



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**

La financiación internacional para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: El caso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo.

Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios de Género y Cultura, mención Ciencias Sociales

Giulia Tarducci Mattei

Directora: Carolina Franch Maggiolo

SANTIAGO, 2016

RESUMEN

La presente investigación ha sido titulada “*La financiación internacional para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: El caso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo*” y fue realizada por Giulia Tarducci Mattei con la dirección académica de Carolina Franch Maggiolo, para la obtención del grado de Magister en estudios de Género y Cultura, mención en Ciencias Sociales.

La tesis se propuso analizar la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, entregada por los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hacia los países en vía de desarrollo.

A través de un análisis de contenido de los documentos y los datos elaborados por la OECD sobre la AOD, reflexionamos acerca de los conceptos de desarrollo e igualdad de género en el ámbito de la cooperación internacional, asumiendo como marco teórico la perspectiva crítica de las teorías feministas relativas a mujeres y género en el desarrollo, así como el debate en torno a los estudios postcoloniales asociados.

Finalmente, pudimos concluir que existen temas estratégicos de género para los cuales la inversión a través de la AOD es marginal, mostrando una tendencia a la mantención de aquellos privilegios masculinos propios del sistema patriarcal, lo que, en el ámbito de la cooperación internacional, se cruzaría con la persistencia de un discurso sobre desarrollo que perpetua relaciones de dependencia y subordinación entre países.

Datos personales: giulia.tarducci@gmail.com

Palabras Clave: Género, Desarrollo, Ayuda Oficial para el Desarrollo

DEDICATORIA

A Iskandar, Samuel y Emma

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el programa de Magister, sus profesoras y mis compañeras, por haber enriquecido mi vida intelectual y humana con la reflexión, el análisis y el intercambio de ideas y saberes, por haber abierto mis conocimientos a un universo de literatura hasta entonces desconocido.

Lo que he aprendido me ha cambiado radicalmente, ya no soy la que era antes, he crecido, me he transformado, he vuelto a emocionarme frente a aquellas lecturas que me han llevado a cuestionar lo que daba por asentado, que me han obligado a repensarme como mujer y como ser humano.

Agradezco a la Profesora Carolina Franch por haber conducido este trabajo de tesis, por alimentar mi curiosidad y deseo de aprender desde que la conocí en el 2010, por haber creído que podría lograrlo.

Deseo también mencionar a quienes me acompañaron en este camino de aprendizaje en torno a los temas de género: mis compañeras de ONG Raíces, el proyecto Radio Escuela Mujeres y sus integrantes y organizadoras, Daniela de la Ciudad de las Diosas, el Equipo de Acción para los Derechos de las Mujeres de Amnistía Internacional Chile, mis amigas, mi madre y mi abuela Filomena.

Finalmente debo agradecer a mi compañero, a mis padres y hermana por ser parte de un complejo sistema de organización del cuidado que me permitió tener el tiempo de escribir esta tesis.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ANTECEDENTES.....	3
III. PROBLEMATIZACIÓN.....	10
IV. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
V. MARCO TEÓRICO: EJES DE INTERPRETACIÓN PARA EL ANÁLISIS	15
La categoría de género.....	15
El concepto de desarrollo.....	17
Mujer, Género y Desarrollo.....	19
Las perspectivas críticas de los estudios feministas, culturales y poscoloniales aplicadas al desarrollo	27
VI. MARCO METODOLÓGICO. ABORDAJES CUALITATIVOS COMO MÉTODO DE EXPLORACIÓN Y ANÁLISIS	30
VII. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD).....	36
La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD): definición y características.....	36
La AOD en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo	41
La financiación para el desarrollo	44
El debate sobre la eficacia de la ayuda	48
La AOD: Un análisis crítico	52
VIII. LA AOD DIRIGIDA A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES.....	56
Los datos estadísticos de la OECD sobre Ayuda para el Desarrollo y el Creditor Reportig System (CRS).....	56
El monitoreo de los flujos de AOD dirigidos a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: el Marcador de Política para la Igualdad de Género.....	59
¿Que nos dicen los datos elaborados por el Gender Equality Policy Marker?.....	62

Los conceptos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco de la OECD.....	64
IX. LA ASIGNACIÓN DE LA AOD PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES.....	70
La distribución de la AOD para la igualdad de género: Una descripción general	70
La distribución de la AOD para la igualdad de género: Una descripción por sectores	73
I) El Sector Educación	73
II) El Sector Salud	75
III) Sectores económicos y productivos	78
IV) Liderazgo y participación política	81
V) Violencia en contra de las mujeres.....	82
X. CONCLUSIONES.....	84
GLOSARIO.....	93
BIBLIOGRAFIA.....	94

I. INTRODUCCIÓN

Esta tesis tuvo como prioridad centrar su análisis en la *Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)* entregada por los países pertenecientes a la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* hacia los países en vía de desarrollo, destinados hacia el logro de objetivos relativos a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres.

Realizando un examen de los documentos y los datos elaborados por la OECD sobre la AOD para la igualdad de género, nos propusimos reflexionar acerca de las principales características de la financiación para la igualdad de género en el ámbito de la cooperación, preguntándonos: *¿Cómo se está financiando la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la AOD? ¿Cómo se estructura e implementa la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a la luz de las teorías sobre género y desarrollo?*

Para ello, hemos profundizado en los referentes económicos, políticos y culturales que subyacen a la ayuda para el desarrollo, para luego considerar el concepto mismo que posee la AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y describir cómo ésta se ha distribuido en los distintos sectores de la economía de los países en vías de desarrollo. La investigación se centró principalmente en el periodo 2002-2014, años respecto de los cuales ha sido posible acceder a distintos estudios de la OECD sobre los flujos oficiales de ayuda para el desarrollo dirigidos a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. El tiempo elegido tiene relación con la producción más sistemática de datos y análisis relativos a la temática de donde poder establecer un panorama más certero.

Las fuentes bibliográficas seleccionadas fueron revisadas principalmente desde la perspectiva crítica de las teorías feministas relativas a mujeres y género en el desarrollo, así como al debate en torno a los estudios postcoloniales asociados. En cuanto al recorrido metodológico se optó por una aproximación cualitativa. Específicamente, asumimos la interpretación que sobreviene de un análisis de contenido, lo que nos dio la posibilidad de leer las fuentes bibliográficas seleccionadas dejando de manifiesta la parcialidad de aquellos discursos que se autoproclaman como universales e imprescindibles para la

comprensión del funcionamiento del sistema de la cooperación internacional para el desarrollo.

Todo ello nos permitió concluir que el sistema internacional en el que opera la AOD, pese a acoger el enfoque de desarrollo humano y sustentable, sigue proporcionando una visión del desarrollo estrictamente relacionada con el crecimiento económico y el libre mercado, donde la misma ayuda cubre un papel subsidiario para atraer inversiones extranjeras y movilizar capitales privados en los países menos adelantados. De esta forma la AOD, a través del lenguaje de la cooperación, estaría vehiculando la imposición de un determinado modelo económico y político, limitando la posibilidad de que otras ideas de organización social, distintas de las occidentales, puedan encontrar legitimación.

El mapa de la financiación para la igualdad de género, trazado a través del análisis de los datos relativos a la AOD, nos muestra un aumento del interés de los donantes para el tema de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, lo que corresponde a un crecimiento importante de los flujos de ayuda definidos *gender focussed*. Asimismo, nos encontramos con una clara tendencia de los donantes a privilegiar los sectores de educación y salud, en línea con las prioridades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mientras que la financiación resulta más escasa en otras áreas igualmente claves para el empoderamiento de las mujeres, entre las cuales podemos mencionar los derechos sexuales y reproductivos, el empoderamiento económico y la participación política.

Por lo tanto existirían temas estratégicos de género para los cuales la inversión se proyectaría como marginal, mostrando una tendencia a la mantención de aquellos privilegios masculinos propios del sistema patriarcal, que se cruzarían con la persistencia de relaciones de dependencia y subordinación entre países típicas de un orden colonial e imperialista, entregándonos la fotografía de una realidad que pese a los discursos en torno al desarrollo y a la igualdad de género, se resiste a cualquier redistribución igualitaria del poder.

II. ANTECEDENTES

Desde los años 90 el enfoque de Desarrollo Humano, inspirado en el trabajo del premio Nobel de la Economía Amartya Sen, ha impulsado la elaboración de una serie de enfoques transversales que se complementan y se refuerzan mutuamente y que promueven una visión del desarrollo centrada en la igualdad, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental (Pajarín, 2015).

Asimismo, la labor de incidencia y el trabajo conjunto de las organizaciones feministas fueron fundamentales, en la década de los '90, para la inclusión de la perspectiva de género en la agenda internacional del desarrollo y el avance de los derechos humanos de las mujeres. La IV Conferencia Mundial celebrada en 1995 en Beijing contribuyó de manera decisiva a situar la causa de la igualdad entre los sexos y la participación efectiva de las mujeres en todas las esferas de la vida, como una de las dimensiones clave de la agenda de desarrollo internacional (Pajarín, 2015).

La Conferencia catalizó los avances que habían impulsado las tres Conferencias Mundiales de la Mujer anteriores: México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985), que contribuyeron a forjar un movimiento feminista a escala internacional con una considerable capacidad de incidencia. Los documentos de la IV Conferencia —la Declaración y la Plataforma de Acción— supusieron el diseño conjunto y la aprobación de un plan común para toda la comunidad internacional y el impulso de dos estrategias fundamentales para el logro del objetivo de igualdad: el “*mainstreaming*” de género (es decir la transversalización del enfoque de género) y el empoderamiento de las mujeres.

Un estudio elaborado por la Organización Internacional *Association for Women's Rights in Development* (AWID, 2006) sobre las fuentes de financiación dirigidas a las organizaciones que trabajan para los derechos de las mujeres, reconoció que las conferencias de Naciones Unidas de los años '90 crearon un particular momento histórico que logró movilizar importantes recursos para los derechos de las mujeres y la igualdad de género, además de favorecer el nacimiento de nuevas organizaciones en varias regiones del planeta. La Conferencia de Viena de 1993, la Conferencia del Cairo de 1994, junto a la de Beijing contribuyeron a reforzar las organizaciones internacionales y locales para los derechos de

las mujeres y fueron acompañadas por una ola de interés y apoyo por parte de distintos donantes, entre los cuales se destacan: los estados y los organismos internacionales a través de los flujos oficiales para el desarrollo bilaterales y multilaterales, las fundaciones públicas, las ONG internacionales y la filantropía privada.

