

# El Banco Mundial y la igualdad de género: El financiamiento de las políticas de desarrollo

AGOSTO DE 2019



## Tabla de Contenidos

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>1. Ambientación de la escena</b>	<b>3</b>
<b>1.1 La igualdad de género y el entorno de las políticas macroeconómicas</b>	
<b>1.2 El Banco Mundial y la política macroeconómica</b>	
<b>1.3 El Banco Mundial y la igualdad de género</b>	
<b>2. Cómo impacta el financiamiento de las políticas de desarrollo en la igualdad de género</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Financiamiento de las políticas de desarrollo</b>	
<b>2.2 Los impactos sociales y en la pobreza</b>	
<b>2.3 Los impactos de género</b>	
<b>3. El financiamiento de las políticas de desarrollo y la igualdad de género en la práctica</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Los recortes salariales y la privatización en Serbia</b>	
<b>3.2 La flexibilización del mercado laboral en Turquía</b>	
<b>3.3 La protección social focalizada en Mongolia y Montenegro</b>	
<b>3.4 La tributación regresiva en Colombia</b>	
<b>4. Conclusión</b>	<b>17</b>

Autores: Ella Hopkins, Jessica Woodroffe (GADN), Kate Bedford (Universidad de Kent), Gino Brunswijck (Eurodad), Polly Meeks (consultora independiente), Nezir Sinani (Bank Information Center Europe) y Zvezdan Kalmar (CEE Bankwatch Network), así como Emma Bürgisser, Luiz Vieira, Jon Sward, Miriam Brett e Isabel Alvarez (Bretton Woods Project) hicieron una generosa y valiosa contribución. Gracias a la unidad de POSP del Banco Mundial por tomarse amablemente el tiempo para responder a las preguntas sobre el FPD antes de este informe.

Este trabajo forma parte del proyecto de igualdad de género y macroeconomía (GEM, por su sigla en inglés), un esfuerzo de colaboración entre el Bretton Woods Project y la Gender and Development Network (GADN), que tiene como objetivo exponer y desafiar las formas en que las políticas macroeconómicas actuales, en particular las promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pueden socavar la igualdad de género. Trabajando con aliados en todo el mundo, el proyecto GEM alienta a los que toman las decisiones económicas a promover políticas alternativas justas en materia de género.

Editor: Bretton Woods Project. Agosto de 2019

Copyright: Este texto puede ser utilizado libremente bajo Licencia Creative Commons BY 4.0



Los trabajadores de esta fábrica de confección en Gazipur, Bangladesh, formaron un sindicato con la Bangladesh Independent Garment Workers Union Federation.

© Solidarity Center

## Introducción

En 1995 la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing, estableció una ambiciosa plataforma de acción para promover la igualdad de género. Esta incluía el entendimiento de que “la insuficiente atención al análisis de género ha significado que las contribuciones y preocupaciones de las mujeres sigan siendo ignoradas con demasiada frecuencia en las estructuras económicas, como los mercados e instituciones financieras, los mercados de trabajo, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas tributarios y de seguridad social, así como en las familias y los hogares. Como resultado, muchas políticas y programas pueden seguir contribuyendo a las desigualdades entre mujeres y hombres”<sup>1</sup>.

Veinte años después, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estableciendo 17 objetivos para lograr el desarrollo sostenible, que el Banco Mundial respaldó como “plenamente coherentes” con sus objetivos<sup>2</sup>. La igualdad de género es fundamental para la Agenda 2030 de los ODS, tal como se articula en el Objetivo 5 y se incorpora a los demás objetivos. El objetivo 5 incluye metas sobre el reconocimiento y la valoración de los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social, la concesión a las mujeres de los mismos derechos a los recursos económicos y la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, mientras que otros objetivos incluyen metas para proteger los derechos laborales y proporcionar trabajo digno, así como adoptar medidas fiscales y políticas salariales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad<sup>3</sup>.

El Banco Mundial es ampliamente considerado como uno de los principales expertos en igualdad de género en el desarrollo y se ha comprometido a promover la igualdad de género como parte fundamental de sus objetivos gemelos de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida<sup>4</sup>. Su estrategia de género para 2016-2023, llamada *Estrategia para la igualdad de género, la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo*, esboza cuatro objetivos estratégicos: “mejorar el capital humano”; “eliminar las limitaciones para obtener más y mejores empleos”; “eliminar las barreras a la propiedad y el control de activos productivos por parte de las mujeres”; “mejorar la voz y agencia de las mujeres”<sup>5</sup>. Sin embargo, a pesar de que en su estrategia de género se presta cada vez más atención a la condición socioeconómica de la mujer a través del lente de los ingresos, el empleo y los activos y, posiblemente, cada vez más a nivel de los proyectos<sup>6</sup>, se ha puesto poca atención a la cuestión de si el Banco Mundial afecta a la igualdad entre los géneros y los

derechos de la mujer a través de las políticas macroeconómicas que prescribe, ya sea a través de sus instrumentos de préstamo o de los procesos de diagnóstico, y de qué forma lo hace.

El Banco Mundial es un actor importante en la configuración del discurso de la política macroeconómica mundial y puede tener importantes repercusiones en las políticas macroeconómicas de los países prestatarios. La forma más directa en la que el Banco lo hace es a través del Financiamiento de las Políticas de Desarrollo (FPD), el instrumento del Banco Mundial que proporciona créditos, préstamos o garantías a un país prestatario a través de un apoyo presupuestario fungible, condicionado a ciertas reformas de política, incluyendo la reforma de la política macroeconómica.

Este informe explora cómo aborda el Banco las formas en las que impacta en la igualdad de género a través de las condiciones de las políticas macroeconómicas en las Operaciones de Políticas de Desarrollo (OPD). Mostrará cómo el Banco da forma a la formulación de políticas macroeconómicas y de género, se examinará cómo se diseña el FPD y se ilustrará cómo se examinan en la práctica los impactos de género en las OPD, utilizando varios ejemplos recientes. Su objetivo es estimular un mayor debate sobre los vínculos entre la igualdad de género, la política macroeconómica y el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI), en última instancia, para ayudar a crear un entorno de política macroeconómica propicio para la igualdad de género.



Una enfermera selecciona la medicina, febrero de 2009.

1 United Nations, Fourth World Conference on Women, *Beijing Platform for Action*, 1995, párrafo 155.

2 World Bank Group, *Sustainable Development Goals*, 2015, Goal 5.

3 Véase [Goal 8](#)

4 World Bank Group, *A stronger, connected solutions World Bank Group: An overview of the World Bank Group Strategy*, 2016, pág. 4.

5 World Bank Group, *Gender Equality, Poverty Reduction and Inclusive Growth: 2016-2023 Gender Strategy*, 2015, pág. 30.

6 Independent Evaluation Group, *Results and performance of the World Bank Group 2015*, 2016, pág. 1-31.

## 1. Ambientación de la escena

### 1.1 La igualdad de género y el entorno de las políticas macroeconómicas

Las mujeres y las niñas se enfrentan a múltiples barreras entrelazadas que atentan contra sus derechos sociales, políticos, culturales y económicos. Las mujeres, en todo el mundo, se enfrentan a importantes desventajas socioeconómicas en comparación con los hombres, lo que socava la búsqueda de la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres. A pesar de trabajar más horas que los hombres, las mujeres ganan menos en todos los sectores y tienen más probabilidades de trabajar en ocupaciones precarias con menos seguridad y protección social, así como en el empleo informal más vulnerable y peor pagado<sup>7</sup>. Las mujeres tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres en la mayoría de los países, y se enfrentan al acoso sexual y la violencia generalizados en el lugar de trabajo y en el hogar<sup>8</sup>. En promedio, las mujeres realizan casi dos veces y media más cuidados no remunerados y trabajo doméstico que los hombres<sup>9</sup>.

Todas estas desigualdades tienen dimensiones macroeconómicas que deben abordarse con urgencia. En 2017 el Grupo de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres de las Naciones Unidas, llegó a esta misma conclusión, señalando que:

*“Las políticas macroeconómicas son facilitadores cruciales de la igualdad de género porque dan forma al entorno económico general para promover el empoderamiento económico de las mujeres”<sup>10</sup>.*

Sin embargo, el marco de política macroeconómica, dominante y ortodoxo actualmente en vigor, que promueven las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial y el FMI, prácticamente no aborda las desventajas estructurales a las que se enfrentan las mujeres, en particular la participación desproporcionada de las mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado.

Este enfoque “ciego al género” en la formulación de políticas macroeconómicas no tiene en cuenta a los millones de mujeres que tienen empleos mal pagados y de mala calidad, a menudo sin derechos básicos en el trabajo. No aborda las diferentes pautas de consumo, producción y reproducción de las mujeres y los hombres, ni la mayor dependencia de las mujeres de los servicios públicos y la protección social, como los beneficios universales por maternidad o por hijos. Por el contrario, las medidas de consolidación fiscal promovidas por las instituciones financieras internacionales, como los recortes del gasto público en infraestructura de atención y servicios sociales, la orientación adicional de las redes de seguridad social, la flexibilización laboral y la fiscalidad regresiva, afectan de manera desproporcionada a las mujeres y desplazan aún más la carga de la atención sobre los hombros de las mujeres<sup>11</sup>.

El predominio continuo de este enfoque de política es evidente en el análisis de las proyecciones de gasto después de la crisis económica de 2008, que predicen que, en general, se espera que este conjunto de políticas macroeconómicas se aplique en más de dos tercios de todos los países entre 2016 y 2020, afectando a más de seis mil millones de personas o casi el 80% de la población mundial para 2020<sup>12</sup>. La adopción de este conjunto estándar de políticas de austeridad ha llevado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a etiquetar el período actual como “la década del ajuste”<sup>13</sup>.

El logro de la igualdad sustantiva de género debe sustentarse en el acceso al “trabajo digno”, tal como lo define la OIT<sup>14</sup>, reconocer, redistribuir, reducir y valorar el trabajo de cuidados no remunerado<sup>15</sup>, promover medidas universales de protección social transformadoras de género y medidas fiscales progresivas, arraigadas en la participación de la mujer en la adopción de decisiones macroeconómicas. Requerirá una transformación fundamental de las instituciones económicas y sociales en todos los niveles de la sociedad, desde los hogares hasta los gobiernos y, en última instancia, al FMI y al Banco Mundial<sup>16</sup>.

7 UN DESA, *The World's Women 2015*, 2015, págs. 87, 103.

8 UN Women, *Progress of the World's Women 2015-2016*, 2015, pág. 45, 92.

9 *Ibid.*, pág. 11.

10 UN High Level Panel on Women's Economic Empowerment, *Leave No one Behind: Taking action for transformational change on women's economic empowerment*, 2017, pág. 3.

