

# Verde e igualitario: financiación para el desarrollo sustentable y equitativo

Hombres y mujeres desempeñan funciones vitales y diferentes en la producción de alimentos y el manejo de los recursos, por lo que los fondos para el desarrollo y el cambio climático que pasan por alto el papel de la mujer pierden la oportunidad de tener un impacto significativo en la agenda del desarrollo sustentable. Se necesita una mejor conexión entre la financiación para el desarrollo y los tres pilares del desarrollo sustentable, y es necesario además un sistema de carga distribuida acordado internacionalmente y capaz asegurar que el desarrollo sustentable se convierta en una realidad para todos.

Kate McInturff  
Feminist Alliance For International Action (FAFIA)

Un elemento esencial para garantizar la implementación sustantiva de cualquier acuerdo internacional es un adecuado apoyo financiero y político. Las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a dar seguimiento no solo a los compromisos políticos para abordar el cambio climático, sino también a los recursos financieros que los suscriben<sup>1</sup>. La brecha entre los fondos prometidos y los fondos existentes es en sí misma una medida clave para la durabilidad de los compromisos políticos. Dar seguimiento al dinero, sin embargo, no es suficiente para asegurar que los fondos para el cambio climático estén siendo administrados de una manera equitativa y sustentable. Los fondos para el clima deben integrar también un enfoque presupuestal de género en el diseño y desembolso de esos fondos a los efectos de abordar y mitigar el impacto diferencial del cambio climático sobre las mujeres. Por otra parte, la administración y diseño de los fondos deben realizarse de manera equitativa entre géneros, incluyendo la participación de las mujeres y las organizaciones de derechos de las mujeres en cada nivel de la toma de decisiones.

El proyecto Climate Funds Update (Puesta al Día de Fondos Climáticos), apoyado por la Fundación Heinrich Böll Stiftung y por el Instituto para el Desarrollo de Ultramar, ha liderado el camino en el seguimiento y análisis de la financiación en esta área. El proyecto mapea:

- el apoyo financiero que ha sido prometido por los donantes para los mecanismos de financiación climática,
- el dinero que verdaderamente ha sido depositado en los fondos para el clima,
- el dinero que ha sido aprobado para proyectos climáticos de adaptación y mitigación y
- el dinero que ha sido desembolsado<sup>2</sup>.

A lo ancho de 23 mecanismos de financiación climática, las brechas son significativas: USD 31.896 millones han sido comprometidos, USD 13.199 millones han sido depositados, USD 6.569 millones han sido aprobados y USD 2.162 millones se han dispersado. La brecha entre la cantidad de apoyo

prometido y el importe efectivamente entregado a los fondos climáticos demuestra una falencia en la voluntad política que tiene el potencial de dañar aún más la credibilidad del proceso de negociación en curso entre los actores estatales. Esto sugiere que no solo existe una brecha entre los compromisos de los distintos actores estatales, en particular, entre los países de altos ingresos y los países de bajos ingresos, sino que también existe una brecha entre los compromisos financieros enunciados y los compromisos existentes de los actores en la práctica.

La Alianza Global de Género y Cambio Climático reúne actores multilaterales y de la sociedad civil "para asegurar que las políticas de cambio climático, la toma de decisiones, y las iniciativas a nivel mundial, regional y nacional tengan sensibilidad de género"<sup>3</sup>. Sin embargo, los análisis han demostrado que sigue existiendo una significativa brecha entre los compromisos enunciados por administradores de fondos como el Banco Mundial para el desarrollo equitativo de políticas de género, y una casi total ausencia de análisis basado en el género sobre políticas de financiación para el cambio climático, así como y de programación, por parte de esos administradores<sup>4</sup>. Las consecuencias de esta carencia son importantes no solo para cerrar la brecha entre el bienestar de las mujeres y los hombres, sino para el éxito global de cualquier estrategia de cambio climático<sup>5</sup>. Esto se debe a que hombres y mujeres desempeñan papeles distintos en la economía, particularmente en áreas como la producción de alimentos, el consumo de combustible, la gestión de recursos y la respuesta ante los desastres. Como resultado, hombres y mujeres se ven afectados de manera distinta por el cambio climático y cada género se encuentran en condiciones de realizar contribuciones singulares a los esfuerzos de adaptación y mitigación.