El presente estudio se centró en el análisis de los financiamientos para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres entregados a través de los flujos oficiales para el desarrollo, los que se conocen como Asistencia o Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) hacia los países económicamente más desfavorecidos.

La OECD es una organización intergubernamental que ha sido fundada en 1961, actualmente agrupa a 34 países miembros¹ y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. La Organización trabaja para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental, mide la productividad y los flujos globales del comercio e inversión, analiza y compara datos para realizar pronósticos de tendencias. Asimismo, fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.² Entre los numerosos y diferentes temas que aborda la OCDE³ es presente también el desarrollo, en el que se ubica la igualdad de género como uno de los subtemas principales.

El comité de la OECD que se ocupa de cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo es el *Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)*. Actualmente pertenecen al CAD 29 miembros: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Unión Europea.

¹ Para una lista de los países miembros, véase el siguiente link: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>

² Información disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

³ Administración Pública; Agricultura y Alimentación; Asuntos Sociales, Migración y Salud; Ciencia y Tecnología; Comercio; Desarrollo Urbano, Rural y Regional; Economía; Educación; Empleo; Energía Nuclear; Finanzas e Inversión; Impuestos; Industria y Servicios; Medio Ambiente; Transporte.

El Comité redacta cada tres años una lista de países en vías de desarrollo y territorios que son considerados aptos para recibir la AOD. Esta lista se define para fines estadísticos, dado que la distribución geográfica de la ayuda permanece como un tema de política nacional.⁴ Ella incluye todos los países de bajos y medianos ingresos (según la definición del Banco Mundial, con base en el ingreso nacional bruto (PIB) per cápita), a excepción de los que son miembros del G8 o la Unión Europea (incluidos países con una fecha segura para la adhesión a la UE) y por separado, todos los Países Menos Adelantados (PMA), según la definición de la ONU. Los países que han superado el nivel alto de ingresos durante tres años consecutivos son eliminados de la lista considerada.⁵

En 1995, después de la Conferencia de Beijing, debido a la atención internacional en torno a la igualdad de género, el CAD celebró una Reunión de Alto Nivel donde se confirmaba que la igualdad entre mujeres y hombres era una meta fundamental del desarrollo. Se recalca, además, la importancia de invertir en la igualdad entre mujeres y hombres y en el empoderamiento de la mujer, no sólo como fin en sí mismo, sino como condición esencial para lograr el crecimiento económico sostenible y otros objetivos de desarrollo.

A este propósito, cabe precisar que los miembros del CAD venían reconociendo desde hace mucho tiempo la importancia del enfoque de género para el desarrollo. En 1983 el CAD había adoptado los *Principios Rectores de los organismos de ayuda para apoyar el papel de la mujer en el desarrollo*, procediendo a su revisión en 1989. Tanto los Principios Rectores originales, como los revisados, servían como un valioso hilo conductor en la promoción de cuestiones de género en los programas de cooperación para el desarrollo de los miembros del CAD. Por otra parte, ayudaron a elaborar un programa de trabajo para lo que se denominaba Grupo de Expertos del CAD sobre Mujer y Desarrollo (Women in Development-WID).

En 1999 el CAD redactó *Líneas Guía para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Cooperación para el Desarrollo*, con el objetivo de ofrecer a sus miembros una orientación para facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en

⁴ La lista de los países aptos para recibir la ODA en los años 2014/2015 se puede consultar en: 2016 <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>.

⁵ Información disponible en: http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity

la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, poner en práctica la Declaración de la Reunión de Alto Nivel del CAD de 1995 y elaborar e implementar políticas y programas que concordaran plenamente con los compromisos tanto internacionales como nacionales en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo. Las *Directrices* reflejaban también el paso de un enfoque de “Mujer y Desarrollo”, adoptado en los Criterios de los años anteriores (1983-1989), a uno más amplio basado en el género.

En el año 2000, la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representó una oportunidad para relanzar el debate sobre la cooperación y la importancia de la AOD para el logro de dichos objetivos (Unceta et al, 2012). En el 2002, la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo marcó el comienzo de las conversaciones acerca de una agenda de financiación para los compromisos asumidos internacionalmente, donde la AOD se consideraba un importante instrumento para alcanzar los ODM y contribuir a la reducción de la pobreza.⁶

La Cumbre del Milenio, llevada a cabo el año 2000, además de los problemas de financiación, puso sobre la mesa la preocupación sobre la calidad y la eficacia de la ayuda, de cuya evolución iba a depender la posibilidad de alcanzar las metas propuestas, inspirando la organización de las conferencias internacionales sobre la eficacia de la ayuda que llevaron en el 2005 a la Declaración de París. En ella se establecieron cinco compromisos de cooperación: la *Apropiación* de las políticas de desarrollo por parte de los países socios; el *Alineamiento* de los países donantes con las instituciones y las estrategias de los países socios; la *Armonización* y la transparencia de las acciones de los países donantes para que sean más eficaces; una *Gestión Orientada a Resultados* para mejorar la toma de decisiones y los resultados de la cooperación y, finalmente, una *Rendición de Cuentas* mutua para lograr resultados concretos (Unceta et al. 2012).

De esta manera, la Ayuda Oficial al Desarrollo empezó a orientarse hacia una gestión eficaz de los recursos a disposición para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En resumen, mientras los ODM entregaban una agenda de prioridades de desarrollo para la financiación, enfocándose en el *qué financiar*, la Declaración de París (2005) presentaba

⁶ Información disponible es: <http://www.awid.org/es/financing-for-development-timeline>

directrices acerca de *cómo hacerlo*, introduciendo nuevas herramientas técnicas para la cooperación.

Si por una parte los nuevos principios entregaban respuestas satisfactorias a nivel macroeconómico, por otro lado, su complejidad a nivel técnico y de negociación conllevaba el riesgo de marginalizar los temas transversales, entre los cuales se ubicaba el de género y desarrollo.⁷ Por lo tanto, para asegurar que la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres fueran elementos fundamentales y sistemáticos en las actividades de cooperación, el CAD elaboró, en el 2008, *Los Principios Rectores del CAD en materia de Eficacia de la Ayuda, Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer*, con el fin de completar las normativas ya existentes. Estas nuevas líneas guías se propusieron adecuar las iniciativas de cooperación relativas a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres con los principios de la Declaración de París y de su Agenda de Acción consensuada en Accra en 2008.

El órgano subsidiario del CAD en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, encargado también de la redacción de las Directrices, es la Red sobre la Igualdad de Género (GENDERNET). Actualmente GENDERNET representa el único foro internacional en el que expertos/as de las agencias de cooperación al desarrollo se encuentran para establecer criterios comunes de apoyo a la igualdad de género y derechos de las mujeres. En esta instancia, se reúne a los asesores de igualdad de género de las agencias miembros del CAD, así como organismos observadores (ONU Mujeres, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, organismos de la sociedad civil, etc.).

GENDERNET se propone asegurar que los principales procesos globales contribuyan al avance de la igualdad de género y a la implementación de los derechos de las mujeres. Coordina y apoya los esfuerzos de los miembros para preparar las reuniones y procesos internacionales, como el programa de desarrollo sostenible después del 2015, la Comisión de la ONU sobre la Condición de la Mujer, y la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se realizó en Adís Abeba en Julio 2015.

⁷ Ministero Italiano degli Affari Esteri. Linee Guida per uguaglianza di genere ed empowerment delle donne. Luglio 2010.

Dicha Red proporciona una instancia trascendental para el fortalecimiento de las alianzas y la identificación de los mensajes y estrategias comunes para avanzar en la igualdad de género y los derechos de las mujeres en los foros y conferencias internacionales.⁸ A este propósito, cabe destacar que durante la conferencia internacional de Adís Ababa se lanzó el Plan de Acción para la Transformación de la Financiación para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, desarrollado por GENDERNET, ONU Mujeres y los estados miembros, que define las acciones requeridas para avanzar hacia el logro de los compromisos en materia de igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas (movilización de recursos domésticos y elaboración de políticas públicas; promoción de acciones y recursos internacionales, construcción de un entorno favorable para el empoderamiento de las mujeres, formación de una alianza amplia de actores locales, regionales e internacionales para avanzar hacia la igualdad de género, facilitación de datos y acciones de monitoreo y seguimiento sobre los compromisos de los gobiernos).⁹

Asimismo, la Red contribuye a mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo dirigida a la igualdad de género y derechos de las mujeres, entregando a los miembros un espacio para compartir experiencias y buenas prácticas respecto de la integración del enfoque de género en todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo.

GENDERNET ha sido también un actor fundamental en la agenda relativa a la eficacia de la ayuda. Esto condujo a la adopción del indicador de la Asociación Mundial (*Global Partnership Indicator*) para la igualdad de género, uno de sólo diez indicadores globales para realizar un seguimiento a los compromisos asumidos en el IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda de Busan (2011). En esta instancia se proclamó la importancia de presupuestos públicos sensibles al tema de género. El indicador mide la proporción de países en vías de desarrollo con sistemas para realizar un seguimiento a las asignaciones públicas para la igualdad de género. El GENDERNET colabora con ONU Mujeres en la implementación del indicador.

⁸ Información disponible en: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/about-gendernet.htm>

⁹ Addis Ababa Action Plan for Transformative Financing for Gender Equality and Women's Empowerment. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/Action%20Plan%20on%20Financing%20Gender%20Equality.pdf>

Finalmente, GENDERNET se encarga de monitorear y analizar la ayuda entregada por los miembros del CAD a los países en vías de desarrollo para la igualdad de género y los derechos de las mujeres y se propone asegurar que existan recursos adecuados para la aplicación efectiva de este tipo de ayuda. También contribuye al desarrollo de estadísticas en colaboración con otros organismos de la OECD.¹⁰

¹⁰ El Trabajo Estadístico de la OECD 2013-2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/El%20trabajo%20estad%C3%ADstico%20de%20la%20OCDE%20EBOOK.pdf>

III. PROBLEMATIZACIÓN

Desde su aprobación en 2002, el «Consenso de Monterrey», auspiciado por las Naciones Unidas, se ha convertido en el principal punto de referencia para la cooperación internacional. El documento abarca seis esferas de la financiación para el desarrollo:

1. Movilizar recursos financieros internos para el desarrollo.
2. Movilizar recursos internacionales para el desarrollo, incluidas la inversión extranjera directa y otras corrientes privadas.
3. Alentar el comercio internacional como motor de desarrollo.
4. Aumentar la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
5. Condonación de la deuda externa.
6. Hacer frente a cuestiones sistémicas, como el fortalecimiento de la uniformidad y la coherencia de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales para apoyar el desarrollo.¹¹

En el marco de los seis principios establecidos en Monterrey, la AOD se ubica en el punto 4 relativo a la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.