11 UN Women, *Progress of the World's Women*, pág. 28.

12 ILO, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, 2015.

13 *Ibid.*, pág. iii.

14 El trabajo digno se ha convertido en un objetivo universal y ha sido incluido en las principales declaraciones de derechos humanos, resoluciones de las Naciones Unidas y documentos finales de las principales conferencias, incluido el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), el Documento Final de la Cumbre Mundial (2005), la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social (2006), el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017), la Conferencia sobre desarrollo sostenible (2011) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) de las Naciones Unidas.

15 D. Elson, *Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap*, 2017.

16 UN Women, *Progress of the World's Women*, pág. 13.

## 1.2 El Banco Mundial y la política macroeconómica

Aunque a menudo se considera que el FMI es el árbitro mundial de la política macroeconómica, el Banco Mundial también ejerce una influencia significativa sobre las economías de sus miembros, a menudo en conjunción con el FMI<sup>17</sup>. Lo hace a través de su financiamiento de proyectos y políticas, acompañado de sus diagnósticos, sus investigaciones, sus clasificaciones y su asistencia técnica<sup>18</sup>.

El enfoque de Maximización del Financiamiento para el Desarrollo (MFD), que establece una estrategia centrada en el sector privado para movilizar la inversión privada en infraestructura y prestación de servicios sociales, determina significativamente el trabajo de política macroeconómica del Banco Mundial<sup>19</sup>. Adoptado en 2017, el enfoque de MFD representa la solución del Banco Mundial a la “brecha de financiamiento” de los ODS, establecida durante la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015<sup>20</sup>. El enfoque del MFD se basa en el supuesto de que los gobiernos deben optar primero por el financiamiento del sector privado en la búsqueda del desarrollo sostenible y sólo optar por el financiamiento público si fracasan todos los esfuerzos por atraer financiamiento del sector privado mediante la reducción del riesgo y el establecimiento de “entornos propicios” para las empresas<sup>21</sup>. En lugar de financiar los servicios directamente con las finanzas públicas, el MFD limita el papel del Estado a facilitar la inversión privada eliminando los riesgos del sector privado y absorbiéndolos por sí mismo; un enfoque que permanece,

“fundamentalmente incompatible con los derechos de las mujeres y el desarrollo sostenible que no deja a nadie atrás”<sup>22</sup>.

Un aspecto central del enfoque de MFD es el papel del Banco Mundial en la creación de un “entorno propicio”<sup>23</sup> para una mayor inversión privada a través de sus programas nacionales, que incluyen reformas de políticas en las OPD. Se basa en el informe *Doing Business* del Banco Mundial, que clasifica a los países sobre la base de leyes reguladoras favorables a las empresas en diez áreas<sup>24</sup>. Un estudio de Eurodad sobre las acciones previas para las OPD en 2017 encontró que las condiciones más comunes de

las OPD del Banco Mundial estaban relacionadas con la mejora del papel del sector privado<sup>25</sup>. El estudio de Eurodad puso de relieve una serie de medidas de reforma de las políticas, desde la privatización hasta la facilitación de asociaciones público-privadas (APP) en infraestructuras y aprovisionamiento social, hasta la liberalización de los mercados de la energía y las telecomunicaciones. Sin embargo, una amplia gama de otras políticas macroeconómicas promovidas en las OPD del Banco Mundial también facilita un enfoque que prioriza al sector privado. Esto incluye expresar el sector público y socavar los derechos de los trabajadores, en favor de los intereses privados a través de reformas de la masa salarial pública, reformas del mercado laboral y reformas fiscales.

Además de su papel como prestamista, al igual que el FMI, el Banco Mundial también supervisa el entorno macroeconómico mundial, con un fuerte enfoque en el crecimiento económico y la productividad. Cada año, produce el informe *Perspectivas económicas mundiales*, que analiza las perspectivas de crecimiento regional y mundial y “temas de actualidad”, como la deuda y la inversión. También produce las *Country Economic Updates* dos veces al año para la mayoría de los países. Sus *Indicadores del desarrollo mundial* miden, entre otras áreas, el crecimiento económico, la vulnerabilidad macroeconómica y la deuda, el desarrollo del sector privado, la gestión del sector público, la protección social y el trabajo en 217 economías<sup>26</sup>.

Las Prácticas Mundiales de Macroeconomía, Comercio e Inversión (MTI, por su sigla en inglés) del Banco Mundial, son un equipo conjunto del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo del sector privado del Banco Mundial, que trabaja con los países a través de diagnósticos, estrategias, préstamos para políticas y análisis sobre temas relacionados con la tributación, las estrategias de crecimiento, el gasto público y la deuda pública<sup>27</sup>. Además, dos veces al año, las Prácticas Mundiales de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad y las MTI producen conjuntamente los informes *Macro Poverty Outlook* para diferentes regiones, con previsiones y sus hojas de datos correspondientes para cada país de la región. Estos, a su vez, están diseñados para guiar el compromiso del Banco con los países prestatarios, a través de sus Diagnósticos sistemáticos del país, sus Marcos de Asociación con los Países y sus préstamos<sup>28</sup>.

17 World Bank Group, *Bank Policy: Development Policy Financing*, 2017, pág. 4, párrafo 10.

18 World Bank Group, *Macroeconomics Overview*, consultado el 23 de julio de 2019.

19 Development Committee, *Maximizing Finance for Development: Leveraging the Private Sector for Growth and Sustainable Development*, 2017.

20 Development Committee, *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, pág. 2; UN Financing For Development, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, 2015.

21 Development Committee, *Forward Look – A Vision for the World Bank Group in 2030*, 2018, pág. 5.

22 Bretton Woods Project, *Gender-Just Macroeconomics II: The World Bank's privatisation push*, pág. 5.

23 Development Committee, *Forward Look*, pág. 5.

24 Bretton Woods Project Observer, *Doing Business 2019: World Bank's tunnel vision obscures calls for reform*, „Invierno de 2018.

25 27,7% de todas las acciones previas en 2017 estaban destinadas a mejorar el papel del sector privado. Con un 15,4% correspondiente a los indicadores del informe *Doing Business* y el 11% directamente vinculado a la aplicación de la estrategia de MFD, G. Brunswijk, *Flawed conditions: The impact of the World Bank's Conditionality on Developing Countries*, Eurodad, 2019, pág. 2.

26 World Bank Group, *World Development Report Indicators*, consultado el 23 de julio de 2019.

27 World Bank Group, *Macroeconomics Overview*, consultado el 23 de julio de 2019.

28 World Bank Group, *World Bank Country Engagement*, consultado el 23 de julio de 2019.

### 1.3 El Banco Mundial y la igualdad de género

El Banco Mundial puso en marcha por primera vez una estrategia de acción para integrar las cuestiones de género en su labor en 2001, seguida de un Plan de acción en materia de género en 2007, que estableció el enfoque del Banco hacia la igualdad de género como “economía inteligente”, un “análisis de viabilidad para ampliar las oportunidades económicas de las mujeres”<sup>29</sup>.

Su política general de género, la política del Banco (PB) 4.20, actualizada por última vez en 2015, estableció que el Banco “evalúa periódicamente las dimensiones de género del desarrollo” cuando tiene un “programa de asistencia activa”<sup>30</sup>. Esta política orienta la implementación de lo que el Banco denominó “intervenciones sensibles al género” en sus Marcos de Asociación con los Países, que establecen objetivos de desarrollo a nivel de país y orientan el apoyo del Banco Mundial a los países prestatarios<sup>31</sup>.

El *Informe sobre el desarrollo mundial (WDR, por su sigla en inglés), titulado Igualdad de género y desarrollo*, mantuvo el enfoque anterior del Banco sobre el género como interés económico, con un fuerte énfasis en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y el aumento de los ingresos y activos de las mujeres. Observó que, a fin de abordar la desigualdad de género, era necesario que los encargados de la formulación de políticas examinaran los hogares, los mercados y las instituciones, así como las interacciones entre ellos, prestando especial atención a la dinámica de género en el hogar<sup>32</sup>. El informe fue seguido por otros informes más específicos, tales como *Cuestiones de género en el trabajo* (2014) y *Voz y Participación* (2014).

En 2015 el Banco Mundial lanzó su estrategia de género para 2016-2023, denominada *Igualdad de género, reducción de la pobreza y crecimiento inclusivo*, que se basó en el marco conceptual del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. La estrategia estableció que

“la igualdad de género es un objetivo básico de desarrollo por derecho propio”, pero también una “política de desarrollo inteligente y una práctica empresarial”<sup>33</sup>.

La estrategia contenía cuatro objetivos estratégicos para: “mejorar el capital humano, eliminar las limitaciones para obtener más y mejores empleos; eliminar las barreras a la propiedad y el control de activos productivos por parte de las mujeres; mejorar la voz y agencia de las mujeres”<sup>34</sup>. La estrategia se centró en gran parte en la profundización del enfoque del Banco basado en los países en materia de igualdad de género, el desarrollo de un enfoque

más estratégico y basado en los resultados y el establecimiento de un sistema de seguimiento más sólido<sup>35</sup>.

La estrategia de género del Banco identificó que las mujeres tienen más probabilidades de realizar trabajos de cuidado, que deben redistribuirse tanto dentro del hogar como “entre los hogares y los proveedores privados y públicos”, y que las mujeres se enfrentan a “la segregación sexual ocupacional”<sup>36</sup>.

Sin embargo, en respuesta al borrador de esta estrategia, la sociedad civil pidió

“un enfoque más integral para lograr una igualdad sustantiva de género que se aleje de una comprensión económica estricta del empoderamiento económico de las mujeres”<sup>37</sup>.

Estas críticas pusieron de relieve que la estrategia no lograba hacer frente a las causas estructurales de la desigualdad de género, ya que no sólo carecía de un marco coherente de derechos humanos como base crucial para su análisis, sino que tampoco identificaba las políticas y tendencias macroeconómicas actuales como un obstáculo subyacente importante para la igualdad de género. **Como resultado, los marcos actuales del Banco para analizar su trabajo desde una perspectiva de género tienen un punto ciego crítico, descuidando mucho los impactos de su asesoramiento en materia de políticas macroeconómicas sobre la igualdad de género.**



Mujeres trabajando en una fábrica textil en Shtip, en el Sur de la República del Norte de Macedonia.

