

DESARROLLO HUMANO DESDE LA PERSPECTIVA DE GENERO

Por Idoe Zabala Errazti
Dpto. Economía Aplicada I - Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea
www.rcade.org

¿Qué es el desarrollo?, ¿cómo se mide? Estas preguntas se han intentado responder tanto desde la economía como desde otras ciencias sociales, especialmente a partir de los años 50 de este siglo cuando comenzó a preocupar la suerte de los llamados “países atrasados” y la comunidad internacional se planteó el objetivo de acercar sus economías a la de los países industrializados.

En estos cincuenta años ha habido distintas respuestas a estas preguntas, unas más centradas en los medios (crecimiento económico, proceso de industrialización...) y las otras más centradas en los fines (las personas y sus necesidades).

En las páginas que siguen voy a centrarme en las segundas, es decir, en las respuestas más preocupadas por el bienestar de las personas, especialmente por el bienestar de los grupos más desfavorecidos y vulnerables. Para ello distingo tres etapas: los años 70, cuando se generaliza la preocupación por la pobreza; los años 80 con el retroceso que suponen las políticas de ajuste y las críticas desde quienes plantean un ajuste más humano; y los años 90 con la búsqueda de un desarrollo alternativo que se ha plasmado en el enfoque del desarrollo humano.

Cualquiera de las respuestas que se den a las preguntas formuladas al comienzo tiene implicaciones en las relaciones de género de cada sociedad. Muchas economistas feministas han trabajado para hacer visibles esas implicaciones y para transformar las estrategias de desarrollo de forma que favorecieran a las mujeres. Aunque este no es lugar para hacer un balance de ese trabajo, si es necesario conocer qué es lo que se plantea para mejorar la situación de las mujeres y para transformar las relaciones de género. Por ello, en cada una de las etapas, se analizan las preocupaciones generales y las preocupaciones de género.

1. EL DESARROLLO COMO LUCHA CONTRA LA POBREZA

La primera vez que el pensamiento sobre desarrollo se centra en las necesidades humanas es en los años 70, cuando los balances que se realizan sobre el mismo ponen en evidencia que el crecimiento económico ha aumentado la desigualdad en muchos países pobres y que se ha profundizado la brecha absoluta entre los países desarrollados y los demás.

Este relativo fracaso del crecimiento económico para conseguir un alivio de la pobreza de los grupos con menores ingresos, lleva a los organismos de desarrollo a cuestionar la estrategia del crecimiento. La OIT publica en 1976 "Employment, growth and basic needs: A one-world problem", libro que centra la atención en la importancia de aumentar los ingresos de los pobres y en la estrategia de las necesidades básicas que es adoptada por buena parte de la comunidad del desarrollo internacional. El Banco Mundial se plantea, por su parte, la estrategia de "Redistribución con Crecimiento" y, posteriormente recogiendo las preocupaciones planteadas por la OIT busca cómo combinar la satisfacción de las necesidades básicas con la necesidad del crecimiento económico.

La estrategia de redistribución con crecimiento (Chenery, et. al., 1976) se plantea la necesidad y posibilidad de combinar la anterior estrategia de crecimiento económico con medidas para mejorar el ingreso de los grupos más pobres. Su interés por la distribución del ingreso no está en la búsqueda de una participación más igualitaria en el mismo sino en una aceleración del crecimiento del ingreso de los grupos más pobres.

Es importante el papel del sector público que debe intentar dar acceso a los grupos objetivo a insumos físicos y financieros, a conocimientos técnicos y educativos que mejoren el capital humano, y a infraestructuras y activos de propiedad privada como la tierra, necesarios para aumentar la producción. Se necesita dirigir la inversión pública de manera que sostenga los ingresos de los grupos pobres, fortalezca su propiedad y su acceso a los recursos físicos y humanos, ya que sin esta inversión no se puede evitar que el ingreso per cápita de los pobres crezca más lentamente que el de los grupos de mayores ingresos.

Sus recomendaciones se pueden resumir en una consigna: "redistribución dinámica". No se trata de cuestionar la distribución de activos existente, lo que puede resultar políticamente difícil de llevar a la práctica, sino de que los gobiernos reorienten el flujo de inversión pública a través del tiempo para mejorar la situación de los grupos de mayor pobreza.

Esta estrategia tuvo un carácter casi oficial en las políticas antipobreza que puso en marcha el Banco Mundial bajo el mandato de McNamara. Aunque impulsada por una preocupación por la suerte de los sectores desfavorecidos, no pretendía cuestionar el estado de cosas existentes, ni analizar las causas profundas de la pobreza dentro de cada país, ni mucho menos las relaciones económicas internacionales que habían aumentado la distancia en el ingreso de los países ricos respecto a los pobres.

El otro enfoque que se plantea desde el Banco Mundial, siguiendo la nueva orientación sobre la satisfacción de las necesidades básicas, es más radical en el planteamiento. Desplaza la atención del aumento del ingreso a la cobertura de las necesidades básicas porque considera que no está claro que la existencia de un ingreso adicional sirva para mejorar esa satisfacción. Se llama la atención sobre la desigual distribución del ingreso en el hogar donde a pesar de que las mujeres tienen una mayor carga de trabajo, los alimentos no se distribuyen de acuerdo con el

esfuerzo y donde el aumento del ingreso masculino no garantiza una utilización del mismo para satisfacer las necesidades básicas de la familia. Otra razón para no centrarse en el ingreso es la existencia de una alta proporción de pobres que no puede trabajar (enfermos, ancianos...) y cuyas necesidades sólo se pueden cubrir a través de transferencias. Este planteamiento queda recogido en el libro "First things first: Meeting basic human needs in developing countries"(Streeten y col., 1981).