Las mujeres constituyen la mayoría de los productores de alimentos a pequeña escala. Están mucho más propensas que los hombres a ser responsables del cultivo, la preparación de alimentos y la gestión de la distribución de alimentos en sus familias y comunidades. Por ejemplo, en Filipinas,

representan el 70% de la fuerza laboral agrícola dedicada a la producción de arroz y maíz<sup>6</sup>. Como en otros lugares, los agricultores de Filipinas ahora deben dar respuesta a los cambios en los patrones del clima y al aumento de los costos de producción de los alimentos. Sin embargo, en Montalban, Rizal, las mujeres han respondido al impacto de los patrones cambiantes del clima y al aumento de los costos de los fertilizantes, modificando sus métodos de cultivo y la variedad de arroz que cultivan—lo que ha redundado en bajas emisiones de gases de efecto invernadero, en un menor uso de fertilizantes y en cultivos que están mejor adaptados a los cambios en los patrones climáticos<sup>7</sup>. Como demuestra este ejemplo, los fondos de cambio climático descuidan el rol de la mujer en la producción de alimentos, desaprovechando una oportunidad de generar un impacto significativo tanto en la seguridad alimentaria como en los esfuerzos de adaptación y mitigación.

## Presupuestos climáticos atentos a género

Los fondos de cambio climático deben también abordar las más amplias estructuras de desigualdad, o corren el riesgo de ahondar la brecha entre mujeres y hombres. A pesar de que las mujeres constituyen la mayoría de los pequeños agricultores, y que están mejor posicionadas para responder a la inseguridad alimentaria, tienen considerablemente menos probabilidades de obtener la propiedad formal de la tierra que cultivan. También tienen menos probabilidades de obtener derechos de propiedad, incluyendo derechos de herencia. La investigación también ha demostrado que, en tiempos de escasez de alimentos, las mujeres suelen asignar más alimentos a los miembros masculinos de la familia que a los femeninos. Una evaluación de los fondos de cambio climático sensible al género debe tomar en cuenta no solo cómo se distribuyen los fondos, sino hasta qué punto éstos son asignados para abordar los impedimentos estructurales para la plena participación de las mujeres en los esfuerzos de adaptación y mitigación. Para volver al ejemplo de Filipinas, no es suficiente asegurarse simplemente de que los fondos lleguen tanto a las mujeres como a los varones agricultores; también es necesario asegurar que las campesinas tengan el control sobre los recursos que intervienen

1 Ver: <[www.climatefundsupdate.org](http://www.climatefundsupdate.org)>; <[www.faststartfinance.org](http://www.faststartfinance.org)>; <[www.climatefund.info](http://www.climatefund.info)>; <[www.globalclimatefund.org](http://www.globalclimatefund.org)>.

2 "Chart: Pledged v deposited v approved v disbursed," Climate Funds Update, (2011), <[www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledged-deposited-disbursed](http://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/pledged-deposited-disbursed)>.

3 Global Gender and Climate Alliance, *Welcome*, <[www.gender-climate.org](http://www.gender-climate.org)>.

4 A. Rooke, et al. *Doubling the Damage: World Bank Climate Investment Funds Undermine Climate and Gender Justice*. Gender Action and Heinrich Böll Foundation North America, (2009).

5 Ibid.

6 A. Peralta, *Gender and Climate Change Finance: A Case Study from the Philippines*, Women's Environment and Development Organization, (New York: 2008).

7 Peralta, op.cit.

## IGUALDAD DE GÉNERO EN EL CORAZÓN DEL DESARROLLO

Las mujeres del mundo trabajan más cantidad de horas, su participación en el sector formal del mercado laboral es menor que la de los hombres y reciben menos ingresos y tienen menos beneficios de protección social que estos. La economía feminista exige un nuevo paradigma de desarrollo que no esté basado exclusivamente en el crecimiento económico y cuyo indicador no sea el PIB medido per capita –que torna invisible la mitad de la economía no monetaria.