29 World Bank Group, *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan*, 2006, pág. 2.

30 World Bank Group, *Bank Policy 4.20: Gender and Development*, revisado en 2015, pág. 1.

31 Ibid., pág. 2.

32 World Bank Group, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, 2011, pág. 8.

33 World Bank Group, *2016-2023 Gender Strategy*, pág. 11.

34 Ibid., pág. 30.

35 Ibid., págs. 28-9.

36 Ibid., págs. 44, 41.

37 Bretton Woods Project Observer, *World Bank releases new gender strategy*, Primavera de 2016.

## 2. Cómo impacta el financiamiento de las políticas de desarrollo en la igualdad de género

### 2.1 Financiamiento de las políticas de desarrollo

El financiamiento de políticas de desarrollo es uno de los instrumentos de financiamiento proporcionados por el Grupo del Banco Mundial para apoyar las OPD. Entre 2005 y 2015, el Directorio aprobó compromisos de FPD por valor de USD 117 mil millones para 630 OPD, promediando el 29% del total de préstamos del Banco, aunque esto aumentó a casi el 40% después de la crisis financiera mundial<sup>38</sup>.

El FPD adopta la forma de créditos o préstamos emitidos por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el brazo de ingreso bajo del Banco, o por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el brazo de ingreso medio del Banco, dependiendo de los ingresos del país prestatario, o por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) para las garantías.

El Banco Mundial afirma que el FPD tiene como objetivo apoyar “el programa de políticas y acciones institucionales de un país miembro que promuevan el crecimiento y la reducción sostenible de la pobreza”<sup>39</sup>. Se trata de un instrumento de apoyo al presupuesto general y, por lo tanto, el financiamiento no puede destinarse a proyectos específicos, a diferencia del financiamiento de proyectos de inversión (FPI) del Banco. Sin embargo, estas operaciones incluyen condiciones en forma de reformas de política, específicas para el país miembro, desde reformas macroeconómicas hasta reformas más específicas de cada sector. Este informe se enfoca en las reformas de la política macroeconómica, en particular las relacionadas con la política de gasto y tributación, incluidas en varias OPD recientes, como impulsor crucial, aunque a menudo pasado por alto, de las desigualdades de género.

Las OPD se acuerdan entre el Banco y el país prestatario, para decidir las acciones políticas e institucionales en el acuerdo de préstamo y que se establecen con más detalle en un documento del programa. Cada operación del FPD debe ser aprobada por los directores ejecutivos del Banco Mundial, de conformidad con el Convenio Constitutivo del Banco<sup>40</sup>. El Banco afirma que las OPD “apoyan y son coherentes con las políticas e instituciones económicas y sectoriales del país miembro destinadas a lograr un crecimiento sostenible de base amplia y una asignación eficiente de los recursos”<sup>41</sup>. La medida en que estas acciones

previas se acuerdan realmente de manera conjunta sigue siendo objeto de debate<sup>42</sup>.

Las OPD contienen condiciones legalmente vinculantes llamadas “acciones previas”, a menudo reformas políticas o legales, y condiciones “indicativas” no legalmente vinculantes llamadas “desencadenantes”<sup>43</sup>. La *Retrospectiva sobre el financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo 2015 del Banco Mundial* constató que, en promedio, las operaciones incluyen ocho acciones previas<sup>44</sup>. Sin embargo, cada acción previa puede contener múltiples reformas políticas o legales<sup>45</sup>. Para aprobar las operaciones, es decir, el desembolso de un préstamo, el Banco debe estar convencido de que el país prestatario ha mantenido un “marco macroeconómico adecuado”, de acuerdo con la evaluación del Banco, e implementará las acciones previas al momento del desembolso<sup>46</sup>. Las OPD a menudo se publican en una serie programática, con dos o tres enfocadas en la misma área durante varios años.

El FPD es la forma más directa en la que el Banco Mundial puede influir en las políticas macroeconómicas y es una parte clave del compromiso del Banco con la macroeconomía. Por lo tanto, es crucial explorar el FPD desde una perspectiva de género, para examinar hasta qué punto obstaculiza o facilita la igualdad de género y el respeto de los derechos de las mujeres.

### 2.2 Los impactos sociales y en la pobreza

A pesar de viejas objeciones de la sociedad civil<sup>47</sup>, el Marco Ambiental y Social (MAS) del Banco, actualizado en 2017, que establece salvaguardias ambientales y sociales para los proyectos financiados por el Banco, no se aplica a las OPD<sup>48</sup>. Sin embargo, en un informe de 2015 sobre los riesgos ambientales y sociales en el FPD entre 2005 y 2014, el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial estableció que “si el Banco Mundial está apoyando reformas de gran alcance en los países miembros que pretenden contribuir a los objetivos gemelos, entonces debería tratar de comprender el impacto de esas reformas en los pobres”<sup>49</sup>.

Aunque no existen salvaguardias para el FPD, la política general para el FPD prescribe el enfoque del Banco con respecto a los riesgos en las operaciones. Establece que el Banco debe determinar si

38 World Bank Group, *Development Policy Finance Retrospective*, 2015, pág. 1, pág. xi.

39 World Bank Group, *Bank Policy*, 2017, pág. 3, párrafo 6.

40 *Ibid.*, pág. 4, párrafo 11.

41 *Ibid.*, pág. 3, párrafo 6.

42 Véase por ejemplo, Bretton Woods Project, *IMF and World Bank's Influence on Economic Policy Making in Developing Countries*, minutos en el panel del Foro sobre Políticas de la Sociedad Civil, 14 de abril de 2016.

43 World Bank Group, *Bank Policy*, 2017, pág. 6, párrafo 16 y 17.

44 World Bank Group, *Development Policy Finance Retrospective*, pág. 15.

45 G. Brunswijck, *Flawed conditions*, pág. 1.

46 World Bank Group, *Bank Policy*, 2017, pág. 4, párrafo 16.

47 Bretton Woods Observer, *Eroding accountability? The World Bank's lending mechanisms under review*, Primavera de 2015.

48 World Bank Group, *World Bank Environmental and Social Policy for Investment Project Financing*, 2017, pág. 5, nota al pie 12.

49 IEG, *Managing Environmental and Social Risks in Development Policy Financing*, 2015.

“es probable que las políticas específicas apoyadas por la operación tengan consecuencias sociales y de pobreza significativas, especialmente para las personas pobres o los grupos vulnerables”<sup>50</sup>.

Para determinar esto, el Banco lleva a cabo un Análisis de Pobreza e Impacto Social (PSIA, por su sigla en inglés), que se describe en el documento del programa para cada operación. Si se determina que alguna acción previa tiene “efectos significativos probables”, el Banco debe resumir “el conocimiento analítico pertinente de estos efectos”, destacando los sistemas para “reducir los efectos adversos” del país prestatario<sup>51</sup>. Si existen brechas significativas en el análisis o deficiencias en estos sistemas, el Banco debe describir cómo “se abordarían las brechas o deficiencias antes o durante la implementación del programa, según corresponda”<sup>52</sup>.

Sin embargo, en el Banco existe una orientación limitada sobre qué constituye “pobreza significativa y consecuencias sociales”. El informe del GEI de 2015 destacó que no existe “una definición formal” de tales riesgos en la política del Banco, que calificó de “vaga”<sup>53</sup>. Si bien hay varias notas de orientación relacionadas con los PSIA, incluyendo la *Nota de orientación sobre el uso del análisis de impacto sobre la pobreza y social en la PPD* (Política de Préstamos para el Desarrollo, el nombre anterior del FPD) de 2013, el informe del GEI destacó que la variación en la usabilidad y calidad de estas notas, junto al hecho de que no existe un procedimiento formal en la política, ha creado incentivos para eliminar la prioridad de la gestión de los riesgos ambientales y sociales<sup>54</sup>. El informe más reciente del GEI, de 2017, *Resultados y desempeño*, también señaló que la gestión de los riesgos ambientales y sociales en el FPD podía “mejorarse”<sup>55</sup>.

El GEI identificó muchas más acciones con riesgos de efectos ambientales o sociales negativos que las destacadas por los equipos de trabajo del Banco Mundial. En su informe, el GEI señaló una “subregistro de riesgos potenciales” y una identificación “inconsistente” de riesgos por parte del personal del Banco<sup>56</sup>. Declaró que “las políticas que se identificaron como de riesgo en algunas operaciones no se identificaron como riesgosas en otras operaciones que respaldaban políticas similares, sin una justificación clara basada en el contexto”<sup>57</sup>. El uso del PSIA se describió como “desigual” y se dejó como una “cuestión de juicio” del personal<sup>58</sup>.

El informe destacó además que “después de que se implementa

una acción de política, en la actualidad no existe un sistema formal en el Banco para monitorear y evaluar los riesgos ambientales y sociales ni su mitigación”, señalando la falta de atención prestada a los riesgos ambientales y sociales negativos en los Informes finales de ejecución y resultados (ICR, por su sigla en inglés)<sup>59</sup>. Concluyó que la política, los procedimientos, la orientación y las prácticas se caracterizan por una serie de lagunas e inconsistencias, conceptos vagamente definidos, falta de rendición de cuentas e incentivos desalineados”<sup>60</sup>.

Aunque la administración del Banco Mundial cuestionó la metodología y los criterios del GEI para su informe, admitió que “la aplicación de los requisitos ambientales y sociales de la política operativa ... debe fortalecerse aun más”<sup>61</sup>. Expuso sus acciones al respecto en su resumen de las medidas propuestas en la Retrospectiva sobre el financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo 2015, como la introducción de una nueva tabla de detección de efectos ambientales y sociales en los documentos de los programas de FPD, la preparación de directrices actualizadas sobre los efectos ambientales y el fortalecimiento de la capacidad interna “para llevar a cabo revisiones de diligencia debida de los efectos ambientales y sociales”<sup>62</sup>. En la Retrospectiva, el Banco describió la cobertura del PSIA como “inadecuada” y declaró que “se necesita una atención continua para garantizar que los PSIA se lleven a cabo para todas las acciones previas que puedan tener efectos significativos, especialmente los negativos”<sup>63</sup>.



Cocinera sirviendo la cena en waystation.

50 World Bank Group, *Bank Policy*, 2017, pág. 4, párrafo 13.

51 Ibid.

52 Ibid.

53 IEG, *Managing Environmental and Social Risks*, pág. xii.

54 Ibid.

55 IEG, *2017 Results and Performance*, 2018, pág. 20.

56 IEG, *Managing Environmental and Social Risks*, págs. x, xii.

57 Ibid., pág. xi.

58 Ibid., págs. xii, 47.

59 Ibid., pág. xi.

60 Ibid., pág. 29.

61 IEG, *2017 Results and Performance*, p. xx; IEG, *Managing Environmental and Social Risks*, “Management response”, 2015, pág. xvii.