Si bien la AOD no es el único recurso contemplado en la arquitectura de la cooperación para el desarrollo, es por cierto uno de los más importantes, especialmente para los países menos adelantados¹² y los Estados frágiles¹³, que tienen menos capacidades para atraer

¹¹ Información disponible en: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/general-assembly.html> y en: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/financing.shtml>

¹² Países Menos Adelantados (PMA) o Last Developed Countries (LDC): según la lista de países receptores redactada por el CAD, entre los PMA encontramos la mayoría de los países Africanos y algunos países asiáticos. Haití es el único país del continente Latino Americano.

¹³ “*Los estados frágiles o fallidos son estados que carecen de legitimidad política y cuyos gobiernos no son capaces de garantizar la estabilidad, la seguridad ni los derechos, así como el acceso a bienes para la mayoría de las personas. Dentro de este marco, estos factores de fragilidad pueden combinarse entre sí con mayor o menor intensidad; llevado al extremo, el paradigma del estado frágil es aquel sumido en un conflicto civil, sin autoridad ni legitimidad alguna, y sin capacidad por tanto para garantizar a su población la provisión de los servicios más básicos*”. Información disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/estados-fragiles>. Para un elenco de los estados considerados frágiles es posible consultar la página de *The Fund For Peace* que redacta un informe relativo al *Fragile State Index*: <http://fsi.fundforpeace.org/>. Entre los Estados que presentan índices más altos de fragilidad en el año 2015 encontramos: Sur Sudan, Somalia, República Centro Africana, Sudan, Congo, Chad, Yemen, Siria, Afganistán, Guinea, Haití, Iraq, Pakistán, Nigeria, Cote d’Ivoire, Zimbabue.

otras formas de financiación externa. Para los países menos desarrollados la ayuda representa más del 70% de la financiación externa disponible.¹⁴

Asimismo, las agendas internacionalmente consensuadas en materia de desarrollo-explicitadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 (ODM) y en los más recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 (ODS)¹⁵- considera la AOD uno de los recursos fundamentales para el logro de sus metas¹⁶, influenciando, de esta manera, su distribución. En ambas agendas la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se presenta como una dimensión clave del desarrollo, lo que se ha traducido en la definición del ODM 3: *Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres* y del ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas*.

A este propósito, cabe destacar que desde el establecimiento del ODM3, la AOD de los países miembros del CAD para la igualdad de género aumentó desde 8 mil millones de USD en el año 2002, hasta 28 mil millones en el año 2013, siendo ésta especialmente relevante para los estados frágiles (GENDERNET, 2015b).

Asimismo, según lo informado por la OECD, pese a que la AOD para la igualdad de género haya crecido de manera más rápida respecto a otro tipo de ayuda, sigue siendo considerada insuficiente para alcanzar su propósito. Además, tal como veremos en el curso de esta tesis, la AOD se ha enfocado principalmente hacia ciertos sectores -educación y salud- en detrimento de otros igualmente importantes para la reducción de las desigualdades de género y el empoderamiento de las mujeres (GENDERNET, 2015b). Es decir, existen factores políticos, económicos y culturales que determinan la real dimensión y distribución de la AOD para la igualdad de género y que dan cuenta de dinámicas de poder que siguen perpetuando desigualdades y subordinación.

¹⁴ Información disponible en: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/general-assembly.html> y en:

¹⁵ Información disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

¹⁶ Véase a este propósito el Objetivo 8 de los ODM y el Objetivo 17 de los ODS.

En el contexto actual, con la elaboración de los nuevos ODS, los gobiernos de todas las regiones del mundo han vuelto a poner énfasis en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres como una de las prioridades del desarrollo.¹⁷ Según la OCDE importantes financiamientos serán necesarios para cumplir con estos compromisos y la inversión financiera para la igualdad de género se configura como unos de los principales elementos para asegurar la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Para que la ayuda al desarrollo sea eficaz deberá poder beneficiar a mujeres y hombres en forma igual, contribuyendo también a empoderar a las mujeres para construir sociedades más equitativas. Por lo tanto, la igualdad de género debe configurarse como una prioridad para la AOD (GENDERNET, 2015b).

Considerando que el objetivo de la AOD es la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y que, por esto, su implementación no puede ser pensada como neutral de un punto de vista ético y político (destacando, por ejemplo, el nivel de dependencia que ciertos países pueden desarrollar respecto de este tipo de ayuda), nos parece pertinente *analizar cómo se destinan los recursos que tienen por objetivo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.*

Asimismo, nos pareció importante incluir en este análisis una reflexión en torno a las relaciones de poder, que en términos políticos, económicos y culturales, se gestan en el espacio de la cooperación internacional entre la clásica división norte y sur del mundo, para luego evaluar como ella interactúa con los conceptos de igualdad de género y empoderamiento que se manejan en el seno de la OECD. De esta manera, se pretende generar un análisis situado, actual y pertinente de *cómo se definen y ejecutan las políticas de financiación para el desarrollo, desde un enclave de género, develando cómo se visualiza la relación entre género y desarrollo* y cómo ésta se traduce, en términos concretos, en la distribución de la ayuda por sector y por área geográfica.

¹⁷ A este propósito nos parece importante destacar el renovado interés por los temas relativos a la financiación para la igualdad de género, lo que conllevó en Julio de 2012 a la realización del primer workshop dedicado a la igualdad de género en el marco de la ayuda para el desarrollo, auspiciado por el World Institute for Development Economics Research (UNU WIDER), el primer centro de investigación de la Universidad de las Naciones Unidas, con sede en Helsinki . El objetivo principal del encuentro fue identificar los elementos que funcionan y que sean factibles de ser transferidos y replicados en la ayuda financiera externa para la igualdad de género (Información disponible en <http://unu.edu/publications/articles/foreign-aid-for-gender-equality.html>; <http://recom.wider.unu.edu/content/about>).

En definitiva la pregunta guía del estudio propuesto para esta tesis de magíster fue:

¿De qué manera se está financiando la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la AOD? ¿Cómo se estructura e implementa la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a la luz de las teorías sobre género y desarrollo?

IV. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General:

Examinar y analizar las principales características de la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a la luz de las teorías sobre género y desarrollo.

Objetivos Específicos:

- Realizar una revisión crítica de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), identificando los referentes políticos y económicos en los cuales se sostiene.
- Describir las principales características del sistema de monitoreo de la AOD dirigida a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- Examinar la dimensión y la distribución de los flujos de AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres por sectores específicos.

V. MARCO TEÓRICO: EJES DE INTERPRETACIÓN PARA EL ANÁLISIS

El tema de la AOD destinada a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres nos llevó a reflexionar en torno a las diferentes teorías que, en la historia de la cooperación internacional, han ido construyendo una postura en torno al papel de las mujeres y del género. Asimismo, nos pareció importante ahondar en algunas de las principales perspectivas críticas respecto de las políticas de desarrollo, donde las teorías feministas, los estudios culturales y poscoloniales, nos parecieron el lugar más adecuado para entender las relaciones de desigualdad que se producen entre países en el marco de la cooperación internacional, otorgando actualmente aristas comprensivas de alto alcance teórico-político.

La categoría de género

La categoría de género introduce, en el debate social y político, una importante reflexión acerca de la distribución del poder que caracteriza las relaciones entre mujeres y hombres en distintos contextos culturales. Permite develar la estructura de un sistema sexo/género en el que el ser hombre y ser mujer se construye a partir de los rasgos biológicos de la diferencia sexual, produciendo desigualdades en términos de poder. El género es, por lo tanto, una forma primaria de relaciones significantes de poder que permea todas las relaciones humanas y estructurales de una sociedad (Scott, 1990).

El sistema sexo/género reproduce un orden sexual desigual a partir de la constante división de la vida en esferas masculinas y femeninas, que se atribuye a la biología, pero que es puramente cultural (Lamas, 1986) y a la desvalorización, a nivel simbólico, de todo lo que concierne a lo femenino. A este propósito, según Ortner (1979), existiría una asociación, a nivel simbólico, de la mujer con la naturaleza (a causa de su cuerpo procreador) y del hombre con la cultura, lo que permitiría entender cómo opera el sistema de pensamiento dicotómico patriarcal (capitalista y falogocéntrico), desvalorizando lo femenino y atribuyendo a lo masculino los valores de la universalidad (Heritier, 1996).

Considerando que existe un diálogo cómplice entre la construcción simbólica y social del género (De La Cadena, 1992), la desvalorización de lo femenino a nivel simbólico ha sido

reforzada por los distintos sistemas económicos y sociales que se han sucedido en la historia y que han seguido situando a la mujer como responsable de la esfera doméstica, proponiendo una clara división sexual del trabajo (Carrasco et. al, 2011).

Según Montecino (1996), la perspectiva de género nos entrega algunas importantes categorías de análisis. La primera es la *variabilidad*: ser mujer y ser hombre es una construcción cultural que varía de cultura a cultura, por lo que no es posible universalizar la palabra mujer. Esto abre un interesante debate en torno a los sujetos beneficiarios de las políticas de desarrollo y a cómo éstas reproducen ciertos estereotipos de género característicos de los países donantes. La segunda es el *carácter relacional*: la posición de la mujer en una determinada sociedad debe ser analizada en relación con la posición del hombre y la manera de vincularse a lo masculino. En el ámbito del desarrollo esto significa pensar en cómo las relaciones entre hombres y mujeres se modifican a través de los proyectos de desarrollo y si éstos contemplan un cambio en las dinámicas y en las estructuras de poder que las caracterizan. Luego sigue la *multiplicidad*: el género, es decir la manera en que se construye el ser mujer y el ser hombre en una determinada sociedad, se plasma a través de la interacción con otras variables, de raza, clase, edad, religión, posición geográfica, entre otras, por lo que un análisis con perspectiva de género no puede prescindir de una reflexión en torno a esta compleja interrelación. Por último, hablamos de *posicionamiento* para referirnos al estudio de la posición de poder que ocupan hombres y mujeres en una determinada sociedad. Esta puede modificarse según los contextos en que mujeres y hombres interactúan (trabajo, casa, comunidad); por lo tanto, los proyectos de desarrollo que apuntan a la igualdad de género deberán preocuparse de considerar el contexto específico y el consecuente impacto de su intervención.