Este enfoque va más lejos que el anterior al plantear la importancia de reasignar la producción desde bienes no necesarios a bienes básicos. Satisfacer las necesidades básicas puede exigir cambiar la composición del producto, las tasas de crecimiento de sus componentes, la distribución del poder adquisitivo, el diseño de los impuestos y de los servicios sociales y el sistema de distribución dentro de la unidad familiar. También se afirma la necesidad de impulsar al mismo tiempo una reestructuración del orden económico internacional como estrategia complementaria a la de las necesidades básicas.

Además, el enfoque tiene en cuenta las necesidades no materiales ya que se consideran condiciones importantes para llenar las necesidades materiales. Se incluyen la autodeterminación, la confianza de las personas en sí mismas, la seguridad, la participación colectiva y el poder dar un sentido de finalidad a la vida y al trabajo. La importancia de la participación colectiva estriba en que permite movilizar más y mejor los recursos locales.

A pesar de ser un enfoque más ambicioso y progresista que el anterior apenas toca los aspectos políticos. Sigue sin cuestionar las razones de la pobreza y no señala la necesidad de un cambio en la propiedad de los recursos productivos, algo que sería necesario para llevar adelante los cambios de producción que se plantean. Si bien supone un paso en la observación de desigualdades dentro del hogar, no se analizan las razones de estas desigualdades.

Aunque las potencialidades de la estrategia de satisfacer las necesidades básicas son mayores que las de la estrategia de crecimiento económico, especialmente por su énfasis en los grupos más desfavorecidos y en su participación para lograr satisfacer esas necesidades, la falta de un análisis más profundo sobre las causas de la pobreza y el intento de conciliar la estrategia antipobreza con la del crecimiento económico, limitan esas potencialidades. Desde el punto de vista de la puesta en práctica de programas y proyectos con este enfoque, se han realizado críticas (Ayres, 1983) ya que no han sido los grupos de menores ingresos los más beneficiados, sino grupos de ingresos medianos y altos, especialmente en los programas rurales.

2. LA ESTRATEGIA ANTIPOBREZA DIRIGIDA A LAS MUJERES

En la época en que surge la preocupación por las necesidades básicas el movimiento de mujeres que presionan por incorporar a las mujeres al desarrollo es incipiente, y no se han generalizado análisis e investigaciones sobre su situación debido a la falta de desagregación de los datos disponibles en muchos países. A pesar de ello, la atención internacional a la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas crea un marco favorable para hacer más visibles a las mujeres. Ellas son las principales proveedoras dentro de la familia de los bienes y servicios que se quieren garantizar a los sectores más vulnerables y, tal como va a quedar reflejado en las investigaciones, son mayoría entre los pobres.

La OIT hace referencia al papel de las mujeres en la satisfacción de las necesidades básicas y considera que es necesaria su capacitación para que contribuyan más efectivamente a cumplir los papeles tradicionales que les corresponden. Considera, al mismo tiempo, que se necesita

aliviar su carga de trabajo para lograr una mayor independencia económica de las mismas. No se cuestiona la división sexual del trabajo y se espera que aumentando la productividad del trabajo en el hogar, se conseguirá facilitar el trabajo remunerado que realizan las mujeres (Benería y Sen, 1982).

El movimiento MED (Mujeres en el Desarrollo) que había presionado a las agencias para buscar una mayor igualdad entre hombres y mujeres y para incorporar a las mujeres a la corriente principal del desarrollo, traslada sus esfuerzos a esta estrategia antipobreza que resulta más fácil de ser aceptada por las agencias. Esta se centra en las mujeres pobres cuyo trabajo productivo aumenta con la pobreza, mientras no disminuye su trabajo reproductivo.

Los estudios dirigidos a la pobreza femenina descubren que cuanto más pobre es la familia más tiempo dedican las mujeres a trabajar en empleos mal remunerados y que su contribución al hogar es mayor que la de los hombres pobres si se le asigna valor a lo que producen (Buvinic, 1983). Muchos de los programas se centran en familias encabezadas por mujeres que son quienes tienen ingresos más bajos por falta de recursos productivos. Sus ingresos se generan en el sector tradicional de la economía y cuentan con un menor acceso a factores como tierra, capital y tecnología. Además son familias que cuentan con menos miembros que las encabezadas por hombres que traigan otro ingreso al hogar.

La estrategia antipobreza se plasma en proyectos generadores de ingresos para las mujeres. El objetivo es acceder a un ingreso a través de la enseñanza de nuevas habilidades que permitan producir bienes y servicios para el mercado. Los proyectos son pequeños, cuentan con pocos recursos técnicos y financieros, se basan en el trabajo voluntario de las mujeres, lo que excluye a muchas mujeres cabezas de familia que no se pueden permitir esa inversión de tiempo, y pocas veces cuentan con apoyo para aliviar la carga de trabajo doméstico. Una proporción importante del personal encargado de gestionar estos proyectos son mujeres voluntarias sin formación adecuada lo que dificulta el éxito de los proyectos y perpetúa el estatus inferior de estas mujeres entre el personal de proyectos que, en general, recibe remuneración por su trabajo (Buvinic, 1986).

Debido a estas razones, buena parte de estos proyectos son un fracaso desde el punto de vista económico ya que no se consigue vender lo producido y, cuando no se pierde dinero, lo ganado no compensa la sobrecarga de trabajo que suponen.

Esta estrategia contribuye a hacer visibles las aportaciones productivas de las mujeres y la mayor incidencia que la pobreza tiene sobre ellas, pero no alcanza unos logros económicos suficientes. Supone además una sobrecarga de trabajo para las mujeres porque no tiene en cuenta ni facilita el trabajo doméstico y de cuidados que les está asignado. También se echa en falta un análisis de género de la estrategia antipobreza que considera que la subordinación de las mujeres es debida principalmente a su pobreza, al hecho de ser las más pobres entre los pobres (Moser, 1991) y no a las desigualdades de clase y género que enfrentan las mujeres pobres en las sociedades periféricas.