62 World Bank Group, *Development Policy Finance Retrospective*, 2015, pág. xiv.

63 Ibid., págs. 40, 41.



### 2.3 Los impactos de género

En relación con el género, los PSIA pueden incluir una evaluación independiente de género, pero esto no es un requisito y muchas no realizan ningún análisis de género. La Retrospectiva del Banco afirmó que “las OPD se centran cada vez más en el género”, con 43 OPD (de 599) que tienen al menos una acción previa enfocada en el género desde 2005 y aprobada hasta 2014<sup>64</sup>. Con esto, se refería a acciones previas que incluyen “apuntar a programas o acciones apoyadas hacia mujeres o niñas”<sup>65</sup>. Sin embargo, es menos claro si el Banco está evaluando, y cómo lo hace, las dimensiones de género de los riesgos sociales y de pobreza de las acciones previas que no son específicas de género, o aquellas que se dirigen explícitamente a las mujeres y las niñas, pero que pueden tener impactos diferenciales de género, como las reformas del mercado laboral. Esto es particularmente revelador y refleja las conclusiones generales del GEI en relación con la inconsistencia de los PSIA, ya que el Banco publicó una guía relativamente completa al respecto ya en 2013.

En 2013 el Banco Mundial publicó una guía sobre la integración del género en los PSIA y una nota de buenas prácticas correspondiente<sup>66</sup>. La guía estipulaba:

“El género es una dimensión relevante de los impactos de la reforma de políticas que se descuida mucho en el PSIA”<sup>67</sup>.

Destacó que “la integración de género en el PSIA se refiere al proceso de comprensión de las implicaciones del cambio de políticas o una reforma para diferentes grupos de mujeres y hombres” y “que cada grupo se ve afectado de manera diferente por los procesos sociales, políticos y económicos”<sup>68</sup>. Enumeró varias cuestiones que el personal del Banco debe abordar para ayudar a evaluar los impactos de género de las reformas relacionadas con el empleo, los precios, el acceso a bienes y servicios, los activos, las transferencias y los impuestos. La guía también sugirió que el personal del Banco tenga en cuenta los diferentes papeles de las mujeres y los hombres dentro de las instituciones sociales y del mercado. Advirtió que “las mujeres tienen redes diferentes a las de los hombres y pueden no estar representadas por igual en los grupos de interés de los sectores afectados por la reforma”, lo que puede afectar a su capacidad para “reclamar los beneficios de una reforma e influir en su diseño”<sup>69</sup>.

Sin embargo, estas guías no contienen ningún procedimiento obligatorio y sigue sin estar claro con qué frecuencia se utilizan para informar a los PSIA. No se mencionan los impactos de género en la política del Banco para el FPD – el único documento

que describe los procedimientos oficiales obligatorios para el FPD. Por otra parte, el GEI destacó que

“no hay ningún requisito explícito para los aportes de expertos calificados en las instrucciones oficiales de procesamiento”,

que presumiblemente incluye a los equipos de género y pobreza dentro del propio Banco Mundial<sup>70</sup>. En la guía se afirmaba que “[la incorporación] de una perspectiva de género en el diseño y la aplicación de políticas puede ayudar a identificar oportunidades para corregir las limitaciones de género, promoviendo así una mayor igualdad de género, que es un derecho humano fundamental”<sup>71</sup>.

En vista de ello, en la siguiente sección se examinan varias reformas recientes de la política macroeconómica introducidas como acciones previas en las recientes OPD, que podrían tener efectos negativos desproporcionados para las mujeres. Analiza los PSIA del Banco Mundial en relación con estos impactos, utilizando la nota *Integrating Gender into PSIA* de 2013 como guía. Si bien este análisis no es un inventario exhaustivo de los impactos de género del FPD, los casos a continuación tienen como objetivo ilustrar cómo los PSIA y el análisis de género se llevan a la práctica en varios casos, lo que plantea una serie de preguntas y preocupaciones.



Mujeres en el Centro de Empoderamiento y Solidaridad SADA conmemoran el Día Internacional de la Mujer, Turquía, 15 de marzo de 2019.

64 World Bank Group, *Development Policy Finance Retrospective*, pág. 16, 15.

65 *Ibid.*, pág. 17.

66 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty and Social Impact Analysis*, 2013; World Bank Group, *Good Practice Note: Integrating Gender into Development Policy Loans*, 2012.

67 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 2.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, pág. 11.

70 IEG, *Managing Environmental and Social Risks*, pág. xii.

71 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 3.

### 3. El financiamiento de las políticas de desarrollo y la igualdad de género en la práctica

#### 3.1 Los recortes salariales y la privatización en Serbia

Recortar, limitar o congelar los salarios del sector público fue una acción previa en varias operaciones recientes de política de desarrollo, como en la OPD de Consolidación fiscal y crecimiento inclusivo de Gabón de 2018 (P159508), la OPD del Sector fiscal y financiero de Montenegro de 2018 (P166205), la OPD Segunda consolidación fiscal, energía sostenible y competitividad de Egipto de 2017 (P161228) y la OPD de Emergencia de Gambia de 2017 (P163285). El Banco Mundial y el FMI suelen ordenar estas reformas, a menudo como parte de programas generales de consolidación fiscal, para reducir el gasto público porque los salarios del sector público a menudo constituyen una gran parte de los presupuestos nacionales.

Sin embargo, el sector público también tiende a ser una importante fuente de empleo para las mujeres en particular, especialmente en la prestación de servicios de primera línea como la enseñanza y el trabajo de salud. Dentro del sector público, las mujeres también suelen estar segregadas verticalmente en puestos de nivel inferior y peor remunerados, que a menudo son más vulnerables a los recortes salariales del sector público<sup>72</sup>. Debido a la mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado y a las necesidades específicas de género, las mujeres suelen ser las que más dependen de los servicios públicos y, por lo tanto, tienen más probabilidades de verse afectadas negativamente si esos recortes conducen a una reducción de la prestación de servicios públicos. Cuando se introducen estas políticas, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo pueden verse afectadas de manera directa y desproporcionada y sus oportunidades de acceder al “trabajo digno” pueden verse socavadas, al tiempo que pueden reducir el acceso de las mujeres a servicios cruciales.

Abordar las limitaciones a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, las oportunidades de generación de ingresos y el acceso a los activos productivos son componentes cruciales de la *Estrategia de género* del Banco, que las destacó como una “zona fronteriza para el Banco”<sup>73</sup>. Esta preocupación también se reflejó en la nota del Banco sobre *Integrating Gender into PSJAs*, en la que se afirmaba que,

“en las reformas de la reducción del tamaño del sector público y la liberalización del comercio, las mujeres del sector público pueden verse afectadas de manera desproporcionada”<sup>74</sup>.

Destacaba que tales impactos pueden “ocurrir en múltiples niveles”, utilizando el ejemplo de que “la pérdida de un empleo y de ingresos por parte de las mujeres, debido a la contracción de un sector donde las mujeres están empleadas... bien puede traducirse en menos poder de negociación para las mujeres en el hogar”<sup>75</sup>. Para examinar la forma en que el Banco aborda estas dinámicas en la práctica, el caso de Serbia es particularmente esclarecedor.

En 2016 y 2018, el Banco Mundial emitió préstamos FPD a Serbia para reformar el gasto público y los servicios públicos, con el objetivo declarado de “mejorar la gestión del gasto público”<sup>76</sup>. Estos préstamos contenían acciones previas para limitar la masa salarial y contener los salarios del sector público. El primer préstamo en 2016 contenía acciones previas para que el gobierno adoptara el Ley sobre el límite máximo de empleados del sector público, que determinaba los límites en la cantidad de empleados del sector público<sup>77</sup>. **A finales de 2017 la nueva ley resultó en una reducción neta de 28.500 empleados del sector público en relación con la línea de base de finales de 2014**<sup>78</sup>.

Esto se consolidó aún más con el préstamo de seguimiento de 2018, que estableció una acción previa para que el gobierno actualizara los límites institucionales sobre la cantidad de empleados en el sector público<sup>79</sup>.

En segundo lugar, el préstamo de 2016 requirió la adopción de la Ley sobre el sistema salarial de los empleados del sector público, para “racionalizar” el sistema de remuneración y clasificación del sector público, prestando especial atención a los sectores de la educación, la salud y la protección social<sup>80</sup>. Esta ley introdujo un nuevo sistema de calificación que estableció escalas salariales para cada grado

72 UN Women, *Progress of the World's Women 2015-2016*, pág. 114.

73 World Bank Group, *2016-2023 Gender Strategy*, pág. 41.

74 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 5.

75 Ibid., pág. 4.

76 World Bank Group, *Program Document for a Proposed Development Policy Loan in the Amount of Euro 160.6 million to the Republic of Serbia for the Second Public Expenditure and Public Utilities Development Policy Loan*, 2018, pág. 3.

77 World Bank Group, *Program Document for a Proposed Development Policy Loan of Eur 182.6 million (us\$200 million equivalent) to the Republic of Serbia for the first public expenditure and public utilities development policy loan*, 2016, pág. 17, prior action #2, trigger #2.

78 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2018, pág. 15.

79 Ibid.

80 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2016, pág. 18, prior action #3, trigger #3.

“para controlar y contener los costos salariales”, “reflejando las condiciones actuales del mercado y las restricciones fiscales”<sup>81</sup>. También tenía por objeto reducir las oportunidades para ciertos acuerdos de remuneración para los empleados de la administración pública a través de la ley<sup>82</sup>. El préstamo de 2018 contenía una acción previa de seguimiento para reformar la ley a fin de fortalecer aun más la base legal para la transición a los nuevos grados salariales<sup>83</sup>.

Serbia tiene la mayor proporción de personas que no trabajan, especialmente los desempleados, en la población en edad de trabajar de la UE<sup>84</sup>. Las investigaciones muestran que, en Serbia, las mujeres representan casi dos tercios de los trabajadores del sector público y suelen concentrarse en los sectores peor remunerados<sup>85</sup>, como la educación, la salud y la protección social, donde se enfrentan a una brecha salarial “oculta”<sup>86</sup>. En el sector de la salud, el 75% de los trabajadores son mujeres, mientras que son el 71% por ciento de los trabajadores del sector educativo<sup>87</sup>. Por lo tanto, es muy probable que las acciones previas para reducir el número de empleados del sector público y contener los salarios, especialmente en estos sectores, tengan un impacto negativo directo en las tasas de empleo de las mujeres en particular y un posible efecto depresivo en los ingresos y la seguridad económica de las mujeres, que ya ocupan una posición más vulnerable en el mercado laboral. **A pesar de en este contexto nacional, el PSIA para el préstamo de 2016 no destacó ningún “efecto sobre la pobreza, social o distributivo” relacionado con la Ley sobre el sistema salarial de los empleados del sector público**<sup>88</sup>.

En el PSIA para el préstamo de 2018, el Banco Mundial concluyó que no se espera que los cambios legislativos relacionados con los salarios del sector público descritos en las acciones previas tengan “impactos distributivos adversos significativos”<sup>89</sup>. La razón dada fue que las leyes sólo estipulan la “recategorización” de los trabajadores públicos, y no contienen “ajustes salariales adversos”<sup>90</sup>.