En el modelo clásico, las actividades que son esenciales para la vida de la familia y la comunidad son ignoradas en la medida en que toman su lugar fuera de los mercados. Estas incluyen mantener un hogar, criar niños, atender a los ancianos y una gran porción de la producción de comida y el cuidado de los cultivos. Dado que todo esto es llevado a cabo informalmente, sin contratos ni intercambio de dinero, se lo considera “actividades no-económicas”, no sólo desde los libros de texto de economía sino también desde el Sistema de las Naciones Unidas de Cuentas Nacionales.

Para el paradigma dominante, crecimiento es igual a desarrollo económico y el Producto Bruto Interno (PBI) es el indicador más usado para medir la “riqueza” generada. Sin embargo, la economía feminista ha revelado que más del 50% de las horas de trabajo no son remuneradas y, por lo tanto, no son registradas en el PIB. Si se contabilizara este trabajo invisible resultaría que cerca de dos tercios de la riqueza es generada por mujeres. Las divisiones tradicionales de tareas según el género como la “especialización” de las mujeres en el trabajo

doméstico y de atención, no toman en cuenta que esta “especialidad” es una construcción social basada en relaciones de poder de género que inciden en la economía. Por lo tanto, es necesario redefinir la macroeconomía y reconocer que los abordajes basados meramente en lo económico implican tomar en consideración apenas la punta de un iceberg que se apoya en una extensiva economía del cuidado, en la que la principal fuerza laboral es de las mujeres, que además abarcan la mitad de la fuerza laboral.

En respuesta a la crisis económica, dado que muchos países han enfatizado la necesidad de estimular el empleo como elemento central de la recuperación económica, los programas resultantes han sido típicamente “ciegos” a las diferencias de género, en referencia tanto al empleo remunerado como el no-remunerado. Proveer sustento a los hogares pobres a través de programas de transferencia condicional de efectivo (ingresos garantizados de manera condicionada a que los niños concurren a la escuela y reciban atención médica), si bien es importante a la hora de ayudar a las familias a sobrellevar el golpe de la pérdida de empleo e ingresos, no tiene en cuenta el impacto que este tipo de medidas puede tener en el tiempo que las mujeres dedican a trabajar, incluso cuando su éxito dependa en ese factor.

Dado lo ya aprendido en crisis anteriores, está claro que el mantenimiento del gasto social público es vital en tiempos de crisis, pero también sabemos que los indicadores sociales tardan en recuperarse el doble de tiempo que los económicos, dejando atrás a gran cantidad de personas. Esto significa que se pierde capital humano, y

que no resulta válida la ecuación que reza que “cuando se recupere la economía, se recuperarán los indicadores sociales”.

Las mujeres, en sus estrategias para hacer frente a la crisis, típicamente se colocan a sí mismas en segundo lugar a los efectos de garantizar la sobrevivencia de sus familias: aceptan trabajos de medio tiempo –usualmente en el sector informal de la economía– y salarios más bajos, y realizan más cantidad de horas no remuneradas. Es importante conocer los distintos sectores de la economía en los que trabajan las mujeres, y no caer en generalizaciones que las ubican en su totalidad dentro de una categoría uniforme denominada “trabajadores”. Por ejemplo, las reducciones de los gastos gubernamentales van a tender siempre a aumentar el trabajo no remunerado.

La discriminación de género no solo es un tema de pobreza, es también un tema de equidad y ciudadanía, y los problemas que emergen de la desigualdad pueden ser resueltos solo con estos Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos. Para avanzar necesitamos sistemas de protección social universales y holísticos.

Un desarrollo sustentable, inclusivo e igualitario requiere un cambio en la teoría económica que debe ser reflejado en la práctica. No se trata de apuntar al crecimiento y formular algunas políticas destinadas a las mujeres, sino de diseñar e implementar un nuevo paradigma de desarrollo con iguales derechos y oportunidades para todos, sin forma alguna de discriminación.