A lo largo del período, los proyectos de generación de ingresos conviven con proyectos asistencialistas o de bienestar donde los organismos de desarrollo llevan años trabajando. Este tipo de proyectos no son contradictorios con la satisfacción de las necesidades básicas, sino que se dirigen a las mujeres en su papel de madres y responsables de satisfacer las necesidades familiares. En estos proyectos las agencias tienen más experiencia y, en la medida en que no son políticamente nada conflictivos, van a seguir teniendo buena acogida.

3. UN PASO ATRÁS: LAS POLITICAS DE AJUSTE

En la mayoría de los países periféricos, los años 80 se caracterizan por la aplicación de políticas de ajuste y de estabilización macroeconómicas impulsadas por organismos como el FMI y el Banco Mundial para enfrentar los desequilibrios externos e internos de sus economías.

Se aparta la estrategia de satisfacer las necesidades básicas y, de nuevo, el mercado vuelve a ser el centro de las preocupaciones y de las soluciones de la economía ortodoxa del desarrollo. A través de aumentos en la eficiencia, en la productividad y en la producción de bienes para la exportación; a través de una mayor apertura hacia los mercados mundiales; y a través de la disminución de los gastos del estado se busca disminuir los déficits internos y externos.

Las primeras críticas a las consecuencias de las políticas de ajuste se recogen en la publicación de UNICEF "Ajuste con rostro humano" (Cornia, et. al.1987) que realiza un balance de los efectos negativos que estas políticas tienen sobre los sectores vulnerables y que se reflejan en el retroceso de algunos indicadores como las tasas de mortalidad y de morbilidad, o en los niveles educativos, planteando los autores que el modelo de ajuste que se pone en práctica comprometía las posibilidades de crecimiento futuras.

Si la ortodoxia del momento plantea que lo primero es conseguir unos precios correctos para luego entrar en el reino de la prosperidad (algo muy parecido a lo que se planteaba en los años 60 con el crecimiento económico: primero hay que crecer y luego los beneficios se extenderán a todos), la crítica de los autores es que ese "luego" puede ser un tiempo demasiado largo y dejar a mucha gente en la cuneta. Se necesitan establecer en el intermedio políticas que contribuyan a la supervivencia de los más débiles ya que los costes del ajuste son demasiado grandes para ser absorbidos por los hogares y ponen en peligro la propia supervivencia de los más pobres. Además se plantean que el proteger a los sectores vulnerables, es beneficioso también para el crecimiento ya que contribuye a proteger su productividad tanto a corto como a largo plazo. La reducción del gasto en recursos humanos y físicos que acompaña al ajuste económico empeoran las perspectiva de crecimiento económico por lo que se hace necesario medidas de ajuste alternativas, es decir, un ajuste con rostro humano y un ajuste con crecimiento.

4. LAS MUJERES: ¿UN RECURSO INFRAUTILIZADO O SUPEREXPLOTADO?

Las mujeres no son dejadas de lado en este nuevo enfoque. Se propugna su participación eficaz para que no se desperdicie su potencial en el esfuerzo del desarrollo. Comienzan a ser importantes como microempresarias en el sector informal latinoamericano, donde se alaba su potencial emprendedor; como agricultoras que pueden colaborar en la superación de la crisis alimentaria africana; o como mano de obra de las empresas dedicadas a la exportación de manufacturas ligeras en América Latina o en Asia. Este mayor reconocimiento y potenciación de la faceta productiva de las mujeres se da, sin embargo, en un contexto de crisis y de reducción de los gastos sociales de los gobiernos, lo que supone menores ayudas en la carga de trabajo doméstico de las mujeres para liberar tiempo para el trabajo productivo.

Tras las primeras críticas a los efectos negativos del ajuste sobre los sectores más vulnerables, se comienzan a documentar los efectos de estas políticas sobre las mujeres. En un primer momento los análisis son sobre las consecuencias negativas que están teniendo esas políticas en los distintos roles que cubren las mujeres: el trabajo productivo, el trabajo que realizan como madres y gestoras del hogar y el trabajo comunitario (Commonwealth Secretariat, 1989).

Las políticas de ajuste han llevado a un aumento del trabajo remunerado de las mujeres, tanto por las nuevas oportunidades de las actividades orientadas a las exportaciones como por el aumento del trabajo informal. Este último consiste, en muchas ocasiones, en trabajos mal remunerados e inestables donde se han concentrado amas de casa que han salido a buscar ingresos para intentar compensar el deterioro del nivel de vida de sus familias producido por la crisis. Se han reducido, sin embargo, las oportunidades de empleo en actividades más tradicionales debido a la liberalización de las importaciones, y también en actividades de servicios del sector público donde la reducción del gasto ha repercutido desfavorablemente en el empleo femenino. Se constata un mayor trabajo en el ámbito doméstico motivado tanto por la reducción de gastos sociales como por la subida de los precios de los productos básicos. Finalmente, las estrategias de supervivencia llevan a incrementar las tareas de las mujeres en el ámbito comunitario a través de la creación de programas como los comedores populares, cooperativas de consumidoras, guarderías vecinales y otros. Ante la falta de provisión estatal de bienes y servicios, las mujeres, con su trabajo gratuito extendido ahora al ámbito comunitario, intentarán contrarrestar los efectos de la crisis.

Además de los análisis descriptivos donde se investigan las consecuencias negativas sobre las mujeres de las políticas de ajuste, comienzan a producirse otros análisis que pretenden buscar qué está mal planteado en las políticas macroeconómicas de ajuste desde una visión de género. Dentro de ellos se pueden distinguir dos enfoques.

El primero considera que estas políticas macroeconómicas, al no tener en cuenta las relaciones de género, son ineficientes en la asignación de los recursos productivos ya que las barreras sociales y culturales que producen las relaciones de género no permiten funcionar correctamente a las fuerzas del mercado (Palmer, 1991). Pretende convencer a las instituciones que diseñan las políticas de ajuste de la necesidad de su reformulación teniendo en cuenta las relaciones de género si se quiere tener éxito en el ajuste. El acento no está en las consecuencias negativas que sobre las mujeres han tenido estas políticas, aunque se reconoce este impacto, sino en las consecuencias sobre el ajuste y, más ampliamente, sobre los objetivos macroeconómicos de no considerar las relaciones de género y de no remover los obstáculos y límites que tienen las mujeres para contribuir a esos objetivos.