En relación con la reducción global del número de empleados del sector público, el PSIA para el préstamo de 2016 reconoció que la reforma podría “afectar negativamente a los trabajadores involucrados”, especialmente en la administración pública (educación y salud específicamente), que son “en su mayoría mujeres”<sup>91</sup>. Destacó además que se esperaba que la “integración de los derechos” tuviera “dimensiones de género”<sup>92</sup>. Esto se reflejó además en el préstamo de 2018, que afirmaba que “las reducciones de personal esperadas son mayores” en los sectores de salud y educación, donde “los trabajadores son en su mayoría

mujeres”<sup>93</sup>. Sin embargo, sugirió entonces que el seguimiento del proceso de reducción de personal para los empleados afectados y la inclusión de las mujeres como grupo prioritario para el Servicio Nacional de Empleo (SNE) mitigaría este impacto, sin presentar ninguna prueba a tal efecto<sup>94</sup>. No está claro cómo el SNE mitigará completamente el impacto de los despidos en estas mujeres y sus ingresos perdidos, especialmente en un país con un desempleo tan alto, donde los salarios del sector privado son bajos.

Estas operaciones se basaron en el programa plurianual de consolidación fiscal de Serbia introducido en 2014, que incluyó un recorte global del 10% de los salarios del sector público (con el asesoramiento del FMI) y una congelación de las contrataciones, a la que siguió un Stand By del FMI Acuerdo en 2015<sup>95</sup>. En conjunto, estas acciones previas ya provocaron la huelga de docentes y trabajadores de la salud en noviembre de 2014. Zoran Savic, jefe del Sindicato de empleados de la salud y los servicios sociales, dijo a la agencia de noticias Reuters en ese momento:

“Mantendremos solo un nivel mínimo de trabajo, lo que significa que solo los casos urgentes, los niños y las mujeres embarazadas recibirán tratamiento”.

Señaló que los miembros del sindicato ganaban en promedio RSD 45.000 (aproximadamente USD 450) al mes<sup>96</sup>.

En este contexto, utilizando la nota *Integrating Gender into PSIA*s del Banco de 2013 como orientación, surgen preguntas sobre por qué el Banco no previó que estas acciones previas pudieran tener impactos distributivos y desproporcionados significativos en diferentes grupos de mujeres, reflejando las preocupaciones del GEI sobre los riesgos de subregistro.

Siguiendo las directrices, no parece haber pruebas de que el Banco se pregunte cómo las mujeres y los hombres pueden verse afectados de manera diferente por las reformas como beneficiarios de los servicios públicos consolidados, ni reconozca que las desigualdades de género existentes pueden afectar la capacidad de las mujeres para hacer uso de las medidas compensatorias de una reforma. Tampoco hay pruebas de que el Banco esté explorando a priori enfoques de política propuestos alternativos a las reformas contractivas de la masa salarial, como las políticas de estímulo anticíclicas propuestas recientemente

81 Ibid., págs.17, 18.

82 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2018, pág. 16.

83 Ibid., pág.16, prior action #3.

84 M. Arandarenko, G. Krstic, J. Zarkovic Rakic, *Analysing Income Inequality in Serbia Belgrade From Data to Policy*, Friedrich Ebert Stiftung Belgrade, 2017, pág. 4.

85 M. Vladislavjevi, *Wage Inequality Between and within Public and Private Sector in Serbia in the Times of Austerity*, University of Belgrade, 2018, pág. 6.

86 M. Dokmanovic, *Gender Analysis for Serbia*, 2016, pág. 57.

87 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2016, pág. 31.

88 Ibid., pág. 53.

89 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2018, pág. 30.

90 Ibid., pág. 30.

91 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2016, págs. 31-2.

92 Ibid., p. 55.

93 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2018, pág. 54.

94 Ibid., págs. 31-2.

95 World Bank Group, *Program ...Republic of Serbia*, 2018, págs. 3, 10; IMF, *Republic of Serbia Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement*, pág. 4; IMF, *Republic of Serbia: Eighth Review Under the Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia*, 2017.

96 Reuters, *Serbian teachers, doctors announce strikes over pay cuts*, 2014.

por el FMI<sup>97</sup>, o tomar medidas para apoyar el impuesto progresivo sobre la renta.

En los años transcurridos desde estas reformas, el gobierno serbio también ha debilitado las protecciones laborales, eliminando los mecanismos para garantizar la protección de los derechos laborales e incluso abolido los tribunales especializados en derechos laborales<sup>98</sup>. Si bien estas políticas no son directamente el resultado de las acciones previas del Banco Mundial, hablan de la necesidad de comprender el contexto político general al examinar cómo se ve afectada la igualdad de género en un país en particular, y es especialmente el impacto acumulativo de las políticas de consolidación fiscal lo que puede ser particularmente devastador para los derechos de las mujeres<sup>99</sup>.

En este sentido, Serbia también es un ejemplo particularmente revelador de otra política macroeconómica propuesta por el Banco Mundial: la privatización de las empresas públicas. La privatización de las empresas del sector público puede tener muchos impactos negativos, desde aumentos de precios para los usuarios y acceso restringido a los servicios, hasta despidos de trabajadores. Como ha quedado bien establecido, estos cambios a menudo tienen efectos desproporcionados en las mujeres, en particular debido a la mayor carga de trabajo de cuidado no remunerado, los salarios más bajos, la segregación del mercado laboral y otras desigualdades de género arraigadas<sup>100</sup>.

En 2015 y 2016, el Banco Mundial realizó OPD destinadas a la reforma estructural del sector de las empresas públicas en Serbia, con el objetivo de reducir el apoyo estatal al sector y desbloquear la privatización de las empresas en la cartera de la Agencia de privatización (AP) del Estado. La primera reforma incluyó acciones previas para promulgar una nueva ley de privatización y enmiendas a la ley de quiebras, que eliminarían las protecciones para las empresas endeudadas y permitirían a los acreedores desencadenar la quiebra<sup>101</sup>. Como parte de esta reforma, la OPD también contenía acciones previas para convertir 140 empresas dentro de la AP utilizando el modelo de venta de capital o venta de activos, y para que 188 empresas se convirtieran a través de la quiebra<sup>102</sup>. El segundo préstamo emitido en 2016 contenía una acción previa de seguimiento para que todas las empresas restantes en la cartera de la AP fueran privatizadas y para que el gobierno iniciara procedimientos formales de quiebra en las que no pudieran privatizarse<sup>103</sup>.

El Banco reconoció que las reformas de privatización fueron “controvertidas” y que “afectarían a un gran número de trabajadores”, especialmente cuando las empresas quebraran<sup>104</sup>. El PSIA se enfocó únicamente en los efectos de las pérdidas de puestos de trabajo previstas de la reforma (que se esperaba que fueran 30.000), no en el “impacto general sobre la pobreza”, porque llegó a la conclusión de que sería demasiado difícil de estimar<sup>105</sup>. Destacó que los trabajadores despedidos del proceso de privatización probablemente tendrían dificultades para ser recontratados y podrían necesitar encontrar trabajo en el sector informal<sup>106</sup>.

El PSIA también declaró que el impacto de los planes de compensación para los trabajadores despedidos en el pasado debido a la privatización, como el Fondo de transición del gobierno, no tuvo un impacto duradero en los presupuestos familiares y destacó el impacto limitado del plan del SNE, especialmente para los trabajadores de más edad<sup>107</sup>. A pesar de este análisis, los recursos de los planes de asistencia financiera para la compensación y la expansión específica del SNE fueron las acciones previas introducidas como parte del préstamo, en respuesta a este PSIA<sup>108</sup>. Además, si bien el PSIA destacó la preocupación por la falta de financiamiento de los planes compensatorios anteriores, la acción previa correspondiente



Un vendedor del mercado vende productos en Victoria Market en Port Victoria, Seychelles, 14 de enero de 2017.

© UN Women/Ryan Brown

97 IMF, *Countercyclical Fiscal Policy and Gender Employment: Evidence from the G-7 Countries*, 2019.

98 See Dokmanovic, *Gender Analysis for Serbia*, para un análisis de género de la legislación laboral, la violación de los derechos laborales de las mujeres y la abolición de los tribunales especializados en derecho laboral en Serbia, págs. 19-21, 57.

99 D. Lusiani, *The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy: The gendered costs of austerity: assessing the IMF's role in budget cuts which threaten women's rights* in Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017, pág. 31.

100 Mimi Abramovitz and Jennifer Zelnick, *Privatization in the human services: implications for direct practice*, *Clinical Social Work Journal*, vol. 43, No. 3 (September 2015), pág. 283.

101 World Bank Group, *Program document for a proposed development policy loan in the amount of Eur 88.3 million to the Republic of Serbia for a first programmatic state owned enterprises reform DPL*, 2015, págs. 18-19, prior action #1.

102 Ibid., pág. 19, prior action #2.

103 World Bank, *Program document for a proposed development policy loan in the amount of Eur 89.8 million to the Republic of Serbia for the second programmatic state owned enterprises reform operation*, 2016, pág. 23, prior actions #1 y #3.

104 World Bank Group, *Program document...state owned enterprises reform DPL*, pág. 18.

105 Ibid., págs. 31, 30.

106 Ibid., pág. 31.

107 Ibid., pág. 32.

108 Ibid., pág. 25, prior actions #7 y #8.

sobre la ayuda financiera a los trabajadores despedidos pedía que esta ayuda se limitara a la “sostenibilidad financiera”<sup>109</sup>.

Esto ilustra que, cuando las medidas para mitigar la pobreza y las repercusiones sociales se aplicaban en respuesta a las preocupaciones planteadas en un PSIA, según su propio análisis, evidentemente no eran adecuadas para abordar esas preocupaciones. Otras acciones previas para apoyar a los trabajadores despedidos en los préstamos de 2015 y 2016 incluyeron la eliminación de los desincentivos para el empleo formal<sup>110</sup> y el fomento de la participación en programas de obras públicas<sup>111</sup>. Sin embargo, estas acciones previas no abordaron plenamente las preocupaciones planteadas en el PSIA de que a los trabajadores despedidos les resultará difícil recuperar el empleo en el sector formal.