El concepto de género, entonces, nos devela un entramado complejo y elaborado de relaciones humanas que amerita, tanto un análisis contextual acucioso, cuanto la adopción de una perspectiva global atenta a descubrir aquellas dinámicas de poder y subordinación que, en lo que concierne a la presente investigación, se estructuran principalmente en el sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo, por su parte, evoluciona en la teoría, desde una noción puramente economicista a una más compleja que engloba variables socio-culturales y que se relaciona con las nociones de derechos y capacidades. Según Iguíñez (1998), la visión más tradicional de desarrollo pone el acento en el crecimiento del producto y del ingreso per cápita del país. Bajo esta óptica el *desarrollo es definido como aumento de la productividad*, la elevación de la productividad está más estrechamente relacionada al mejoramiento en las condiciones de vida que ninguna otra variable económica. Dicha perspectiva del desarrollo ha sido originada por la economía liberal neoclásica y sus postulados relativos a la supuesta racionalidad de todos los agentes del universo económico cuyo objetivo es siempre la maximización de sus utilidades (Kabeer, 1998).

El criterio productivista es fundamental para entender el desarrollo, pero ha sido ampliamente cuestionado. Por un lado, es evidente que la productividad promedio del planeta permitiría que nadie sufriera miseria si los beneficios de ésta se distribuyeran de manera más homogénea.¹⁸ Siguiendo a Iguíñez (1998), del desarrollo como aumento de productividad, se pasó al concepto de *desarrollo como productividad con equidad*. Este enfoque reconoce que la pobreza está principalmente asociada a la desigualdad y no a la escasez general, por lo que el problema de la generación de las cosas es totalmente distinto de la dificultad del acceso a esas cosas por parte de la población. Según esta figura, el crecimiento económico sigue siendo una condición ineludible de la eliminación de la pobreza, pero reconociendo un rol importante a la distribución de los ingresos.

Otro enfoque de desarrollo identificado por Iguíñez (1998) es el de *necesidades básicas*, lo que se caracteriza por la constatación de necesidades básicas insatisfechas de ciertas personas. La pobreza absoluta adquiere aquí un papel relevante. En esta posición se contrastan con mayor detalle tanto el tipo y la cantidad de cosas a las que efectivamente tienen acceso las personas, con el tipo y cantidad de cosas que necesitan para ciertos

¹⁸ Usando diferentes modelos de estimación, un estudio de UNICEF del 2012 muestra el que el 20 % de la población controla más del 70 % de los ingresos mundiales. El quintil más rico de la población mundial recibe el 83 % del ingreso total mundial, y solo un 1 % llega a aquellos en el 20 % más pobre. Si bien es cierto que hay progreso, el ritmo de cambio es demasiado lento, se estima que se necesitarían aproximadamente 800 años para que los mil millones de personas más pobres del planeta, entre las cuales destacan niños/as, jóvenes y mujeres, alcanzaran el 10 % de los ingresos mundiales (Ortiz y Cummins, 2012).

desempeños mínimos. Lo que dicha orientación aporta de novedoso es la reflexión en torno a los requerimientos vitales y la introducción de estas consideraciones sobre el desarrollo y la calidad de vida en la discusión mundial.

El paradigma de la productividad y su crecimiento viene cuestionado también por la preocupación relativa a la viabilidad ecológica del modelo industrial basado en la opulencia que la competencia internacional obliga a asumir como condición de progreso. Desde aquí se construye el paradigma de *Desarrollo Humano* que coloca el ser humano al centro del desarrollo, y que por lo mismo, considera el crecimiento económico como un medio y no como un fin, respetando los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos (PNUD, 1994).

La colocación del ser humano al centro del desarrollo surge a partir de los aportes del economista Amartya Sen quien concibe al desarrollo como *expansión de capacidades* (Iguíñez 1998). El objetivo es el enriquecimiento de la vida humana entendida, sea como actividad, sea como status en sociedad, es decir, como reconocimiento social, autoafirmación personal o colectiva. A pesar, de que se reconoce que el acceso a ciertas materialidades e infraestructuras es sumamente importante, el acento está puesto en lo que la gente puede hacer y ser; y no en lo que puede tener como fin e indicador del desarrollo.

La calidad de la vida está definida por la gama de opciones abiertas por la sociedad y por las propias características personales y la libertad que dichos agentes tiene de escoger entre ellas. Este concepto de desarrollo pone el énfasis en las capacidades de las personas y sociedades para dominar las circunstancias en la que se extiende y profundiza la vida y que determinan el desempeño y las libertades que tienen para escoger entre distintas opciones de vida. El desempeño representa un logro de la persona, es decir, lo que ella es capaz de hacer o ser. La capacidad refleja, en cambio, las varias combinaciones de desempeño que un determinado sujeto puede lograr y por ende, refleja su libertad para escoger entre diferentes maneras de vivir. En la medida que los desempeños son constitutivos del bienestar, las capacidades representan la libertad para lograr ese bienestar. Las capacidades de las personas dependen también de la canasta de cosas a las que tienen acceso, por esto la pobreza absoluta es una de las restricciones más importante a la libertad.

Por consiguiente, el desarrollo no solo incluye el aumento de materialidad que el ser humano produce a través del trabajo, también el aumento de oportunidades de acción humana a la que cada cosa puede contribuir. Según el enfoque de Sen, el objetivo del proceso económico y social no es la generación de productos, sino de vidas. En este caso no se trata de hacer más cosas, sino de “sacarle el jugo” a las cosas en término de la riqueza de la vida o vitalidad a la que contribuyen. Desde esta orientación la salida del subdesarrollo puede lograrse con productos per cápita muy distintos. Por ejemplo, el daño ecológico y la sobre-alimentación del Norte son ejemplos de la reducción de vitalidad por aumento del producto (Iguíñez, 1998).

Finalmente, el desarrollo puede definirse como un proceso de transformación social, cultural y económica que tiene como condición principal las formaciones de capacidades sociales e individuales que aseguran la realización de los modos de vida deseados por las personas. Esta definición pone al centro de sus objetivos a los individuos y su bienestar. El desarrollo ya no es un fin en sí mismo, entendido como un proceso de transformación económica hacia modelos de modernización impuestos, sino que el medio para alcanzar sociedades donde los individuos tengan las capacidades para realizar sus propios proyectos de vida.

Mujer, Género y Desarrollo

A este punto, nos es menester adentrarnos y profundizar en las teorías críticas que se han producido respecto de la posición de las mujeres en los distintos enfoques de desarrollo hasta llegar a la instalación del tema de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en la agenda internacional del desarrollo.

Una de las primeras reflexiones en este campo, surge para dar respuesta a la pregunta sobre los efectos que en las mujeres ha producido el desarrollo entendido como crecimiento económico, dando vida a los primeros postulados de Mujeres en el Desarrollo (MED) (Kabeer, 1998), los que se elaboraron principalmente durante los años 1976-1985, cuando las Naciones Unidas proclamaron la década de la Mujer (Moser, 1995).

A la luz de la teoría de la modernización y de la economía liberal, el desarrollo se consideraba un proceso de cambio evolucionista y unilineal hasta la modernidad, entendida

como un mejoramiento de los niveles de vida y la institución del individualismo racional. Según esta visión, el desarrollo conduciría a una sustitución de la familia extendida con la familia nuclear, donde estaría vigente una división del trabajo cada vez más especializada, reflejando el principio de ventaja comparativa: siendo la mujer dedicada al trabajo doméstico (dado su papel central en la procreación), mientras que los hombres a la producción de tiempo completo para el mercado. Las mujeres estarían libres de entrar al mercado siempre que su trabajo fuera compatible con su papel primordial de ama de casa (Kabeer, 1998).

En este contexto, para las políticas de ayuda al desarrollo, las mujeres de los países receptores se consideraban beneficiarias pasivas, cuyo aporte más importante, en todos los aspectos del desarrollo económico, era representado por su papel de madre y responsable de la crianza de los hijos/as. Caroline Moser (1995) llama a estas teorías “*enfoque del bienestar*”, lo que surge durante los años '50 y '60. Los programas de bienestar tenían como principal preocupación la supervivencia física de la familia mediante la provisión directa de ayuda en alimentos y el combate de la desnutrición, a través de la educación alimentaria dirigida a niños/as menores de cinco años como también a mujeres embarazadas y lactantes. Durante los años 70', la política de bienestar ha sido extendida hasta incluir el control demográfico mediante programas de planificación familiar considerando a la mujer la principal responsable de la limitación del tamaño de la familia. Es por ello, que los primeros programas asumieron que la pobreza podía superarse gracias a al control de la fertilidad a través de la propagación del conocimiento y de la tecnología de la contracepción entre las mujeres, pero sin promover el vínculo entre control de la fertilidad y autonomía sobre la propia vida sexual. Así, el enfoque del bienestar se centraba en las necesidades prácticas de género¹⁹ relacionadas con el rol reproductivo de la mujer. A fines de los años 60 algunos economistas empezaron a mostrar el continuo subdesarrollo de

¹⁹ Las necesidades prácticas de género se formulan a partir de las condiciones materiales concretas en que viven las mujeres, como consecuencia de su ubicación dentro de la división genérica del trabajo. En cambio, las necesidades o intereses estratégicos de género derivan del análisis de las relaciones de dominio/subordinación entre los géneros y expresan un conjunto de metas relacionadas con una organización más igualitaria de la sociedad. A diferencia de los estratégicos, los intereses prácticos responden a la percepción de una necesidad inmediata, generalmente asociada a las funciones de madre, esposa y responsable del bienestar familiar y no entrañan cambios radicales tales como la emancipación de las mujeres o la igualdad entre los géneros (Molyneaux, 2001).

las mujeres en el Tercer Mundo, evidenciando como el paradigma de desarrollo existente las había privado de oportunidades económicas y de status, relegándolas a su rol reproductivo. La modernización había separado a las mujeres de sus funciones productivas tradicionales, especialmente en la agricultura, donde, desde siempre, habían jugado un papel crucial como productoras de alimentos (Parpat, 1994).

Las críticas de los/as abogados/as MED respecto de la universalidad de la familia nuclear y la teoría sociológica de los papeles sexuales fueron decisivas para cambiar las bases de la ayuda al desarrollo destinadas a las mujeres desde un enfoque del bienestar a los enfoques de equidad y de eficiencia. Las reflexiones MED se centraban, no tanto en cuestionar la visión liberal del modelo de modernización, sino en el hecho de que las mujeres no habían podido aprovechar toda su potencialidad. Por consiguiente, el foco de la discusión giró en torno a cómo asegurar que éstas se beneficiaran de la modernización y cómo integrarlas al desarrollo (Kabeer, 1998). Las especialistas MED partieron del pensamiento feminista liberal de occidente y de su llamado a integrar a las mujeres a las estructuras masculinas de poder, para lo cual empezaron buscando la igualdad a través de un acceso igualitario a la educación, al empleo y a los beneficios materiales como la tierra y el crédito para las mujeres (Parpat, 1994).