Fuente: *Social Watch Cuadernos Ocasionales, Más allá de Beijing. La hora de la economía de género*, (2010), < [www.socialwatch.org/node/11571](http://www.socialwatch.org/node/11571)>.

en la producción de alimentos y que los alimentos producidos benefician tanto a las mujeres como a los hombres.

Un análisis de género de la financiación de cambio climático también debe estar atento a la división del trabajo remunerado y no remunerado. Es ésta un área en la que los presupuestos de género pueden hacer una contribución particularmente significativa a la comprensión de cómo mejorar la financiación para el cambio climático. Las mujeres continúan llevando a cabo una cantidad desproporcionada de trabajo no remunerado, gran parte del cual se ve directamente afectado por el cambio climático. Esta labor incluye el cuidado de los miembros de la familia y la comunidad, quienes pueden experimentar mayor cantidad de efectos negativos sobre la salud debido al cambio climático. Incluye el trabajo realizado en el cultivo y preparación de los alimentos y del agua, que se torna más difícil

debido a la sequía y a otros cambios en los patrones climáticos. Incluye la recopilación y el uso de combustible para limpiar, cocinar y esterilizar. Todas estas cargas se ven incrementadas por el impacto negativo del cambio climático. Sin embargo, gran parte de este trabajo no forma parte de la economía monetizada. Por lo tanto, los mecanismos de financiación del cambio climático que miden el impacto en términos de trabajo remunerado y PIB o PBN no captan correctamente la creciente carga de trabajo no remunerado de las mujeres o el impacto de las estrategias de mitigación para disminuir esa carga. Por ejemplo, un estudio del uso de la energía de las trabajadoras rurales en India permitió a las mujeres identificar sus prioridades para reducir el consumo de energía. Sus prioridades estaban directamente relacionadas al uso del tiempo. Las mujeres identificaron fuentes más sustentables de producción de energía. Una mayor eficiencia energética reduce su

carga de trabajo no remunerado, lo cual, a su vez, proporciona más oportunidades para la participación en actividades generadoras de ingresos<sup>8</sup>. El financiamiento de este tipo de programación específica de género tiene un efecto multiplicador. Reducir las cargas de trabajo no remunerado no solo aumenta la capacidad de las mujeres para participar en el trabajo remunerado y, por tanto, de aumentar potencialmente su independencia económica; una menor carga de trabajo no remunerado también puede aumentar las oportunidades educativas para mujeres y niñas. El aumento de los niveles educativos para las mujeres, a su vez, ha arrojado resultados positivos en su salud y la salud de sus familias. Ninguno de estos impactos, sin embargo,

<sup>8</sup> *Power Surge: Lessons for the World Bank from Indian Women's Participation in Energy Projects*, Bretton Woods Project, (2011).

## DE LA EFICACIA DE LA AYUDA A LA JUSTICIA FISCAL

Barbara Adams  
Global Policy Forum

En lo que respecta a una fuente de financiamiento para el desarrollo – AOD, resulta claro que en este momento pocos países dependen de la AOD y los contribuyentes tradicionales se están volviendo cada vez más explícitos acerca de asegurar sus propios intereses como contribuyentes – a través del comercio, los derechos de propiedad y el apoyo a sus propios actores económicos en el sector privado. La situación ahora resulta más complicada debido a la aparición de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo, tanto públicas como privadas. La cambiante situación financiera desafía a la totalidad de los actores a indagar si el desarrollo sustentable requiere un enfoque completamente nuevo – yendo más allá, de financiación para el desarrollo (FPD) a financiación para el desarrollo sustentable (FPDS).

Que haya transparencia respecto a los flujos de ayuda e inversión ha sido algo largamente solicitado por los grupos de mujeres y por las OSC que monitorean quién se beneficia de los flujos de AOD y de los procedimientos, y abogan por una mayor equidad. Su incidencia ha contribuido a obtener mayor cantidad, aunque de forma limitada, de financiación para sectores socialmente excluidos y cuyos derechos han sido identifica-

dos a través de procesos de la ONU y promovidos en instrumentos legales.