Las políticas de ajuste estructural no han debilitado estas distorsiones sino que las han aumentado, principalmente porque ante una disminución de las ayudas públicas, los privilegios anteriores que tenían los hombres se han convertido en más exclusivos y han empeorado el sesgo masculino previo.

Eliminar estas distorsiones para hacer los programas más efectivos requiere cambios en el gasto público (en educación, formación y en el crédito), de manera que a través de subsidios, cuotas de formación, etc. se contrapesen las distorsiones existentes. También se necesitan cambios institucionales para remover las barreras a la entrada de las mujeres en actividades nuevas. Se plantean otras medidas para someter los elementos no biológicos del trabajo reproductivo a las fuerzas del mercado. Hay que reducir el impuesto reproductivo que tienen las mujeres a través de la intervención estatal de manera que permita a las mujeres disminuir el monto de trabajo no pagado transfiriéndolo al sector público. Esto aumentaría la eficiencia en la reproducción de los recursos humanos porque este trabajo se sometería a las fuerzas del mercado y a cálculos de coste. La financiación podría hacerse a través de un impuesto a las empresas. Normalmente los subsidios al sector doméstico se han relacionado con las necesidades básicas y no con medidas

que tienen beneficios económicos para el conjunto de la sociedad al liberar recursos femeninos para el trabajo en el sector remunerado.

El segundo enfoque (Elson, 1993) plantea la dificultad de que la reproducción y el mantenimiento de los recursos humanos pueda responder a cálculos de costes y beneficios, al tener las personas un valor intrínseco y, consecuentemente, considera que el mercado tiene límites para conseguir objetivos de desarrollo humano. Comparte con la visión anterior el considerar que las barreras de género para la movilidad de la mano de obra, debidas a la división sexual del trabajo, dificultan el alcanzar los objetivos de las políticas de ajuste estructural, pero considera que la reproducción y mantenimiento de los recursos humanos es diferente de cualquier otro tipo de producción y los aumentos de los precios relativos de los bienes que se quieren exportar no pueden asegurar el ajuste sino a través de cargas adicionales para las mujeres, ya que existen límites en las posibilidades de reestructurar el sector doméstico de producción de bienes no comercializables. Hay límites para reducir el cuidado de los niños y el trabajo doméstico sin empeorar los recursos humanos, hay límites en los deseos de las mujeres de disminuir esos cuidados, límites en el tiempo de que disponen, límites en los patrones familiares de asignación y gasto, y en las posibilidades de cambios dentro del hogar como respuesta a los cambios de la economía fuera del hogar. El no tener en cuenta estos límites lleva a diseñar los programas de ajuste de forma que implícitamente asumen que las mujeres absorberán el choque del ajuste, pero lo cierto es que a pesar de aumentar su trabajo, las mujeres no han podido evitar el deterioro de las condiciones de sus familias ni de sus propias condiciones.

5. DESARROLLO HUMANO

El desarrollo humano es el último enfoque de desarrollo que se ha generado a finales de la pasada década. Pretende superar el estrecho marco del crecimiento económico como indicador del desarrollo de un país. Este enfoque debe mucho a las aportaciones de Amartya K. Sen y a su visión sobre el desarrollo de los funcionamientos y capacidades de los seres humanos. Se debe diferenciar, sin embargo, la concepción general sobre el desarrollo humano de la aplicación concreta que se realiza en los informes del Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD) que está más centrada en la búsqueda de unos indicadores que sirvan para evaluar la situación y la evolución de los países según unos criterios más amplios que el ingreso per cápita.

La estrategia del desarrollo humano tiene una concepción del mismo como aquel que permite aumentar los funcionamientos y las capacidades de funcionar de la gente para mejorar su calidad de vida. Sen desarrolla esta nueva concepción, según la cual el funcionamiento es un logro de cada persona: cómo se maneja cada cual para hacer o para ser, y cada funcionamiento refleja una parte de la situación de esa persona. Supone ver a la persona como ser activo que está libre de enfermedad o está bien alimentada, que se respeta a sí misma o participa en su comunidad, etc. La capacidad es algo derivado del concepto anterior que refleja una combinación de funcionamientos que cada cual puede lograr. La capacidad, entonces, sería un reflejo de la libertad de elegir entre diferentes formas de vivir. Esta libertad de elección entre diferentes opciones es lo que diferencia el concepto de capacidades del mero listado de logros que alguien puede alcanzar con su funcionamiento, es decir, tan importante como la situación a la que se llega es el hecho de cómo se ha llegado a ella. (Sen 1990-a).

Esta visión va más allá de la noción subjetiva de utilidad definida como satisfacción o placer que está basada en las propias percepciones de las personas, muchas veces distorsionadas por normas y valores de lo que debe ser la satisfacción personal y de lo que se le puede pedir a la vida. La falta de cuestionamiento del malestar producido por la miseria, la malnutrición, los malos

tratos, etc., no implica una situación objetiva de bienestar y no puede ser analizada desde una visión neoclásica de la utilidad. Esta crítica, desarrollada por Sen (1990-b), es especialmente relevante en el caso de muchas mujeres que sumergen sus deseos y necesidades en los deseos y necesidades de otros (maridos, hijos e hijas...), o que dando por hecho que las cosas son así por naturaleza o por deseo divino ni siquiera se plantean su propio bienestar.

También supone un avance respecto a la estrategia de satisfacer necesidades básicas que está muy concentrada en la consecución de bienes de primera necesidad como comida, vivienda, servicios sanitarios, alcantarillado, etc. Ambas estrategias comparten una cierta dificultad y ambigüedad a la hora de plantear cuáles son las necesidades prioritarias en el caso de las necesidades básicas o los funcionamientos más importantes para el ser humano en el caso del enfoque sobre capacidades, pero el concepto de Sen se centra más en los fines que en los medios ya que estos últimos no garantizan la habilidad de la gente para convertirlos en los logros o fines deseados.