Bajo tales directrices, una de las soluciones propuesta consistía en mejorar el acceso al mercado y a la esfera pública, potenciar su productividad y asegurar los incentivos para que un aumento de la producción se canalizaran hacia las mujeres y a los hombres en proporción a las contribuciones de cada uno (Kabeer, 1998). Sin embargo el enfoque MED jamás puso en cuestión las jerarquías de género. Ignoró la posibilidad de que el desarrollo de la mujer demandara un cambio social profundo. En términos más específicos, para las mujeres del tercer mundo el desarrollo pasó a significar volverse más “occidentales”, sin poner en cuestión esta visión del mundo desde su perspectiva cultural (Parpat, 1994).

A partir de estas reflexiones en el campo teórico MED, Moser (1995) identifica tres encauces relativos al papel de las mujeres en el desarrollo. El primero es el enfoque de *equidad*: el que proponía conseguir equidad para las mujeres en el proceso de desarrollo mediante el acceso al empleo y al mercado, considerando la independencia económica de las mujeres como sinónimo de equidad. Su preocupación era la desigualdad entre hombres

y mujeres en la esfera pública y privada; para ello contemplaba medidas de intervención legislativas que se definían sin vislumbrar procesos participativos de las mujeres beneficiarias. Políticamente, la mayoría de los países en vías de desarrollo eran hostiles a los programas de equidad precisamente por su intención de satisfacer las necesidades estratégicas de las mujeres, cuyo éxito dependía de la redistribución implícita del poder.

A principio de los años 70' las principales preocupaciones de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, se centraron en la erradicación de la pobreza y las mujeres de bajos ingresos fueron identificadas como un grupo objetivo particular. En este contexto, surgió el segundo *enfoque* MED, llamado de *anti-pobreza* (Moser, 1995). Su objetivo era asegurar que las mujeres pobres aumentaran su productividad, partiendo del supuesto que el alivio de la pobreza y la promoción del crecimiento económico requieren el incremento de la productividad de la mujer en los hogares de bajos ingresos. En este sentido, la pobreza de las mujeres se consideraba como un tema de subdesarrollo y no de subordinación. Por lo tanto, el énfasis pasó de reducir la desigualdad entre hombres y mujeres (como quería el enfoque de equidad) a reducir la desigualdad entre ingresos, buscando incrementar las opciones de empleo y de generación de entradas de las mujeres por medio de un mayor acceso a los recursos productivos, pero sin tomar en cuenta sus tareas en el ámbito doméstico. El potencial transformador de esta dirección se veía reducido por no incluir procesos participativos, por centrarse principalmente en las mujeres de bajos ingresos y por fomentar proyectos en ocupaciones sexualmente específicas o a estar dirigidos solo a mujeres jefas de hogar, permaneciendo, además, en pequeña escala.

El *enfoque de eficiencia*, tercer enfoque MED identificado por Moser (1995), se instaló después de la crisis de la deuda de los años 80'. Su foco estuvo en asegurar que el desarrollo fuera más eficiente y efectivo mediante la contribución económica de las mujeres, promoviendo, de esta manera, una mayor equidad entre hombres y mujeres. Organizaciones como el Banco Mundial (BM) y la OCDE postularon que un incremento de la participación económica de la mujer en el desarrollo vincularía la eficiencia con la equidad. Frente a las políticas de ajustes estructurales diseñadas por el BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y adoptadas por muchos países en vías de desarrollo, las mujeres fueron vistas especialmente en término de su capacidad para compensar la

disminución de los servicios sociales mediante la extensión de su jornada de trabajo y así, hacer frente a necesidades básicas, como por ejemplo, la autoproducción de alimentos. Este enfoque dependía en gran medida de la elasticidad del tiempo de empleo de la mujer, desconociendo su papel reproductivo y satisfaciendo necesidades prácticas de género a costa de un aumento de las horas de trabajo y un acrecentamiento de trabajo impago, lo que se definió como la doble y triple jornada laboral.

Los tres enfoques MED recién descritos compartían la visión de que el alcance del desarrollo solo fuera posible incorporando la capacidad productiva de las mujeres como elemento de mayor eficiencia económica. **El reconocimiento del potencial productivo de las mujeres, anteriormente subestimado por el enfoque del bienestar, se logró a costa del aumento de su carga de trabajo no remunerado dentro del hogar.** La integración de las mujeres al desarrollo se tradujo en su incorporación desigual y explotada al mercado (Birgin, 1994).

De esta manera, las políticas MED, desconociendo implícitamente el valor del trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar, dejaron intacta la jerarquía dominante de las prioridades del desarrollo, que privilegiaba el terreno de la producción sobre el de la reproducción. Tal como postulaba la economía liberal, las actividades reproductivas tenían poco valor en el crecimiento competitivo dirigido por el mercado (Kabeer 1998).

Otro límite importante de los enfoques MED es no haber reconocido que existían desigualdades estructurales dentro del propio proceso de desarrollo, siendo éste esencialmente asimétrico. Los países del Tercer Mundo no tenían mucha autonomía para determinar sus propias trayectorias de desarrollo, mientras los recursos estuvieran en las manos de unos pocos países del Norte. Por lo tanto, hombres y mujeres estaban integrados/as al proceso de desarrollo, pero en términos desiguales y determinados por las relaciones de clase, género y el orden económico internacional (Kabeer, 1998).

Todas estas críticas a los enfoques MED abrieron espacio a un nuevo *enfoque*, el del *empoderamiento* (León, 1997), que surge a partir de la conferencia de Nairobi del 1985 y se instala dentro del campo de reflexión sobre **género y desarrollo** (GED). La postura GED se centra principalmente en la construcción social de los roles de género y permite incorporar, en el debate, la importancia de las relaciones de poder y de las relaciones de

género para entender la subordinación de las mujeres, así como tener una visión más integral de la realidad y cuestionar los distintos modelos de desarrollo hasta ahora propuestos e identificados.

Esta mirada brota de las experiencias de las mujeres del tercer mundo. Reconoce el origen de la subordinación de la mujer en la familia, pero también enfatiza el hecho de que ellas viven una opresión de raza, clase, historia colonial y su actual posición en el orden económico internacional, por lo que deben desafiar las estructuras opresivas simultáneamente a distintos niveles, postulando la importancia de que la mujer incremente su poder, lo que se entiende, como aquella capacidad de aumentar la confianza en sí misma, ganando control sobre recursos materiales y no materiales.

Contrariamente a un modelo homogéneo de hogar, esto fue concebido como un espacio de negociación, cooperación y conflicto. Un análisis en profundidad de las normas, leyes y valores sociales de la sociedad permitió comprender que las diferencias de status de mujeres y varones tienen una profunda implicación en la manera en que participan en el trabajo remunerado y no remunerado y en la vida comunitaria en su conjunto. Estas diferencias incorporan relaciones sociales y de poder que constituyen el punto de partida a considerar para la implementación de los programas de desarrollo y, por lo tanto, influyen sobre los resultados de los mismos (De la Cruz, 2007).

El enfoque GED plantea que son las mujeres las que tienen que definir sus necesidades y lograr satisfacerlas, gestionando los procesos que lo permiten. En lugar de la igualdad, apunta a la ruptura de los patrones de subordinación en todos los ámbitos de la vida enfatizando el poder colectivo de las mujeres. Así el desarrollo se considera un potencial vehículo de cambio de las relaciones de género, siempre y cuando el concepto de desarrollo pueda ser definido por las mismas mujeres interesadas, respetando su visión (CIEG, 2010). Este camino incluye procedimientos de participación de las beneficiarias de los programas de desarrollo y mecanismos consultivos. Apunta a cambios sustantivos en el ámbito legal y social a través de la movilización política, la generación de conciencia y la educación popular. Para lo cual, utiliza las necesidades prácticas como una base de apoyo segura para alcanzar los intereses estratégicos de género, evitando la confrontación. Esto es posible

cuando se incrementan los niveles de organización, de conciencia y la movilización de los sujetos (Moser, 1995).

El enfoque GED o del **empoderamiento** abre también un debate en torno al significado de este término. Es posible hablar de empoderamiento para referirse a una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género y la desigualdad social. Implica una nueva concepción de desarrollo, que se construye desde abajo, logrando la participación protagónica de los sujetos interesados, favoreciendo procesos de creación de conciencia de género y la organización y acción colectiva. Ahora bien, entiende que no existe un proceso de empoderamiento único, eso depende del contexto, historia, localización de la persona o grupo en cuestión (León, 1997). En las propuestas de GED es posible distinguir dos momentos: el primero que concibe el desarrollo como un vehículo de cambio de las relaciones de género, donde las mujeres son las que tienen que precisar sus necesidades, gestionar los procesos y apropiarse del resultado de éstos, a partir de espacios de poder autónomamente construidos. El segundo periodo, en cambio, comienza cuando ya se ha puesto en la agenda pública el tema de la equidad de género. Si el énfasis en el primer periodo se centró en el tema del cambio cultural y especialmente, en el cuestionamiento de las relaciones de poder en los espacios privados, en esta segunda etapa se produce un giro hacia los niveles macro-sociales, apostando a la membresía en la comunidad social y política, explorando asuntos de inclusión y exclusión social desde las políticas públicas (CIEG, 2010).

Asimismo, nos parece importante considerar el análisis que la economía feminista propone respecto del **concepto de cuidado**, entregando una serie de interesantes reflexiones en torno a la invisibilización del trabajo no remunerado asignado cultural y socialmente a las mujeres. Según este enfoque, en el sistema patriarcal, el trabajo de cuidado estaría siendo relegado al limbo de lo invisible, a través de su desvalorización en el plano simbólico y práctico, dejándolo fuera de la esfera de lo productivo/remunerado y de aquellas representaciones que la economía utiliza para la formulación de las políticas, pese a que son precisamente estas labores las que están directamente comprometidas con el sostenimiento de la vida humana y que, además, permiten el funcionamiento del engranaje capitalista (Carrasco, 2001).

Las actividades de cuidado contribuyen al bienestar y al crecimiento económico por medio de la reproducción de una fuerza laboral apta, productiva y capaz de aprender y ser creativa. Además, se calcula que si se le asignase un valor monetario, este tipo de trabajo representaría entre 10 y 39 por ciento del PIB. No obstante su valor económico, las prestaciones de cuidado no remuneradas no figuran en las encuestas de la fuerza laboral y tampoco forman parte del cálculo del PIB.²⁰ El problema con las mediciones estándar de la pobreza, por ejemplo, es que tácitamente suponen que todos los hogares y las personas tienen tiempo suficiente para atender las necesidades diarias de (re)producción de los miembros del hogar, aunque esto no es real.²¹ Por lo tanto, para promover sociedades equitativas es necesario hacer visibles las privaciones ocultas de tiempo y considerar todas aquellas políticas que podrían mitigarlas (Antonopoulos et al. 2012).