El área internacional y multilateral ha sido de gran valía para impulsar los derechos de la mujer y ha generado compromisos legales, programas de acción y apoyo institucional para trasladar la lucha a los dominios de la gobernanza nacional.

El proceso, que se ha venido dando a lo largo de los años desde 1975, el Año Internacional de la Mujer y la 1ª Conferencia de las Naciones Unidas para la Mujer en la Ciudad de México, han generado también una serie de desafíos, no siendo el menor de ellos cómo hacer operativo el enfoque de los derechos humanos y la universalización de los derechos de las mujeres, cómo ir más allá de la promulgación de comunicados y de la legislación a resultados y objetivos específicos, a la implementación y financiamiento.

La política fiscal es un instrumento clave que tienen los gobiernos para llevar a la práctica el enfoque basado en los derechos. Las prioridades de los gobiernos se ven reflejadas más claramente en los presupuestos públicos que en las declaraciones gubernamentales y en los programas de acción. Los activistas pro igualdad de género han marcado en el proceso de FpD la importancia de la gestión de las finanzas públicas y de la política fiscal en lo que respecta a la igualdad de género para establecer un piso de protección social universal.

Incluso con un sistema fortalecido de finanzas públicas, con aumento de los ingresos fiscales y reasignados al gasto público, el máximo de los recursos disponibles no será suficiente para cumplir con los derechos sociales, económicos, culturales y ecológicos de numerosos países. La financiación externa continuará siendo necesaria y esto requiere un nuevo sistema mundial de distribución de la carga. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ofrece un modelo para desarrollar un régimen mundial de financiación, dado que la realización de esos derechos es una responsabilidad de los gobiernos “individualmente y a través de la asistencia internacional y la cooperación, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles”.

Hoy en día no solo somos económicamente interdependientes, sino que también estamos conectados ecológica y socialmente. La capacidad de un gobierno para proporcionar a su gente seguridad económica, a través de un trabajo digno y a través de la protección social tiene que ser negociada, y negociada a través de una multitud de normas que muy a menudo no rinden cuentas a los procesos políticos nacionales. La AOD debería ser gobernada por un proceso de restauración que rinda cuentas a la gente. No eligiendo ganadores y perdedores ni colocando los derechos de algunas personas por encima de los de otras.

puede ser medido sin medir la naturaleza y el efecto del trabajo no remunerado sobre las mujeres y sus comunidades.

El ejemplo del trabajo no remunerado plantea una tensión más fundamental en los esfuerzos de monitoreo del fondo del cambio climático. Los presupuestos de género y del clima están basados en la premisa de que los presupuestos representan declaraciones de valores, no meras respuestas mecánicas al mercado y a otras dinámicas económicas. Los presupuestos de género y climáticos suponen que el gasto es una oportunidad de cambio para mejor – para una macroeconomía que

sea sustentable y equitativa, que mida el progreso en términos de bienestar, no de PIB, que tome el cambio en la calidad de vida, no solo en la economía monetizada. Como tal, este tipo de monitoreo y análisis es un replanteamiento radical de la teoría económica neoliberal. En la práctica, sin embargo, los proyectos presupuestales sobre el género y el clima a menudo invocan tanto las ideas de equidad o justicia y los argumentos económicos tradicionales relativos a la rentabilidad y el crecimiento. En tiempos de crisis económica mundial resulta difícil argumentar que no se deba prestar atención a los costos y a la productividad. Sin embargo, cuando

comienzan a distanciarse de los compromisos internacionales para el cambio climático y la equidad de género, los agentes estatales a menudo lo hacen citando el costo de cumplir esos compromisos. Frente a la tesis de que la justicia y la igualdad son enormemente caras, quienes proponen los valores que susciben proyectos presupuestales climáticos y de género deben enfrentarse a la contradicción inherente a sus propias tácticas – deben tomar en cuenta si están o no dispuestos a realizar reclamos de justicia e igualdad, incluso cuando los objetivos finales sean antagónicos al crecimiento del mercado y a la productividad. ■