Por ejemplo, desde el ángulo de la nutrición, el que entre suficiente alimento en un hogar no garantiza que todos sus miembros estén bien alimentados. Puede no estarlo ninguno si no se saben cocinar de la forma adecuada, si sufren de alguna enfermedad digestiva o si, simplemente, no hay combustible para cocinarlos. Puede no estar bien alimentada la madre o las hijas si el reparto del alimento dentro del hogar es injusto y las discrimina. Puede no estar bien alimentado cualquier miembro si su ingesta de alimento no se corresponde con el desgaste físico que tiene, etc. Es más importante, por tanto, tener en cuenta la capacidad de funcionar, es decir la habilidad o funcionamiento que permite que alguien esté bien alimentado.

El PNUD va a realizar un esfuerzo por aplicar este nuevo enfoque a la medición del nivel de desarrollo de cada país. Se trata de concretar, con la información disponible en la mayoría de los países, un conjunto de indicadores que sea a la vez sencillo de manejar y suficiente para saber el grado de desarrollo humano en que se encuentra un país en un momento determinado. El primer informe sobre desarrollo humano se publica en 1990 por Naciones Unidas que lo define como "un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano" (PNUD 1990, p. 34). Considera que las tres oportunidades más importantes son tener una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. No son las únicas a tener en cuenta, ya que la libertad política, económica y social o las posibilidades de ser creativo y de respetarse a sí mismo están entre las oportunidades muy valoradas por las personas. Hay dos aspectos del desarrollo humano que deben equilibrarse: la formación de capacidades humanas y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas. Aunque existe ya una preocupación por las disparidades en el progreso de hombres y mujeres, no será hasta 1995 cuando se concrete en un nuevo indicador sobre el desarrollo humano de las mujeres y su potenciación.

Este enfoque tiene unas preocupaciones comunes con el primer enfoque de satisfacción de las necesidades básicas. Tanto el coordinador general del equipo, Mahbub ul Haq, como parte del grupo colaborador participaron en la elaboración de la publicación del Banco Mundial sobre las necesidades básicas.

Entre las preocupaciones que comparten se puede señalar que ambos ponen a las personas primero: el desarrollo no es tal si no consigue proporcionar a los seres humanos la oportunidad de desarrollarse física, mental y socialmente (Streeten y col., 1981) o aumentar el desarrollo de sus funcionamientos y capacidades (Sen 1990-a). Esto supone una preocupación por los aspectos no materiales del desarrollo. También es común el énfasis en la participación de los y

las implicadas para llevar adelante este reto, ya que movilizar a la gente para resolver sus necesidades supone no sólo que pueda expresar sus deseos y necesidades sino que pueda presionar a los poderes públicos para lograr su apoyo. Se comparte, asimismo, la preocupación por la existencia de unas mejores condiciones económicas internacionales que ayuden a crear un contexto favorable, aunque ambos enfoques consideran que lo prioritario son los esfuerzos que han de hacerse por parte de cada país.

El primer Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD concreta en un indicador conjunto cuáles son las medidas que nos pueden permitir controlar el avance del desarrollo humano más allá del ingreso de que disponen las personas. El aumento de la esperanza de vida se justifica como un valor en sí mismo, como medio para alcanzar otras metas personales y como reflejo de la ausencia de privación en el terreno de la salud y de la nutrición. El alfabetismo, segundo componente del indicador, es un reflejo del acceso de la gente a la educación y a los conocimientos que le permiten participar en mejores condiciones en la vida económica y social de sus comunidades. El tercer componente, basado en el ingreso per capita, refleja los recursos que se disponen para llevar una vida decente y se ha mejorado teniendo en cuenta la capacidad de poder adquisitivo de ese ingreso y los rendimientos decrecientes del ingreso al transformarse en capacidad humana. La justificación de la utilización de un índice con tres componentes se basa en la falta de información estadística suficiente en todos los países para utilizar otras variables y en la necesidad de no complicar la visión de lo más importante incluyendo una excesiva amplitud de variables. A lo largo de los años, los tres indicadores básicos se han ido haciendo más complejos con la incorporación de variables relacionadas con esos indicadores.

6. LAS MUJERES EN LOS INFORMES SOBRE DESARROLLO HUMANO

En 1995 el Informe sobre Desarrollo Humano incorpora la potenciación de las mujeres como una de sus metas. Considera que el desarrollo humano es un proceso injusto y discriminatorio si la mayoría de las mujeres quedan excluidas de sus beneficios y que avanzar hacia la igualdad en la condición de los sexos es un proceso político. Asimismo, plantea que las mujeres deben ser agentes y beneficiarias del cambio, de forma que puedan tener igualdad de oportunidades para ejercer sus opciones. Del análisis que con esta perspectiva hace el informe se desprende que la desigualdad que existe entre los sexos no depende del nivel de ingresos de los países.

A pesar de los avances que se han dado en algunos indicadores en el período 1970-1990, como el aumento de la esperanza de vida, la disminución de las tasas de fecundidad ligada a una ampliación de opciones de las mujeres, o el aumento de la alfabetización y matriculación femeninas, sigue habiendo muchas desigualdades tanto en la condición de las mujeres como, sobre todo, en su posición. La mayoría de las personas que viven en la pobreza absoluta son mujeres, su participación en la población activa es reducida y las mujeres que trabajan reciben salarios que de media son de tres cuartas partes el salario medio masculino, lo que hace que su participación en los ingresos sea muy inferior a la masculina. Su papel en la toma de decisiones políticas es muy bajo y las mujeres sólo ocupan un 10% de los escaños parlamentarios y un 6% de los ministerios de cada país de media.