Para finalizar, nos parece interesante hacer mención al pensamiento de la economía feminista de la ruptura y al concepto de **Sostenibilidad de la Vida**. Para esta corriente de la economía hablar de sostenibilidad de la vida significa ofrecer una solución que trascienda el dualismo económico / no-económico y que considere el cuidado de la vida como objetivo central, desplazando el núcleo analítico del mercado a las personas y de las necesidades de la producción a la satisfacción de las necesidades humanas. Este planteamiento se basa en que lo que debe ser el centro del desarrollo es la vida misma y las relaciones e interrelaciones humanas que le dan forma. Propone una transformación absoluta en las relaciones de poder que plasman nuestras sociedades, posicionando a la esfera de la reproducción por sobre la producción. Este vuelco se relaciona con lo planteado por el primer período de GED en tanto reemplaza las relaciones económicas por las humanas, lo que finalmente significa una mutación total de las relaciones de poder (Pérez, 2006).

²⁰ Información disponible en:

[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/110344BD15614820C12577190051F32A?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/110344BD15614820C12577190051F32A?OpenDocument)

²¹ Desde hace tiempo circulan propuestas que reconocen la importancia crítica de la producción doméstica no remunerada para medir el Producto Interno Bruto y el bienestar económico. No obstante, la importancia del trabajo no remunerado para lograr un mínimo estándar de vida no se ha reflejado suficientemente en el discurso académico y de políticas y, como resultado, las estimaciones oficiales de la pobreza siguen, en general, haciendo caso omiso de este tema.

Las perspectivas críticas de los estudios feministas, culturales y poscoloniales aplicadas al desarrollo

Para estudiar la caracterización de los conceptos de género y desarrollo en la política de implementación de la AOD, utilizamos una perspectiva teórica crítica desde los estudios feministas y culturales, la que guió nuestro análisis de contenido.

Según Parpat (1994), la perspectiva feminista postmoderna puede ser de gran utilidad para analizar las distintas políticas de desarrollo dirigidas a las mujeres. Uno de los aspectos más atractivos del postmodernismo ha sido su énfasis en la diferencia entre las mujeres, tema que había sido eludido por el feminismo clásico a la luz de la más prominente preocupación por la “otredad” de la mujer respecto del hombre. Las feministas de los países en vías de desarrollo han adoptado esta postura acusando al mundo académico occidental de haber creado una mujer del Tercer Mundo como un otro indiferenciado, uniformemente pobre, sin poder y vulnerable, oprimida por su género y por el subdesarrollo tercermundista, invisibilizando su experiencia de vida concreta en las diversas culturas (Parpat, 1994).

El mismo enfoque liberal del desarrollo se basaba en la superioridad del mundo europeo respecto de los otros mundos y en la convicción de tener que introducir a los pueblos coloniales atrasados en el mundo moderno desarrollado, utilizando patrones patriarcales occidentales en la planificación de las intervenciones. En este contexto las mujeres del tercer mundo fueron vistas como un impedimento al desarrollo, “*seres inferiores limitadas por la tradición sin capacidad o deseo de llegar al mundo moderno*” (Parpat, 1994; 10).

La perspectiva feminista postmoderna utiliza concepciones del poder y del conocimiento para argumentar que la noción de desarrollo está plasmada por los discursos coloniales y poscoloniales entocéntricos, diseñados para perpetuar las jerarquías existentes antes que para cambiarlas. Este tipo de análisis profundiza en las relaciones conocimiento/poder, en el tema de la diferencia y ofrece nuevas visiones de la diversidad global (Parpat, 1994; Curiel, 2007; Mendoza, 2008). Desde esta perspectiva, son las relaciones de poder y las concepciones del conocimiento que fomentan la reproducción de jerarquías raciales, geopolíticas y de imaginarios que fueron creadas en el mundo moderno/colonial (Curiel, 2007).

En esta misma línea se sitúan las producciones teóricas de pensadoras como Rita Segato (2010), cuya reflexión se centra en el análisis de las transformaciones que produce el pensamiento moderno en el sistema de las relaciones de género de los países colonizados. La autora propone dar al género un estatus teórico y epistémico capaz de iluminar todos los aspectos de la transformación impuesta por el orden colonial moderno. En este mismo sentido, critica la mirada universalista de los programas de cooperación y la definición eurocéntrica de lo que sea "género" y las relaciones que organiza, acusándolos de carecer de sensibilidad para las categorías propias de los contextos para los cuales los proyectos son formulados.

Según Nelly Richard (1996), exponente chilena de los estudios culturales latinoamericano, si bien es indiscutible que el sistema sexo/género tiene sus propias reglas que deben ser desmontadas con instrumentos conceptuales específicos, es también cierto que en los países neocolonizados la subyugación de la mujer debería ser estudiada en términos de relaciones globales de poder que incluyen el dominio y la super-explotación de los recursos simbólicos, económicos y sociales. Ahora bien, en nuestro análisis respecto de la política de implementación de la AOD dirigida a la igualdad de género, nos pareció interesante adoptar esta postura para visibilizar los múltiples significados que subyacen a los conceptos de género y desarrollo que se manejan en el campo de las relaciones de poder de la cooperación internacional.

Asimismo, cabe destacar el interés teórico por una perspectiva epistémica alterna, que deriva de los estudios poscoloniales que nos aportó en el análisis de las dinámicas del sistema económico internacional y de la financiación al desarrollo (Quijano, 1992), empezando por cuestionar el sentido mismo de este concepto (Escobar, 2005). Esta óptica crítica reconoce la existencia de paradigmas eurocéntricos sobre los que se ha construido la filosofía occidental y las ciencias de lo que Grosfoguel (2011) llama el sistema mundo europeo/moderno/colonial capitalista/patriarcal. La epistemología eurocéntrica asume que existe un punto de vista universalista, neutral y objetivo, mientras que siempre hablamos desde una localización particular en las relaciones de poder (Grosfoguel, 2011). Por lo tanto, en nuestro análisis de los documentos bibliográficos seleccionados, tratamos de

preguntamos cual es la localización epistémica en las relaciones de poder desde la cual se habla y si existe una jerarquía entre conocimientos superiores versus inferiores.

Asimismo, intentamos no perder de vista las distintas relaciones de poder en el ámbito económico, social y cultural, tomando en consideración las diferentes formas de jerarquías: de clase, raza y territorio establecidas en la división internacional del trabajo entre centros y periferias, la jerarquía etno/racional, de género, sexual, religiosa, epistémica y lingüística. Todas ellas conforman aquel sistema que algunos autores/as llaman la “*colonialidad del poder*”.²²

Finalmente, en este marco, analizamos las intervenciones de los países desarrollados hacia los países llamados en vías de desarrollo mediante la AOD, para entender el tipo de relación de poder que se instaura entre naciones. El interés en la AOD dirigida a la igualdad de género nos permitió realizar un interesante cruce entre diferentes dinámicas de poder que se sostienen en matrices dicotómicas y duales y que se reproducen en las diversas esferas, proyectos y programas.

²² La colonialidad del poder se refiere “al crucial proceso de estructuración en el sistema-mundo moderno/colonial capitalista/patriarcal que articula de manera enredada las localizaciones periféricas en la división internacional del trabajo con la jerarquía etno-racial global y que articula los migrantes del tercer mundo inscritos en la jerarquía etnoracial de las ciudades globales metropolitanas con la acumulación de capital a escala mundial” (Grosfoguel, 2011; 14).

VI. MARCO METODOLÓGICO. ABORDAJES CUALITATIVOS COMO MÉTODO DE EXPLORACIÓN Y ANÁLISIS

Para cumplir con el objetivo general de la investigación, se decidió realizar un estudio de los datos estadísticos elaborados por la OECD acerca de la AOD enfocada a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, principalmente desde los años 2002 hasta el 2014, lo que corresponde a la producción más sistemática de antecedentes por parte de la Organización. Todas las referencias revisadas fueron extraídas de las memorias e informes que la OECD y sus bases de datos proporcionan a la comunidad internacional y que la misma OECD pone a disposición online, siendo por lo mismo públicos y transparentes a nivel mundial.

Antes de adentrarnos en el análisis de los datos estadísticos entregados por la OECD, consideramos fundamental explorar la literatura asociada en torno al concepto de Asistencia Oficial para el Desarrollo, para poder otorgar claridad al lector/a respecto de su definición y del papel que juega en el marco del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. A este propósito, además de realizar una reseña de la bibliografía reciente en torno a la AOD, se revisaron también las principales declaraciones de los foros y conferencias internacionales relativas a la cooperación para el desarrollo y a la eficacia de la ayuda a partir del 2002, fecha a la cual corresponde la primera conferencia sobre financiación para el desarrollo que, como mencionamos páginas anteriores, se realizó en Monterrey, México.

Una vez obtenida una descripción detallada de los referentes económicos políticos y culturales en los que surge y se desarrolla el concepto de AOD, se profundizó en la definición de AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Para ello se realizó, primero, un análisis de la base de dato llamada *Creditor Reporting System* utilizada para contabilizar los flujos de AOD de los países donantes. Luego, se analizó el instrumento específico utilizado para monitorear la dimensión y la asignación de los flujos de AOD para la igualdad de género, es decir el Marcador de Política para la Igualdad de Género. Para ello se revisaron los documentos elaborados por la OECD, además de la información disponible en el sitio web de la Organización. Finalmente, para definir el

concepto de igualdad de género y de empoderamiento, se efectuó un análisis de los principales documentos de la OECD dedicados a la inclusión del enfoque de género en las actividades de cooperación para el desarrollo.

Las principales fuentes bibliográficas revisadas para elaborar la presente tesis fueron las siguientes:

- GENDERNET, 2015b. From commitment to action: Financing gender equality and women's rights in the implementation of the Sustainable Development Goals.
- GENDERNET, 2014a. Financing the unfinished business of gender equality and women's rights: priorities for the post-2015 framework. Technical Brief.
- GENDERNET, 2014b. From ambition to results: Delivering on gender equality in donor institutions.
- GENDERNET, 2011. Aid in Support of Women's Economic Empowerment.
- OECD-DAC, 2016a. Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire.
- OECD-DAC, 2016b. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: March 2016 Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2013-2014.
- OECD-DAC, 2015. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: March 2015, Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2012-2013.
- OECD-DAC, 2014. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: April 2014. Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2011-2012.
- OECD-DAC, 2013. Aid In Support of gender equality in education and health.
- OECD-DAC, 2012. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment - Statistical Overview.
- Addis Ababa Action Plan for Transformative Financing for Gender Equality and Women's Empowerment.

- Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Agosto 2015.
- Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. 2011. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.
- Busan Joint Action Plan for Gender Equality and Development.
- Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Diciembre 2008.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. París, 2005.
- Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. 2008.
- Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey. Marzo 2002.
- OECD-DAC, 2008. The DAC Gender Equality Policy Marker.
- OECD-DAC, 1998. Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation.
- OECD-DAC, 1998. DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality.

Bajo este marco, se consumó una investigación de tipo **descriptivo y explicativo**, utilizando una **metodología cualitativa**.

“La metodología cualitativa (...) utiliza un lenguaje verbal subjetivo, con un enfoque antropológico o etnológico, donde predominan los significados que los propios participantes dan al fenómeno estudiado. Tiene como propósito entender la realidad desde la óptica de sus propios actores. (...) Busca, más que "la verdad", la comprensión detallada de las perspectivas de las personas que participan en el estudio ” (García, 2010).

Según Hernández et al. (2002) el propósito de un investigación descriptiva es describir situaciones y eventos.

“Esto es, decir cómo es y se manifiesta un determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, -comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así -y valga la redundancia- describir lo que se investiga” (Hernández et. al, 1997; 70).

En este sentido, la presente tesis se configura como un estudio descriptivo, en cuanto, utilizando diferentes fuentes bibliográficas o consideradas de segundo orden, construye una fotografía de la actual financiación para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, proporcionada a través de la AOD, especificando sus características y describiendo el contexto en el que opera.

Asimismo, indagar en los documentos escritos nos proporcionó adentrarnos a la visión oficial de los distintos organismos e instituciones encargadas de llevar actualmente los procesos de financiación para el desarrollo en las materias de mujer y género y desde ahí observar de qué manera se configura una explicación de su modus operandi, por lo que a la dimensión descriptiva se añadió un trabajo explicativo.

“Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas” (Hernández et. al., 1997; 74).

Para sobrellevar el análisis del material bibliográfico seleccionado, se utilizó la metodología cualitativa de análisis de contenido en el sentido de explorar como bien

propone su mismo denominativo, “el contenido” que se concentra y expresa en el material escogido, develando sus intereses e implicancias, a veces subyacentes para quienes mismos participan del proceso de escritura y creación de los manuscritos, informes y reportes.

El análisis de contenido se configura como una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados..., u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimientos de diversos aspectos y fenómenos de la vida social. El análisis de contenido se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recogida de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser, sistemática, objetiva, replicable, y válida. En ese sentido es semejante es su problemática y metodología, salvo algunas características específicas, al de cualquier otra técnica de recolección de datos de investigación social, observación, experimento, encuestas, entrevistas, etc. No obstante, lo característico del análisis de contenido y que le distingue de otras técnicas de investigación sociológica, es que se trata de una técnica que combina intrínsecamente, y de ahí su complejidad, la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos”. (Andréu; 2002; 2).

Utilizando este método fue posible ahondar en el debate relativo al nexo entre género y desarrollo en el contexto de la cooperación internacional, haciendo énfasis en la reproducción de ciertas relaciones de poder, propias del sistema patriarcal y capitalista, que guían la política de implementación de la asistencia oficial para el desarrollo. A este propósito cabe destacar que el objetivo fundamental del análisis de contenido es:

”Realizar “inferencias”. Inferencias que se refieren fundamentalmente a la comunicación simbólicas o mensaje de los datos, que tratan en general, de fenómenos distintos de aquellos que son directamente observables” (Andréu, 2002; 3).

Existen diferentes tipos de análisis de contenido y lo que se eligió para la presente tesis es el análisis de contenido cualitativo. Según la definición proporcionada por este mismo autor:

“El análisis de contenido cualitativo consiste en un conjunto de técnicas sistemáticas interpretativas del sentido oculto de los textos (Asimismo...) no sólo se ha de circunscribir a la interpretación del contenido manifiesto del material analizado sino que debe profundizar en su contenido latente y en el contexto social donde se desarrolla el mensaje” (Andreú, 2002; 22).

El análisis de contenido se diferencia del análisis de documentos pues el documentalista actúa sobre los documentos, mientras que el analista de contenido se enfoca en los mensajes comunicativos que se sostienen desde el material. Asimismo, se diferencia del análisis textual, pues, en el caso del análisis de contenido de un texto, se está aludiendo no tanto al texto mismo, sino *“a algo que estaría localizado fuera de él y que se definiría y revelaría como su “sentido”* (Andreú, 2002; 10).

Por lo tanto, con el análisis de contenido se quiere otorgar una mirada crítica-reflexiva de cómo, en la actualidad, los países donantes gestionan y distribuyen la ayuda financiera para el desarrollo en los temas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, develando las directrices y anclajes en los que sostienen sus intervenciones y, desde ahí, indagar de qué manera se construyen las categorías de género, mujeres, igualdad y desarrollo.

Lo anterior no es algo nimio, puesto que la relación de cooperación se traduce en un cierto tipo de distribución de los recursos económicos, y por lo tanto, en determinadas prioridades culturales y políticas que se imponen a través de la entrega de la ayuda, lo que conlleva a la perpetuación y consolidación de las desigualdades mundiales entre países.

VII. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)

En este apartado se abordan los principales elementos que configuran la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), es decir su definición y características. También se examina el origen histórico de la AOD y las conferencias y foros que contribuyeron a definir su rol en el sistema de cooperación internacional. En especial nos pareció importante relevar el papel de la AOD en tres debates internacionales acerca del desarrollo: a) el debate en torno a la agenda de desarrollo a partir de la cual se han elaborado los Objetivos del Milenio (ODM) y los más recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); b) las conferencias internacionales sobre financiación para el desarrollo; c) el debate sobre la eficacia de la ayuda. Cada debate entrega aportes importantes para lograr una comprensión más acabada de cómo estaría operando la AOD a nivel internacional: si en el primero se aborda el rol específico de la ayuda oficial como medio de financiación de las metas de desarrollo internacionalmente definidas, en la segunda instancia se analiza la AOD a la luz de la más amplia reflexión respecto de los distintos elementos que componen el sistema de financiación internacional para el desarrollo. Finalmente el tercer debate nos acerca a los aspectos más técnicos de la asignación, distribución e impacto de la ayuda en la relación entre países.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD): definición y características

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) es una tipología de financiación externa focalizada al desarrollo. Es representada por los flujos dirigidos a países en desarrollo que figuran en la lista de países receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y/o a instituciones multilaterales de desarrollo —con destino a receptores de esa misma lista de países— y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones:

- i. Es proporcionada por los organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos;

- ii. Se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo;
- iii. Es de carácter concesional. Esto significa que la ayuda se otorga como donación. Sin embargo es posible que la ayuda se entregue como préstamos (ayuda reembolsable), generando una deuda con el país concedente. Para que sea considerado como AOD, el préstamo ha de tener una madurez superior a un año y ser de carácter concesional. Para los flujos de AOD anteriores a 2015, un préstamo es computable como AOD cuando su elemento de donación es de al menos un 25%, calculado para una tasa de descuento del 10% (CEPAL, 2015).²³

En el marco de las fuentes externas de financiación, la AOD es representada por los flujos oficiales concesionales, que son un tipo de fuente *externa oficial* de financiamiento. Las fuentes externas oficiales son aquellos flujos provenientes, o bien de terceros países (flujos oficiales bilaterales) o bien de instituciones multilaterales incluyendo la Banca de Desarrollo Multilateral, organismos como el Fondo Monetario Internacional o instituciones multilaterales no financieras como los organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, entre otros. Ellas se diferencian de las fuentes *externas privadas* de financiamiento que incluyen los flujos de inversión extranjera directa (IED), los flujos de inversión de cartera o portafolio (compra de acciones, deuda pública y privada u otros títulos de un país por parte de inversores externos), los préstamos bancarios transfronterizos, las remesas de migrantes y los flujos provenientes de donaciones de agentes privados en el exterior (filantropía privada) (CEPAL, 2015).

Volviendo a los flujos oficiales, éstos pueden ser de dos tipos; *concesionales* —cuando se otorgan en condiciones que financieramente resultan ventajosas para el país receptor en comparación con las condiciones vigentes en el mercado— o *no concesionales*, cuando se otorgan en circunstancias similares a las que el país receptor enfrenta en los mercados. Los flujos oficiales concesionales están constituidos en esencia por la AOD (CEPAL, 2015).

²³ El componente de donación se calcula como el valor presente del compromiso de préstamos menos el valor presente del servicio del préstamo, siendo la tasa de descuento que se utiliza para calcular el valor presente de los pagos futuros del 10%. Si el préstamo se ajusta a estos criterios, el flujo se clasifica como AOD en la totalidad de su importe y no solamente el porcentaje donado. Si los flujos oficiales no cumplen con alguna parte de esta definición se registran como Otros Flujos Oficiales (OOF por su sigla en inglés).

Además de los flujos financieros, en la AOD se contempla también la cooperación técnica, mientras que las subvenciones, los préstamos y los créditos para propósitos militares son excluidos. No se contabilizan las transferencias a personas particulares (como por ejemplo, pensiones, reparaciones o pagos de seguros).²⁴

Los flujos de AOD son, entonces, proporcionados por los países donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), así como también por algunos otros países donantes que no son miembros del CAD. Existen, asimismo, instituciones multilaterales que pueden proporcionar AOD a los países, entre las que se encuentran: agencias especializadas de las Naciones Unidas (FAO, UNICEF, PNUD, etc.) y algunos Bancos de Desarrollo Multilaterales que brindan este tipo de financiamiento a través de sus ventanillas concesionales.

