refiere a la pobreza y su erradicación, "la generación espontánea", sólo se da dentro de los mismos parámetros mercantilistas del banco, el cambio que todas y todos perseguimos requiere algo más que buena voluntad, consulta y una dirección convencida; necesita de nuestra movilización continua hasta alcanzar el objetivo, de retroalimentación de abajo hacia arriba, y de participación real de los y las afectadas.

Notas

1 Naciones Unidas, Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995.

2 Durant Valerie, "Gender in Latin America", University of Maryland, 1995.

3 idem.

4 idem.

5 World Bank, "Second Basic Education Project", August 30, 1995, World Bank, Washington D. C.

6 Winter Carolyn, "Mujeres Trabajadoras en Latinoamérica: Brechas en participación, remuneración y política pública", Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento Técnico, Washington, D.C., 1994.

Participante de la Campaña internacional "El Banco Mundial en la mira de las mujeres".