El Informe plantea dos índices para medir la situación de las mujeres. El índice de desarrollo relacionado con la mujer (IDM) que se compone de las mismas variables que el IDH centrándose en la desigualdad entre mujeres y hombres juntamente con el grado de adelanto medio de ambos sexos, y el índice de potenciación de la mujer (IPM) que se compone de tres variables que reflejan la participación femenina en la adopción de decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales y su capacidad de obtener ingresos. Estos dos índices se

incorporan establemente en los informes sucesivos para poder seguir su evolución y cambian su denominación para introducir el término género, quedando en la actualidad como IDG e IPG respectivamente.

7. LAS POTENCIALIDADES DEL DESARROLLO HUMANO DESDE UNA PERSPECTIVA DE GENERO

El marco abierto por el enfoque del desarrollo humano es más favorable que los anteriores para plantear una agenda feminista porque la preocupación por el desarrollo de los seres humanos tiene mucho que ver con los trabajos reproductivos que socialmente tienen asignados las mujeres. Si es cierto que en el centro está el ser humano, también lo está su cuidado y mantenimiento, por lo que el desarrollo debe valorar este trabajo y poner a disposición de quienes lo realizan los recursos necesarios para hacerlo de manera que no se castigue, como sucede actualmente, a las mujeres.

Existe un sesgo contra el trabajo reproductivo que es necesario superar. Este se manifiesta en la percepción generalizada de que es un trabajo menos importante que el trabajo productivo, lo que produce una peor posición de las mujeres a la hora de plantear y negociar sus propios intereses dentro del hogar. También se manifiesta en la peor situación de las mujeres en el trabajo productivo, que se intenta hacer compatible con las responsabilidades familiares, con la mayor carga de trabajo que esto implica, tal como muestra la información disponible sobre el reparto del trabajo entre hombres y mujeres en todo el mundo.

El primer paso para superar este sesgo requiere hacer visible el trabajo doméstico y de cuidados, su reparto entre hombres y mujeres y la influencia de otras variables económicas (crecimiento económico, políticas públicas, incorporación femenina al mercado laboral...) en la carga de trabajo reproductivo y en su reparto. Sería necesario incorporar un indicador que diera cuenta de este trabajo y de su evolución dentro del Indicador de Desarrollo de Género utilizado por el PNUD. No es suficiente conocer cómo participan las mujeres en el trabajo productivo o qué parte de los ingresos les corresponde, necesitamos saber qué sucede con el resto del trabajo necesario para desarrollarnos como hombres y mujeres.

El concepto de funcionamientos y capacidades de Amartya Sen permite analizar la situación y posición de las mujeres desde el ángulo de sus niveles de bienestar objetivo (nutrición, alfabetización, esperanza de vida, participación política o comunitaria, participación en el ingreso) a través de unos indicadores y, tal como se indicaba, es un concepto que supera al concepto de utilidades o al de posesión o acceso a los bienes. Esta objetivación del bienestar supone poder interpretar las percepciones femeninas sobre sus aportaciones, necesidades y legitimidad en términos de las normas y valores sociales existentes atravesados por las propias relaciones de género de cada sociedad. Ello nos lleva a cuestionar el orden "natural" o "divino" que priva a las mujeres de desarrollar sus capacidades o de poder elegir sus funcionamientos.

Uno de los terrenos donde se manifiesta crudamente la privación que sufren las mujeres en relación al desarrollo humano, es la violencia ejercida contra ellas. Una mujer que está amenazada en su seguridad física no está en condiciones de ejercer sus opciones, ni tiene capacidad de funcionamiento. La violencia contra las mujeres es la expresión más brutal y cruda de las relaciones de poder que existen entre los hombres y mujeres, y refleja la consideración y la posición que las mujeres tienen en una sociedad. Se requiere, por tanto, algún indicador que refleje esta privación dentro del indicador de potenciación de la equidad de género.

El nuevo enfoque sobre desarrollo humano tiene en cuenta que las personas y los grupos pueden tener distintos fines y deben tener la libertad de elegirlos y la capacidad de conseguirlos. Este hecho implica un respeto y reconocimiento a los diferentes valores, necesidades, intereses que las personas y los grupos sociales tienen en cada momento y en cada sociedad. Supone un marco más adecuado para superar la visión occidentalista que ha tenido el pensamiento desarrollista sobre cuáles son las necesidades y los intereses que tienen las gentes de otras culturas y sobre cuáles son los valores que deben prevalecer. Esta concepción, presente en los informes sobre desarrollo humano, también se refleja en la aplicación a las relaciones de género. En el informe de 1995 se concreta que el desarrollo resultante “si bien debe encaminarse a ampliar las opciones, tanto de las mujeres como de los hombres, no debería predeterminar la manera en que diferentes culturas y distintas sociedades han de ejercer esas opciones” (PNUD, 1995 p. 2).

El aspecto de agencia desarrollado en Sen (1995) supone reconocer que los seres humanos no somos seres pasivos en el desarrollo, sino agentes del mismo. Significa también que existen una serie de metas y valores que cada uno o una buscan lograr tengan o no que ver con el bienestar propio y, en ocasiones, aunque supongan pérdidas en ese bienestar. Supone, además, que no es indiferente la participación que cada persona tiene en el logro de esos objetivos, es decir, pueden haberse logrado esos objetivos sin la participación o gracias al esfuerzo propio y el papel de agente es mayor en el segundo caso. El concepto de empoderamiento o potenciación de las mujeres como aumento de sus capacidades y de su agencia, aunque tiene su desarrollo propio desde los movimientos feministas del Sur, está muy cerca de estas mismas concepciones y preocupaciones.