En la evaluación de género, el PSIA se centró en las normas culturales relacionadas con las diferencias de género, destacando que las mujeres son “más ingeniosas” para complementar los ingresos familiares y son “más propensas a adaptarse a sus circunstancias cambiantes al continuar participando en sus roles tradicionales como amas de casa y cuidadoras primarias de sus familiares”<sup>112</sup>. **Esta esencialidad impuesta al papel de la mujer en el hogar no solo no tiene en cuenta los efectos perjudiciales de la privatización en las trabajadoras, sino que además afianza los estereotipos de género.**

A esta OPD le siguió una serie de préstamos complementarios a Serbia en 2016 y 2018 (discutidos anteriormente en el capítulo). Aparte de recortes de la masa salarial, esta serie de préstamos se centró en “la transformación de las empresas públicas del sector de la energía y el transporte”. El préstamo de 2016 apoyó la comercialización por parte del gobierno de la empresa pública de electricidad *Elektroprivreda Srbije* (EPS)<sup>113</sup>, incluyendo una acción previa para aumentar las tarifas eléctricas en un 3,8%<sup>114</sup>. El PSIA adjunta destacó que el aumento del precio de la electricidad hará crecer la tasa de pobreza e incluyó un análisis de género de que los hogares encabezados por mujeres son más vulnerables a los aumentos del precio de la energía<sup>115</sup>. Sin embargo, al responder a este riesgo identificado, el Banco introdujo una acción previa para enfocar mejor el programa de descuentos en facturas de energía para “amortiguar” el impacto para los hogares más pobres, sin propuestas concretas para mejorar el impacto desproporcionado identificado en los hogares encabezados por mujeres<sup>116</sup>. El préstamo de seguimiento de 2018 contenía una acción previa que se anticipaba para aumentar aún más los precios de la electricidad<sup>117</sup>.

El Banco ha incluido medidas similares para liberalizar las empresas públicas en varias OPD en los últimos años, incluyendo la Tercera DPO de gobernanza, oportunidades y empleos para Túnez en 2016 (P150950) y el crédito para el Desarrollo de la resiliencia de Granada (P151821) en 2016.



Mujeres trabajan en ordenadores, 27 de abril de 2010.

© ILO/Apex Image

109 Pág. 25.

110 World Bank Group, [Program document...state owned enterprises reform DPL](#), pág. 27, trigger #8.

111 *Ibid.*, págs. 35, 44, trigger #7.

112 *Ibid.*, pág. 34.

113 World Bank, [Program ...Republic of Serbia](#), 2016.

114 *Ibid.*, pág. 20, prior action #4, trigger #4.

115 *Ibid.*, pág. 32.

116 *Ibid.*, pág. 23.

117 World Bank, [Program ...Republic of Serbia](#), 2018, pág. 57, prior action 4.

### 3.2 La flexibilización del mercado laboral en Turquía

Como se destacó anteriormente, el Banco Mundial considera que el aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo es fundamental para lograr sus objetivos gemelos de poner fin a la pobreza y promover la prosperidad compartida<sup>118</sup>. Observa que las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en empleos no estructurados, especialmente en Medio Oriente, África septentrional y Asia meridional, donde los hombres tienen cuatro veces más probabilidades que las mujeres de tener empleos a tiempo completo<sup>119</sup>. Las mujeres representan la mayoría de los trabajadores con contratos temporales y a corto plazo, a menudo concentrados en ocupaciones precarias en la parte inferior de la cadena de suministro mundial, con una contribución baja o nula del empleador a la protección social y una seguridad laboral mínima<sup>120</sup>.

Al mismo tiempo, el Banco considera que una mayor flexibilidad del empleo es propicia para la actividad empresarial, que es un tema clave en el análisis de su *Doing Business*, que hace hincapié en “la flexibilidad de los aspectos de regulación y calidad del empleo”<sup>121</sup>. Por flexibilidad, el Banco generalmente se refiere a cuestiones tales como la duración de las horas de trabajo, la duración mínima del empleo antes de que un trabajador tenga derecho a una indemnización por despido y los planes de protección contra el desempleo<sup>122</sup>. Estos tipos de enfoques de política del mercado laboral se ven particularmente fortalecidos por el MFD, que da mucha prioridad al apoyo del Banco a un “entorno de inversión mejorado” y, por lo tanto, a las “soluciones del sector privado” en su trabajo<sup>123</sup>.

En 2008 la OIT adoptó un marco de indicadores de “trabajo digno” que incluía un indicador sobre la estabilidad y la seguridad del trabajo. Este indicador mide el empleo precario en términos de la naturaleza a corto plazo de los contratos de trabajo y la inestabilidad, ya que los empleadores pueden rescindir los contratos con poca antelación<sup>124</sup>. Estas normas, también consagradas en los ODS, aparentemente contradicen directamente las preferencias políticas del Banco Mundial para la flexibilización laboral. Debido a la concentración de las mujeres en sectores ocupacionales informales y no regulados, a menudo con menos acceso a la negociación colectiva basada en los sindicatos, y mayores cargas de trabajo de cuidado no remunerado, las reformas que fomentan regulaciones laborales flexibles amenazan también con socavar de forma desproporcionada la calidad y las condiciones en las que trabajan las mujeres<sup>125</sup>.

El Banco ha incluido medidas que fomentan el trabajo flexible en varias OPD recientes, incluido el Primer crecimiento equitativo de Jordania de 2018 y OPD programática de creación de empleo (P166360), las reformas de Uzbekistán de 2018 para el OPD de transición (P166019) y la OPD de crecimiento y resiliencia de Polonia de 2016 (P149781), así como el apoyo a los cambios en los derechos de negociación colectiva en Bosnia y Herzegovina de 2017: Public Finances DPO (P149768).

El préstamo de FPD de 2017 a Turquía tenía como objetivo apoyar la participación de las mujeres y otros grupos en el mercado laboral mediante el apoyo al empleo flexible. Con el fin de aumentar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, contenía la acción previa que requería la promulgación de una Ley de modificación de la *Ley del Trabajo y la Agencia de servicios de empleo público*<sup>126</sup>. Esta reforma legal contenía una disposición para legalizar los contratos formales de trabajo temporal. El Banco anticipó que esto aumentaría la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo al dar a los trabajadores temporales y a tiempo parcial, que tenían más probabilidades de ser mujeres, un mayor acceso al mercado laboral<sup>127</sup>. Aunque no se incluye como una acción previa, el Banco Mundial también sugirió que el gobierno reformara el sistema de indemnización por despido para que fuera menos costoso despedir a los trabajadores en el futuro<sup>128</sup>. También argumentó que estos cambios legales podrían complementar otras “modalidades de trabajo flexible”, destinadas a reducir los costos laborales<sup>129</sup>.

En su correspondiente PSIA, el Banco Mundial concluyó que esta medida tendría un “efecto positivo” sobre el empleo femenino, reflejado también en la nota correspondiente sobre *Integración de un lente de género*<sup>130</sup>. Sin embargo, la suposición de que el empleo flexible beneficia la entrada de la mujer en la fuerza de trabajo ha sido muy criticada en la literatura académica. Este enfoque no sólo puede afianzar aún más las mayores cargas de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres al reforzar los estereotipos de género de que las mujeres no trabajan a tiempo completo<sup>131</sup>. También puede desalentar a los gobiernos a abordar las brechas salariales de género a medida que su economía se vuelve más dependiente del trabajo precario y peor pagado, o “feminizado”<sup>132</sup>. Además, este PSIA no evalúa el impacto de la formalización de los contratos de trabajo temporal en la calidad o las condiciones del empleo existente de las mujeres, como el posible aumento de la precariedad de las condiciones de trabajo de las mujeres y la reducción de la seguridad laboral de las mujeres en particular.

118 World Bank Group, *2016-2023 Gender Strategy*, pág. 41.

119 Ibid., pág. 17.

120 R. Balakrishnan, L. McGowan y C. Waters, *Transforming Women's Work: Policies for an Inclusive Economic Agenda*, Solidarity Center, AFL-CIO, Rutgers University, 2016, pág. 7-8.

121 World Bank Group, *Doing Business 2019*, pág. 23.

122 Ibid., págs. 63-65.

123 Development Committee, *Maximizing Finance for Development*, pág. 1.

124 ILO, *Decent Work Indicators: Guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators*, 2013, págs. 129-30.

125 Gender and Development Network, *Push no one behind: How current economic policy exacerbates gender inequality*, 2019, pág. 7.

126 World Bank Group, *Program Document for a proposed loan in the amount of eur 350.9 million (us\$400 million equivalent) to the Republic of Turkey for the resilience, inclusion and growth development policy financing*, 2017, pág. 19, prior action #4.

127 Ibid., pág. 19.

128 Ibid., pág. 20.

129 Ibid., pág. 32.

130 Ibid.; World Bank Group, *Turkey Resilience, Inclusion and Growth DPO: Integrating a Gender Lens*, 2019.

131 Balakrishnan, McGowan y Waters, *Transforming Women's Work*, pág. 12.

132 UNCTAD, *Trade and Gender: Unfolding the links*, 2014, págs. 37-38.

La nota Integrating Gender into PSIA pide al personal del Banco Mundial que aborde la pregunta:

“¿Tiene la reforma un impacto en la calidad del empleo para hombres y mujeres?”<sup>133</sup>

De hecho, las mujeres en Turquía ya están concentradas en el trabajo a tiempo parcial, con menos acceso a la seguridad social en comparación con la contraparte masculina<sup>134</sup>. Los grupos de mujeres, como KEIG, han argumentado durante mucho tiempo por un mayor acceso a puestos de trabajo a tiempo completo y más seguros<sup>135</sup>. Estas reformas se producen en medio de la creciente oposición a la sindicalización por parte del gobierno turco, incluido el debilitamiento de los derechos de los trabajadores<sup>136</sup>.

En contraste, el crédito para políticas de desarrollo de 2018 para Bangladesh reconoció que las mujeres se enfrentan a barreras para acceder a empleos de calidad, arraigadas en el trabajo de cuidado no remunerado y la discriminación basada en el género en el mercado laboral<sup>137</sup>. Contenia acciones previas para garantizar una mayor protección de los trabajadores, incluyendo la aplicación de las normas laborales y de seguridad a través de la Ley laboral de Bangladesh<sup>138</sup>. Por supuesto, estos son dos contextos de país diferentes. Sin embargo, esta importante diferencia en los enfoques para la aplicación del PSIA refleja las conclusiones del GEI sobre la desigualdad y las de que los PSIA se basan mucho en el juicio del personal de cada país, lo que plantea preocupaciones de coherencia y consistencia en el análisis de las políticas.

### 3.3 La protección social focalizada en Mongolia y Montenegro

La concentración de las mujeres en el trabajo precario e informal significa que tienden a tener menos acceso a la protección social que los hombres en general, en particular para los riesgos específicos del género, como los beneficios por maternidad<sup>139</sup>, así como los planes basados en los ingresos, como las pensiones. En 2019 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas estableció, en las conclusiones convenidas de su 63º período de

sesiones, que “el acceso universal a la protección social desempeña un papel central en la reducción de la desigualdad, la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones y la promoción del crecimiento inclusivo... [La Comisión] reconoce que los sistemas de protección social pueden hacer una contribución fundamental a la realización de los derechos humanos para todos, en particular para los que están atrapados en la pobreza y los que están marginados o en situaciones vulnerables y son objeto de discriminación”<sup>140</sup>. En 2015, ONU Mujeres estableció que “las evaluaciones específicas del contexto de los riesgos y vulnerabilidades de género son una condición previa importante para diseñar pisos de protección social (PPS) sensibles al género”<sup>141</sup>. Recomendó que los encargados de la formulación de políticas “se basen en programas específicos para crear planes universales que tengan más probabilidades de prevenir los errores de exclusión y el estigma, especialmente para las mujeres de grupos pobres y marginados”<sup>142</sup>.

A pesar de haber adoptado oficialmente la norma de la OIT de protección social universal en 2016, que estipula que, si bien los planes solo pueden llegar a grupos específicos como los niños, esto no está determinado por los ingresos o la riqueza – el Banco Mundial sigue promoviendo medidas de protección social específicas<sup>143</sup>. Estos esquemas se basan comúnmente en la prueba de medios económicos (PMT, por su sigla en inglés) y a menudo se utilizan para mitigar los posibles impactos sociales negativos de otras reformas de políticas en los grupos vulnerables en el FPD. Este enfoque de la protección social, presentado en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2019*, ha sido ampliamente criticado por ignorar el estándar de los pisos de protección social de la OIT y por apoyar un enfoque estrecho<sup>144</sup>. Se ha demostrado que los PMT utilizados para atacar los esquemas de protección social, promovidos por el Banco, son en realidad “altamente inexactos, excluyen comúnmente a más de la mitad de los beneficiarios previstos y muchos tienen un desempeño mucho peor”<sup>145</sup>.

Como resultado, estos planes sistemáticamente dejan fuera del beneficio a la mayoría de las personas que viven en la pobreza de acceder a la protección social<sup>146</sup>. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de quedar excluidas de los planes de protección social, pero en general tienen una mayor necesidad de protección social, debido a las cargas de cuidados desproporcionadas y otras desigualdades de género arraigadas<sup>147</sup>.

133 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 7.

134 R. Asimovic Akyol, *Turkish women's informal work - a complex story*, Al Jazeera, 2014.

135 KIEG, *Women Employment Package which Excludes Women is not Promising for Women!*, 2013, consultado el 13 de julio de 2019.

136 M. Fontenille, *In Turkey, the right to freedom of association and unionisation remains under threat*, Equal Times, junio de 2019.

137 World Bank Group, *Program Document for a proposed development policy credit in the amount of sdr 180.9 million (us\$250 million equivalent) to the People's Republic of Bangladesh for the First Programmatic Jobs Development Policy Credit*, pág. 6.

138 Ibid., pág. 26.

139 S. Razavi, S. Staab, *One step forward, two steps back? Why WDR 2019 harms the World Bank's role as a thought leader on employment and gender equality*, octubre de 2018.

140 UN CSW 63, Agreed Conclusions, párrafo 24.

141 UN Women, *Making National Social Protection Floors Work for Women*, 2015, pág. 2.

142 Ibid., pág. 4.

143 Development Pathways, Eurodad, *Extent of World Bank's poverty-targeting demands laid bare in civil society analysis*, 2019; L. Merling, *IMF framework on social spending out of step with international standards*, Bretton Woods Project Observer, Summer 2019; Véase por ejemplo, 2018 Panama Third DPF (P166159) for PMT, 2018 Gabon Fiscal Consolidation and Inclusive Growth (P159508) para protección social focalizada.

144 Razavi y Staab, One step forward.

145 S. Kidd, *Pro-poor or anti-poor? The World Bank's approach to targeted social protection*, Bretton Woods Project Observer, Spring 2018, pág. 2.

146 Ibid.

147 UN Women, *Making National Social Protection*, 2015.

## ¿QUÉ ES LA PROTECCIÓN SOCIAL?

El término protección social se utiliza para describir políticas y programas públicos y privados que están diseñados para reducir y prevenir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados de las consecuencias financieras del desempleo, de la mala salud, discapacidad o maternidad, y garantizar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos durante toda la vida.

ILO, 2013.

En 2017 el Banco Mundial desarrolló una OPD para el gobierno de Mongolia, con uno de los objetivos declarados de “fortalecer el sistema de protección social” durante el ajuste fiscal<sup>148</sup>.

La operación tenía como objetivo lograr esto a través de la extensión de un programa de beneficios en efectivo dirigido a la pobreza en la forma del “Programa de cupones para alimentos”, utilizando una prueba de medios económicos<sup>149</sup>. Este programa se aplicó en conjunción con la condicionalidad de los préstamos del FMI que reformó el, una vez universal, ‘Programa de dinero infantil’, focalizado en solo el 60% más pobre de los hogares, sobre la base de una prueba de medios económicos, a partir de 2018<sup>150</sup>. Como resultado de esta medida y sus altas tasas de exclusión y error asociadas, se estima que “ahora, se les negará el apoyo a los ingresos a más de 400.000 niños”<sup>151</sup>.

En el PSIA correspondiente, el Banco declaró que el FPD es “neutral o positivo en cuanto al género”, refiriéndose específicamente al impacto beneficioso de los programas “focalizados en la pobreza”, como el ‘Programa de cupones para alimentos’, en los hogares encabezados por mujeres<sup>152</sup>. Afirmó que “la expansión del programa de cupones para alimentos, los cambios en las contribuciones a la seguridad social tienen impactos potenciales en la pobreza”, sin más ampliación<sup>153</sup>. En primer lugar, esto no reconoce los impactos del recorte de la protección social mencionado anteriormente. En segundo lugar, al ampliar aún

más el programa de comprobación de recursos a través de su OPD, el Banco Mundial respaldó el enfoque fallido del FMI en cuanto a la protección social, a pesar de las abundantes pruebas que demuestran que el medio más eficaz de llegar a las personas que viven en la pobreza es apoyar los planes universales<sup>154</sup>, y del inequívoco rechazo de la comunidad internacional a este enfoque<sup>155</sup>. El análisis de género tampoco tiene en cuenta a la mayoría de las mujeres que no residen en hogares encabezados por mujeres. Tampoco aborda preocupaciones específicas sobre las implicaciones de género de los programas focalizados<sup>156</sup>, ni tiene en cuenta las diferencias entre las niñas y los niños beneficiarios del programa.

Otro ejemplo del enfoque del Banco con respecto al género y la protección social en el FPD es un préstamo del FPD a Montenegro en 2017, que contenía una acción previa para eliminar explícitamente un programa de protección social específico de género. En el marco de la reforma del sistema de



Gospava Ostojic dirige un negocio de reparación de zapatos en Belgrado, Serbia.

© UN Women Europe and Central Asia/Rena Effendi

148 World Bank Group, *Program document for a proposed development policy credit in the amount of SDR86.7 million (US\$120 million equivalent, including US\$80 million from the crisis response window) to Mongolia for the economic management support operation first development policy financing*, 2017, pág. 4.

149 World Bank Group, *Program document...first development policy financing*, pág. 26, pillar II prior action.

150 Ibid., nota al pie 7; Development Pathways, *Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits*, 2018.

151 Ibid.

152 World Bank Group, *Program document...Mongolia*, pág. 40.

153 Ibid., pág. 39.

154 Development Pathways, ILO, *Exclusion by Design: the effectiveness of the Proxy Means Test*, 2017.

155 Philip Alston, *The IMF's approach to social protection and the crisis of multilateralism*, Bretton Woods Project Observer, Summer 2018.

156 J. Gonzalo Jaramillo Mejia, *Questioning women's role as the sole recipients of benefits: contrasting evidence on gender-sensitive social protection programming*, Development Pathways, 2019; Gender and Development Network, Femnet, *How social protection, public services and infrastructure impact women's rights*, 2019; G. Brunswijck, *International financial institutions, social protection and gender: missing the target*, Eurodad, 2019.



seguridad social, esta acción previa requería una modificación de la *Ley de protección social y de la infancia* para suprimir los pagos de la protección social para las madres de tres o más hijos<sup>157</sup>, que afectó a 22.000 mujeres<sup>158</sup>. La razón aducida para esta acción previa fue que el programa original era un “desincentivo laboral” para las mujeres, lo que supuestamente condujo a una retirada de la actividad de la fuerza de trabajo, así como el hecho de que la política no logró su “objetivo de fertilidad” previsto, ya que beneficiaba principalmente a las mujeres mayores<sup>159</sup>.

En el PSIA para este préstamo, el Banco argumentó que la reforma de las prestaciones tendrá un impacto positivo en la participación en el mercado laboral y los ingresos laborales, en particular para las trabajadoras. Reconoció que estos cambios también “aumentarán el conteo de la pobreza” y la desigualdad en el corto plazo<sup>160</sup>. Sin embargo, llegó a la conclusión de que esto se mitigaría con los paquetes compensatorios temporales y un aumento del 20% en una prestación por hijos a cargo en condiciones de comprobación de los recursos<sup>161</sup>. Si bien el Banco reconoció a las mujeres como beneficiarias diferenciadas de la reforma como trabajadoras (potenciales), no diferenció a las mujeres en su análisis del aumento de la pobreza y la desigualdad como beneficiarias. Por último, en este ejemplo, el Banco se basó en los efectos positivos del crecimiento previsto que se está produciendo a largo plazo, sin pruebas de que esto se materialice realmente. Mientras tanto, las madres con tres o más hijos se ven afectadas negativamente por una reducción directa de los ingresos, lo que, dada su carga de cuidados no remunerada desproporcionadamente alta, podría producir consecuencias potencialmente devastadoras.

Como era de esperar, a principios de año hubo protestas de las mujeres afectadas que exigían que el gobierno revirtiera su decisión. La agencia de noticias local *BalkanInsight* informó que Dragica Kovacevic, de 57 años, de la ciudad de Niksic, madre de cuatro hijos, estaba en la calle por quinto día y noche seguidos, diciendo que estará allí mientras pueda soportarlo<sup>162</sup>. El informe continuó diciendo:

“Cuando se le preguntó qué haría el gobierno para ayudar a las miles de mujeres que dependen de la ayuda estatal, Markovic [el primer ministro] dijo que la decisión de recortar los beneficios no se alteraría. ‘Deberían irse a casa y estar con sus hijos’”.

### 3.4 La tributación regresiva en Colombia

La influencia del Banco Mundial en la política macroeconómica no se limita a la política de gastos, sino que también se extiende a las políticas fiscales, a través de acciones previas relacionadas con la reforma tributaria en varias OPD recientes. La tributación regresiva, por la que una mayor proporción de los ingresos de una persona se paga en impuestos a medida que disminuye la cantidad total de ingresos, generalmente puede exacerbar la desigualdad y socavar la igualdad de género<sup>163</sup>. Se reconoce ampliamente que los impuestos indirectos sobre el consumo, como el impuesto al valor agregado (IVA), a menudo tienen efectos perjudiciales para las mujeres, porque las mujeres tienen ingresos desproporcionadamente más bajos y tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en las necesidades de consumo de los hogares<sup>164</sup>. Esto se compara con los impuestos más progresivos que están directamente relacionados con la renta y el patrimonio, como el impuesto a la renta de las personas jurídicas, el impuesto a la renta de las empresas, el impuesto a las ganancias de capital y el impuesto a la propiedad.