Fue planteado por los movimientos de mujeres del Sur a finales de los años 80 y se ha extendido en el lenguaje del desarrollo incorporándose al discurso de agencias y organizaciones gubernamentales e internacionales. Sin embargo, el contenido que se da a este concepto es distinto. En el caso de muchas agencias de desarrollo, el empoderamiento significa autosuficiencia y espíritu emprendedor y se inserta en el marco general de fomento de la capacidad individual para ser más autónomo, tener independencia empresarial, empujarse a sí mismo hacia arriba y depender menos de la provisión estatal de servicios o empleo. Estas mismas agencias suelen hablar de la necesidad de empoderar a las mujeres lo que refleja una visión equivocada porque está centrada en las mujeres que son las que, de nuevo, tienen que cambiar y no se hace mención de los hombres ni de las estructuras que limitan el proceso de empoderamiento. Además vuelve a repetirse la concepción de arriba abajo, como si la potenciación pudiera transmitirse de esa forma.

El proceso de potenciación del que hablan los grupos de mujeres (Kabeer, 1994; Young, 1993) tiene que ver con el poder. La definición de este poder tiene tres dimensiones: el aumento del poder propio, entendido como aumento de conciencia, identidad y confianza en sí mismas de las mujeres; el aumento del poder con, que refleja la necesidad de trabajar conjuntamente con otras mujeres, la necesidad de la organización; y el aumento del poder para, es decir, la importancia de la acción política, de las posibilidades de transformación de las relaciones, estructuras e instituciones que limitan a las mujeres y que perpetúan su subordinación.

Este proceso es complejo. Requiere que las mujeres definan sus intereses y necesidades frente a los intereses y necesidades de otros, por ejemplo de sus familias. Esto puede resultar conflictivo y doloroso cuando hay que negociar y se rompe la idea de consenso y de intereses y necesidades compartidos. Por eso resulta fundamental el convencimiento de cada mujer sobre las propias necesidades e intereses y el conocimiento de los costes que puede tener el perseguir los propios logros. Por eso tiene que ser, sobre todo, un proceso de abajo arriba que requiere la implicación de las afectadas.

Las relaciones sociales de clase, de etnia, de género, edad, etc., suponen la existencia distintos intereses de hombres y mujeres, y de distintos grupos de hombres y de mujeres y cada persona y grupo, al defender los suyos entra en contradicción con otros grupos, por lo que el conflicto y la negociación son parte de un proceso social necesario para fomentar el desarrollo de las capacidades de los seres humanos. El proceso político de aumento de la conciencia a través del cual se pueden percibir las propias necesidades e intereses, la organización y movilización para establecer la importancia de las prioridades de los distintos grupos y para perseguir su logro es un proceso que se puede situar en este marco del desarrollo humano. Esto implica que las mujeres no se dejen utilizar por estrategias de desarrollo planificadas por otros, que sean agentes que participen desde el comienzo en un diseño del desarrollo con su propia agenda y con sus propias prioridades, donde se reflejen sus intereses y necesidades.

8. LIMITES DEL ENFOQUE SOBRE DESARROLLO HUMANO DEL PNUD

A pesar de que los informes sobre desarrollo humano reconocen la importancia de los factores externos, hacen hincapié en los factores internos de cada país como los principales responsables de avanzar en el desarrollo. Se da escaso peso a los determinantes del orden económico internacional. Aunque existe un margen de maniobra en cada país para mejorar las oportunidades y las capacidades de su población y es necesario aplicarlo, no pueden darse avances sustanciales mientras no se transformen las actuales relaciones económicas internacionales. El proceso de globalización supone un estrechamiento de las posibilidades y de los efectos de aplicar políticas económicas que persigan el desarrollo humano de cada país y aumentan la vulnerabilidad de las economías periféricas, como hemos podido comprobar varias veces desde que comenzaron los problemas de las economías del sudeste asiático. No es posible dejar la responsabilidad principal del desarrollo humano en manos locales si vivimos en un mundo globalizado. Es necesario cambiar las actuales instituciones internacionales y crear otras nuevas instituciones globales que puedan controlar los efectos negativos y de marginación que está teniendo este proceso y que puedan impulsar, desde una perspectiva supranacional, el enfoque del desarrollo humano.

Teóricamente el enfoque tiene claras las diferencias entre los fines y los medios del desarrollo humano y coloca a las personas y al aumento de sus opciones como centro del desarrollo. Al mismo tiempo, muestra las diferencias existentes con el discurso del desarrollo de los recursos humanos que está siendo introducido en las nuevas teorías del crecimiento¹ y también en los discursos y políticas de organismos como el Banco Mundial respecto a las mujeres, donde se destaca el aspecto de los beneficios de invertir en ellas para conseguir otros muchos objetivos económicos y sociales (Banco Mundial, 1995). A pesar del distanciamiento del enfoque de desarrollo humano respecto al de desarrollo de los recursos humanos, las continuas referencias a que el primero no es un enfoque contrario al crecimiento económico, a que las inversiones realizadas en el terreno de la salud, nutrición y educación tanto de mujeres como de hombres, lo mismo que la potenciación de las primeras contribuyen a mejorar los niveles de productividad y a aumentar el crecimiento (PNUD varios años; Griffin y Knight, 1990) pueden resultar confusas porque parecen pedir permiso al pensamiento convencional sobre desarrollo y necesitar justificar económicamente el desarrollo humano.

La necesidad de crecimiento económico, especialmente en los países más pobres, para conseguir unos niveles de producción de bienes necesarios suficientes para que todas las personas puedan tener un nivel de vida digno no es lo que hay que discutir. Pero si el crecimiento es un medio y el aumento de las libertades, las capacidades y las opciones de todos

¹ Ver PNUD, 1996 y Streeten, 1995 para un análisis de estas diferencias.

los seres humanos es el fin, entonces nos podemos encontrar con ciertas disyuntivas entre tasas de crecimiento mayores o mayores inversiones en grupos que no participan en el proceso productivo (enfermos y enfermas crónicos, minusválidos, jubilados y jubiladas, ancianas, etc.); con la necesidad de cuestionar el crecimiento de qué tipo de bienes queremos producir en relación al fin último, tanto desde el punto de vista de lo que suponen para el tipo de desarrollo que se busca, como desde la sostenibilidad del desarrollo y los sacrificios de crecimiento que pueda suponer.