La nota orientativa *Integrating Gender into PSIA*s del Banco ya lo reconocía en 2013, afirmando que “los sesgos implícitos en la tributación interactúan con las diferencias de género en los tipos de empleo, el comportamiento de consumo y los derechos de propiedad, lo que produce diferentes impactos. Por ejemplo, las mujeres predominan en el trabajo de cuidados no remunerado y en el empleo informal, por lo que pueden verse menos afectadas por los impuestos directos sobre la renta que los hombres. Sin embargo, las mujeres también tienden a gastar una mayor parte

157 World Bank Group, *Program document for a proposed first fiscal and financial sector resilience policy-based guarantee in the amount of eur 80 million to Montenegro*, 2017, pág. 13, prior action #5. Gospava Ostojic dirige un negocio de reparación de zapatos en Belgrado, Serbia.

158 Balkan Insight, *Montenegrin Mothers Threaten 'Radical' Action Over Benefit Cut*, 2017.

159 World Bank Group, *Program...Montenegro*, pág. 2.

160 Ibid., págs. 20, 21.

161 Ibid., págs. 20, 26, prior action #5.

162 Balkan Insight, *Montenegrin Mothers*, 2017.

163 K. Lahey, *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries*, UN Women, 2018.

164 C. Grown and I. Valodia, *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, 2010.

de sus ingresos en artículos para el hogar, como alimentos, ropa y atención médica, lo que significa que un aumento en los impuestos sobre los bienes y servicios tiene un mayor impacto en ellas y sus dependientes que los hombres”<sup>165</sup>. No obstante, el reciente asesoramiento del Banco en materia de política fiscal en el FPD demuestra que esta comprensión no siempre se traduce en la práctica.

El préstamo del FPD a Colombia de 2017, por ejemplo, tuvo como objetivo apoyar las medidas de consolidación fiscal y aumentar el espacio fiscal a través de reformas de la política tributaria, así como del gasto<sup>166</sup>. Incluía acciones previas para que el Gobierno adoptara una reforma tributaria para aumentar el IVA del 16% al 19%, al tiempo que se reducían las tasas globales del impuesto a las empresas<sup>167</sup>. Al hacerlo, el Banco hizo hincapié en la importancia de “mantener la equidad en el sistema” y aplicó el IRPF a los dividendos, o ingresos que las empresas pagaban a los accionistas<sup>168</sup>.

En su PSIA adjunto, el Banco declaró que “se espera que la reforma de los impuestos indirectos reduzca la renta disponible a lo largo de la distribución del gasto”, lo que significa que los hogares que gastan más en bienes y servicios en términos absolutos también pagarían más IVA en términos absolutos, pero luego concluyó que “tendría una incidencia progresiva absoluta y relativa [negritas agregadas]”<sup>169</sup>. El Banco hizo hincapié en que “los artículos esenciales que representan una mayor proporción del gasto de los hogares pobres, como la canasta básica de alimentos y los medicamentos”, siguen estando excluidos del IVA, lo que mejora los efectos más graves

en los pobres<sup>170</sup>. **Sin embargo, el Banco no sólo no proporcionó ninguna prueba para su afirmación de que la reforma del IVA tendría efectos relativos progresivos, tampoco evaluó los impactos de género de la reforma, tanto en términos de dónde se encuentran las mujeres en relación con los hombres en la distribución del gasto como en términos de patrones de consumo diferenciados por género.**

En relación con la reforma del impuesto a las empresas, si bien el PSIA no evaluó específicamente la pobreza o el impacto social de la reducción de las tasas globales del impuesto a las empresas, afirmó que las reformas de los impuestos directos tendrían un “impacto distributivo positivo neto”<sup>171</sup>. Destacó que esta medida podría “impulsar el empleo” en las zonas de posconflicto y “reducir la desigualdad regional”, aunque no se han aportado pruebas de esta afirmación<sup>172</sup>. A continuación, en el mismo documento, destacó que los cambios en los impuestos directos tendrían “impactos distributivos ambiguos”<sup>173</sup>, lo socavando así su propio análisis distributivo y haciéndose eco de las conclusiones del GEI sobre enfoques incoherentes sobre la pobreza y el riesgo social. No preveía ningún análisis de género sobre esta reforma en particular y, una vez más, no sugería ninguna medida para abordar los posibles efectos identificados.

Se identificó un asesoramiento regresivo similar en la Operación de gestión macroeconómica y fiscal de 2016 de Guinea (P156629), donde el Banco implementó una acción previa para aumentar la tasa de IVA del 18% al 20%, eliminando las exenciones a los aceites comestibles y la harina<sup>174</sup>.

165 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 10.

166 World Bank Group, *Program Document for a proposed loan in the amount of eur568.3 million (us\$600 million equivalent) to the republic of Colombia for the first fiscal sustainability and competitiveness development policy financing*, 2017, pág. 6.

167 Ibid., pág. 21, prior action #3.

168 Ibid., págs. 21, 22.

169 World Bank Group, *Program Document for a proposed loan in the amount of eur568.3 million (us\$600 million equivalent) to the republic of Colombia for the first fiscal sustainability and competitiveness development policy financing*, 2017, págs. 36, 60, 62.

170 Ibid., pág. 36.

171 Ibid., pág. 62.

172 Ibid., pág. 69.

173 Ibid., pág. 60.

174 World Bank Group, *Program document for a proposed development policy credit in the amount of SDR 28.3 million (US\$40 million equivalent) to the Republic of Guinea for the first macroeconomic and fiscal management operation*, pág. 26, pillar\_2 prior action.

## 4. Conclusión

El Grupo Banco Mundial se comprometió a apoyar los ODS en todos sus productos, instrumentos y servicios, incluido el FPD, y publicó una Estrategia de género en la que se esbozan sus planes para promover la igualdad de género en toda la institución y en el ámbito nacional. En su política general para las OPD, declaró que el personal debe determinar si “es probable que las políticas específicas apoyadas por la operación tengan **consecuencias significativas sociales para la pobreza, especialmente en personas pobres o grupos vulnerables** [negritas agregadas]”, y desarrolló la herramienta PSIA para facilitar este análisis, incluyendo la orientación sobre la integración de un análisis de género<sup>175</sup>.

Sin embargo, las recientes OPD esbozadas en este informe ponen de relieve una serie de lagunas y cuestiones pendientes en relación con el enfoque del Banco. Los casos demuestran inconsistencias en el enfoque del Banco para analizar los posibles impactos de género de las reformas introducidas a través de acciones previas en el proceso de los PSIA, a pesar de la nota de orientación integral del Banco sobre *Integrating Gender into PSIA*s. En varios casos, el Banco no abordó en absoluto los impactos de género de las reformas, lo que, según su propia guía, “sería considerado en las intervenciones de política”, de modo que el personal pudiera “tener en cuenta estas diferencias de género” al diseñar las operaciones<sup>176</sup>. En los casos en que el Banco evaluó los posibles impactos negativos de género, las medidas propuestas para reducir los efectos adversos no siempre fueron suficientes para mitigar estos impactos ni abordar adecuadamente las desigualdades de género arraigadas.

Este informe ha demostrado que, tal como afirman las conclusiones del GEI de 2015, el financiamiento de las políticas de desarrollo del Banco Mundial carece de un análisis coherente y sólido de las reformas de política propuestas y sus impactos, y se basa en el trabajo de Eurodad, el Bank Information Center y otros que han planteado estas preocupaciones de forma constante<sup>177</sup>.

Sin una revisión crítica y exhaustiva de su Financiamiento de las Políticas de Desarrollo desde una perspectiva de género, especialmente en relación con las reformas de las políticas macroeconómicas, el Banco Mundial corre el riesgo de apoyar reformas de políticas inconsistentes y contraproducentes, que podrían socavar su propio objetivo de promover la igualdad de género y contribuir al logro de los ODS. En lugar de eso, el PSIA debería utilizarse como una oportunidad para ayudar a los países prestatarios a comprender mejor las complejas implicaciones sociales y de género de las diversas opciones de política.

La actual falta de claridad sobre si el personal debe evaluar estos efectos en los OPD y cómo hacerlo es una limitación importante para lograrlo. Así pues, para fortalecer y poner en práctica el análisis de género en el FPD, el Banco Mundial debería, en primera instancia:

- adoptar una definición formal de lo que constituyen “consecuencias sociales y para la pobreza significativas”, incluso en relación con la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres;
- volver a comprometerse públicamente a poner en práctica las orientaciones de 2013 sobre *Integrating Gender into PSIA*s y su correspondiente nota sobre buenas prácticas<sup>178</sup>;
- garantizar que cada PSIA sea informado por aquellos con experiencia en género, incluyendo el departamento de género del Banco Mundial, y asegurar que se integre al diseño de las OPD la consulta inclusiva con las organizaciones locales de derechos de las mujeres.



Esperando su turno.

© Julien Harneys

175 World Bank Group, *Bank Policy*, 2017, pág. 4, párrafo 13.

176 World Bank Group, *Integrating Gender into Poverty*, pág. 3.

177 G. Brunswjick, *Flawed Conditions*; C. Juaneda, *The World Bank and Colombia's Territorial Development Policy Financing: Whose land is it, anyway?*, Bank Information Center en colaboración con la Asociación Ambiente y Sociedad, 2018; H. Mainhardt, *World Bank Development Policy Finance props up fossil fuels and exacerbates climate change: Findings from Peru, Indonesia, Egypt, and Mozambique*, Bank Information Center Europe, 2017.



178 World Bank Group, *Good Practice Note: Integrating Gender into Development Policy Loans*, 2012.



The Bretton Woods Project is an ActionAid hosted project, UK registered charity no. 274467, England and Wales charity no. 274467, Scottish charity no. SC045476. El Bretton Woods Project está respaldado por una red de ONG del Reino Unido, la Fundación C.S. Mott, la Fundación William y Flora Hewlett y The Rockefeller Brothers Fund, así como por la ayuda financiera de la Unión Europea (UE). El contenido de esta publicación es responsabilidad única del Proyecto y no puede de ninguna manera considerarse como un reflejo de los puntos de vista de la UE.

Bretton Woods Project  
33-39 Bowling Green Lane  
London EC1R 0BJ  
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3122 0610  
Email: [info@brettonwoodsproject.org](mailto:info@brettonwoodsproject.org)  
[www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org)

 @brettonwoodspr  
 [facebook.com/BrettonWoodsProject](https://facebook.com/BrettonWoodsProject)