Da la impresión de que a veces se está razonando para convencer a quienes tienen un tipo de pensamiento económico más ortodoxo o convencional de las bondades de invertir en las personas porque ello traerá mayor crecimiento, y existe un cierto peligro de instrumentalizar el discurso del desarrollo humano en vez de reforzar el concepto del derecho de cada persona, por encima de otras consideraciones, a llevar una vida plena.

Otro importante terreno donde podemos encontrarnos con la necesidad de hacer elecciones entre tasas de crecimiento y aumento de las opciones tiene que ver con la necesidad de transferir recursos escasos desde los hombres a las mujeres y desde la esfera de la producción, más compartida entre ambos sexos a la esfera de la reproducción, terreno no compartido, como único medio de mejorar las opciones de las mujeres. Aun reconociendo la existencia de fuertes resistencias a estas transferencias y dejando aparte el hecho de que la mayor parte de las mismas se centran en fomentar las capacidades y logros en educación, nutrición y salud, hay una fuerte tendencia a argumentar las inversiones que se realizan sobre la base del aumento de la eficiencia económica, entendida en el sentido más estrecho y convencional². Hay que invertir recursos porque esto redundará en un mayor crecimiento. Pero ¿qué hay cuando esto, o si esto, no es así? Se hecha a faltar un discurso más centrado en la justicia, en los derechos de las mujeres a ampliar sus potencialidades, en las obligaciones sociales de hombres y mujeres, del Estado, del mercado y de la comunidad en relación a cómo nos organizamos para cubrir los trabajos de cuidarnos y mantenernos entre los seres humanos. Probablemente esto requiera una transformación más profunda de la organización económica, política y social que tenemos ahora que la planteada por el actual enfoque del desarrollo humano.

Otro aspecto, donde es difícil no caer en el peligro de confundir los medios y los fines es en la participación y el trabajo de las organizaciones de base. En los últimos años, fruto de las nuevas políticas de ajuste y de crecimiento que planteaban una menor intervención del Estado, unos menores gastos del mismo y una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos para conseguir una mayor competencia económica, se ha producido una retirada del Estado de algunos terrenos. Esto ha reforzado el papel de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de base como provisoros de una serie de servicios a la comunidad. Sin discutir lo positivo de la intervención de la comunidad y de sus organizaciones en los problemas que les afectan, existe la posibilidad de que sean utilizadas como forma más eficiente de provisión por el ahorro de recursos que puede suponer su trabajo gratuito en el bienestar comunitario³, más que por objetivos de participación política o potenciación de los y las afectadas.

REFERENCIAS

² Sen (1995) introduce una nueva acepción del término eficiencia según su teoría de las capacidades humanas como aquella situación donde no es posible mejorar las capacidades de nadie manteniendo las capacidades de los demás por lo menos al mismo nivel.

³ No podemos olvidar que este trabajo comunitario gratuito está generalizado en el caso de las mujeres y contribuye a que tengan una mayor carga de trabajo.

- Ayres, R.L. (1983): *Banking on the Poor. The World Bank and World Poverty*, Overseas Development Council, MIT Press.
- Banco Mundial (1995): *Una mayor participación de la mujer en el desarrollo económico*. Documento de política del Banco Mundial, Washington.
- Benería, L. y Sen, G (1982): "Desigualdades de clase y de género y el rol de la mujer en el desarrollo económico: Implicaciones teóricas y prácticas" en *Sociedad, subordinación y feminismo*. Edit. Magdalena León, Bogotá.
- Buvinic, M. (1983): "Women's issues in Third World Poverty: A policy analysis" en *Women and Poverty in the Third World*. Edit. M. Buvinic, M.A. Lycette y W.P. McGreevey, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Buvinic, M. (1986): "Proyects for Women in the Third World: Explaining their Misbehavior" en *World Development*, vol. 14 - nº 5.
- Chenery, H y col. (1976): *Redistribución con Crecimiento*, Edit. Banco Mundial, Tecnos, Madrid.
- Commonwealth Secretariat (1989): *Engendering adjustment for the 1990s*. Edit. Commonwealth Secretariat, London.
- Cornia, G., Jolly, R. y Stewart, F. (1987): *Ajuste con Rostro Humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, vol. I - Edit. Siglo XXI, Madrid.
- Elson, D. (1993): "Structural adjustment with gender awareness: "vulnerable groups", "gender based distortions", and "male bias" en *Gender Analysis and Development Economics Working Paper*, nº 2. University of Manchester, Manchester..
- Griffin, K y Knight, J (1990): "Human development: the case for renewed emphasis" en *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Edit. Keith Griffin y John Knight, MacMillan, London.
- Kabeer, N. (1994): *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*, Edit. Verso, London.
- Moser, C. (1991): "Las mujeres en la planificación del desarrollo. Necesidades prácticas y estratégicas de género" en *Políticas de cooperación para el desarrollo y participación de las mujeres*. Edit. Hegoa, Bilbao.
- PNUD (1990): *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD, Nueva York.
- PNUD (1995): *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD, Nueva York.
- PNUD (1996): *Informe sobre desarrollo humano*. PNUD, Nueva York.
- Palmer, I. (1991): *Gender and Population in the adjustment of African economies: Planning for change*. Edit International Labour Office, Geneva.

- Sen, A. K. (1990-a): "Development as capability expansion" en *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Edit. Keith Griffin y John Knight. MacMillan, , London.
- Sen, A. K. (1990-b): "Gender and Cooperative Conflicts" en *Persistent Inequalities: Women and World Development*. Edit. Irene Tinker, Oxford University Press, New York.
- Sen, A. K. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Edit. Alianza Editorial, Madrid.
- Streeten, P. et. al. (1981): *First things first: Meeting basic human needs in developing countries*. Edit. World Bank. Oxford University Press, London.
- Streeten, P. (1995): "Desarrollo humano: el debate sobre el índice" en *Revista internacional de ciencias sociales*, nº 143.
- Young, K (1993): *Planning development with women: Making a world of difference*. Edit. McMillan, London.