Con respecto al concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo nos parece importante destacar que éste es objeto de controversia, especialmente en lo relativo a las condiciones que deben reunir las actuaciones de los donantes para que puedan ser contabilizadas como AOD. En este marco se sitúa el debate sobre *ayuda genuina y ayuda inflada*, que se ha reactivado en los últimos años debido a que, cada vez, son mayores las cantidades de AOD que los países donantes destinan a asistir a los refugiados en los países de acogida. Asimismo, existen una serie de gastos que se incluyen en la AOD pero que no están destinados para actividades en los países de destinos: las becas para estudiantes, los gastos administrativos relativos a la entrega de la AOD del país donante, los gastos concerniente a la sensibilización en torno a la ayuda en el país que la entrega (Hynes y Scott, 2013). Según las organizaciones de la sociedad civil, tampoco la ayuda ligada, que es aquella que se concede a condición de que el receptor la utilice para adquirir bienes o servicios producidos en el país donante, debería contabilizarse como AOD, en cuanto persigue los intereses del país que entrega la ayuda y de sus empresas y no los beneficios del país socio.²⁵

Asimismo, la condonación de la deuda computable como AOD ha sido objeto de discusión, pues estas operaciones, pese a generar mayor “espacio fiscal” para el deudor, no se traducen en recursos nuevos para el país receptor. Además, si éste no estaba pagando el

²⁴ Información disponible en: http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity

²⁵ Información disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-genuina>

servicio de la deuda –lo que es frecuente en el caso de deuda oficial bilateral en los países pobres más endeudados– la condonación tampoco se traduce en mayores recursos domésticos. Desde las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más fuertes las voces que reclaman que estos gastos, absolutamente necesarios en todo caso, no se contabilicen como AOD y sean considerados como adicionales a la misma (Sanahuja, 2007). Asimismo, se requiere que del mismo modo que un país donante contabiliza los reembolsos del principal de un préstamo a un país socio con signo negativo (neutralizando el desembolso previo), también debería contabilizar como AOD negativa los fondos que recibe por el abono de los intereses asociados a ese préstamo, ya que son ingresos financieros derivados de su política de ayuda al desarrollo.²⁶

En este contexto nos parece interesante hacer referencia al estudio de Hynes y Scott (2013), que propone una nueva medición de la ayuda oficial para el desarrollo, la que se denominaría ODE, es decir *Official Development Effort*. La ODE registraría, en valores devengados,²⁷ los gastos presupuestarios de los países donantes realizados con el objetivo principal de promover el desarrollo y el bienestar de los países socios. Ésta incluiría: a) donaciones finalizadas al desarrollo; b) el elemento concesional de los préstamos finalizados al desarrollo, lo que se mediría en correspondencia de la firma del contrato de préstamo, tomando en consideración, de esta manera, el riesgo presentado por el prestatario. Por lo tanto, la ODE estaría excluyendo toda la ayuda concedida en virtud de los programas nacionales, es decir: los gastos relativos a refugiados en países donantes, becas para estudiantes y gastos relativos a la sensibilización en materia de ayuda para el desarrollo en los países que la entregan. Finalmente, centrándose en los flujos concesionales, el uso de la ODE evitaría la confusión con la agenda más amplia de la financiación para el desarrollo, lo que aclararía una dimensión importante de la financiación para la agenda post-2015 (Hynes y Scott, 2013).

²⁶ Información disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-genuina>

²⁷ Según el método de devengo las transacciones se registran cuando se hace el pedido, el artículo se entrega, o se producen los servicios, independientemente del momento en que se reciba el dinero para ellos. Esto se diferencia del criterio de caja, que se utiliza actualmente para la medición de la AOD y que consiste en imputar los ingresos y los gastos al periodo en el que se cobran o pagan, independientemente del periodo en el que se realizaron las operaciones.

Con respecto al tema de la concesionalidad de los préstamos, este representa otro aspecto controvertido relativo a la definición de la AOD. La tasa que se utiliza para definir si un préstamo es concesional es fija del 10%, y resulta muy por encima de las tasas vigentes hoy en día en los mercados. En este sentido, ***la conveniencia de recibir préstamos definidos como concesionales no es evidente en todos los casos ya que en ocasiones los países podrían tener posibilidades de financiarse a menor costo***. Existen países que, teniendo esto en cuenta, han establecido ciertos criterios para determinar la aceptación o no de los flujos de AOD. Ghana y Senegal por ejemplo, siguen los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para definir la concesionalidad o no de un préstamo y utilizan una tasa del 5%. Esto lleva en la práctica a rechazar algunos préstamos definidos como AOD y naturalmente pone un techo al costo del financiamiento para ciertos proyectos en esos países. Otro ejemplo es Timor Oriental, país donde si bien no existe una norma explícita, en general no se acepta financiación oficial cuya tasa sea mayor a la que en promedio el país tiene invertidos sus activos externos (CEPAL, 2015).

Este punto debería cambiar de manera notable con la reforma acordada en la Reunión de Alto Nivel del CAD de diciembre de 2014,²⁸ que modifica la forma de contabilizar la ayuda reembolsable y las reglas para su contabilización como AOD. Para los flujos reportados a partir de 2018 el elemento de donación requerido debería variar en función de la renta del país beneficiario: 45% para los países menos adelantados y otros países de renta baja; 15% para los países de renta media-baja; 10% para los países de renta media-alta. De la misma forma variará la tasa de descuento aplicable: tomando como base la tasa de descuento utilizada actualmente por el FMI (5%) se sumará un diferencial de riesgo dependiendo del país beneficiario, de modo que: la tasa a aplicar para los países menos adelantados y otros países de renta baja será del 9%, para los países de renta media-baja del 7%, y para los países de renta media-alta del 6%. La reforma entrará definitivamente en vigor en 2019 (para la contabilización de los flujos de 2018). Asimismo, la nueva reforma para el cómputo de la ayuda reembolsable, pasará a contabilizar la AOD por el valor actual del elemento de donación (en lugar del valor nominal del desembolso).²⁹

²⁸ DAC High Level Meeting. Final Communiqué 15-16 December 2014, OECD Conference Centre, Paris.

²⁹ Información disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-oficial-al-desarrollo>

Ahora bien, la reforma aprobada por el CAD deja importantes sombras. ***El incentivo para promocionar la ayuda reembolsable hacia los países menos adelantados que subyace a la reforma amenaza con incrementar su endeudamiento.*** Asimismo, aunque se incentiva una mayor liberalidad (en general) de la ayuda reembolsable, al mismo tiempo se está ***incentivando el empleo de la ayuda reembolsable en sustitución de las donaciones puras,*** ya que el nuevo sistema de contabilización permite que cualquier crédito de AOD que cumpla con los requisitos establecidos tenga un efecto neto positivo en las estadísticas de AOD (antes, su efecto se neutralizaba a lo largo del tiempo). La reforma no resuelve el problema de distorsión en las estadísticas oficiales de AOD, simplemente varía el tipo de distorsión. Antes, los años con mayor volumen de ayuda reembolsable se engordaban las cifras, en detrimento de aquellos años en que se consumaban menos operaciones pero entraba un importante volumen de reembolsos. Ahora, al dejar de computarse en negativo los reembolsos, van a quedar infladas las cifras de AOD de los años anteriores a la entrada en vigor de la reforma.

Finalmente, el nuevo sistema sigue sin arrojar transparencia sobre los intereses anuales que ingresa el país donante por los créditos que ha concedido.³⁰

La AOD en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo

La cooperación internacional surgió en el contexto posbélico de la segunda guerra mundial como hemos explicitado anteriormente, para facilitar la recuperación de Europa Occidental después del fin de la guerra. Los primeros “proyectos” de Cooperación Internacional se remontan a 1947 con los planes y acciones de asistencia para los países que habían sido devastados por la contienda militar, denominados oficialmente European Recovery Program (ERP), más conocido como Plan Marshall (Álvarez, 2012).

En 1961 se creó la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) que aglomera a los países desarrollados³¹, surgiendo oficialmente el concepto de “Ayuda

³⁰ Información disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-oficial-al-desarrollo>

³¹ En este texto se utilizarán las palabras países desarrollados y en vía de desarrollo para fines prácticos, precisando que el desarrollo se concibe como un concepto construido desde una sola visión cultural y económica: la de Occidente.

Oficial al Desarrollo” (AOD), un sistema institucional capaz de gestionar los flujos financieros y técnicos de ayuda entre el Norte y el Sur del mundo (Boni, 2010).

En el contexto de la Guerra Fría, la cooperación internacional amplió su campo de objetivos, alejándose de la reconstrucción post-guerra y siendo la ayuda subordinada a la dinámica de alineación estratégica con los bloques socialista y capitalista, a las relaciones poscoloniales y a los intereses comerciales y políticos. Durante los años ‘90, se intensificó el debate acerca de la eficacia de la ayuda, lo que empezó a cuestionar también su legitimidad. Cabe precisar que, en este periodo, el compromiso de los gobiernos donantes había descendido hasta el punto de que en 1997 la llamada “fatiga de la ayuda” dio lugar a las cifras relativas de AOD más bajas de su historia (Sanahuja, 2007).

Es con la declaración del Milenio y la elaboración de los ODM que el debate en torno a la AOD se renueva, debido especialmente al Objetivo 8, referido a los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo establecidas en los siete anteriores ODM. Este objetivo propone una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que incluye amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. En relación a la ayuda, el ODM 8 contempla como indicadores de avance la AOD total y la dirigida a los Países Menos Adelantados (PMA), la proporción que se dirige a los servicios sociales básicos (educación primaria, atención primaria de salud, nutrición, agua potable y saneamiento), la proporción de ayuda no ligada a compras de bienes y servicios de los donantes y la que se dirige a países con necesidades especiales (Sanahuja, 2007).

La aparición del ODM 8 es el resultado de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres. Por una parte, incluye las demandas tradicionales de los países en desarrollo en relación a la cancelación de la deuda, la reducción del proteccionismo de los países ricos, mayor ayuda económica, y “trato especial y diferenciado” a los PMA y a los países con necesidades especiales. Sin embargo, la voluntad de otorgar más recursos a los países que muestren un mayor compromiso en la lucha contra la pobreza también es el reflejo de la

importancia creciente del criterio de selectividad de la ayuda, que desde finales de los noventa ha sido impulsado por algunos donantes bilaterales, como Estados Unidos, y por el Banco Mundial, basándose en estudios que afirman que la eficacia de la ayuda depende de la existencia de “buenas” políticas en el país receptor, incluyendo la ausencia de corrupción, por lo que debe ser otorgada sólo en esos casos (Sanahuja, 2007).

Ahora bien, cabe destacar, como nos recuerda Sanahuja (2007), que esta argumentación no toma en consideración el hecho que la escasa eficacia de la ayuda también depende de las políticas erradas de los donantes, los que debilitan las instituciones locales con centenares de proyectos aislados, por lo cual, ***utilizan la ayuda como instrumento de política exterior orientado a lograr ventajas políticas, estratégicas o comerciales y que no aplican el principio de coherencia en sus políticas de cooperación.***

A este propósito, nos parece importante precisar que, no limitándose a la AOD y abarcando otras dimensiones del desarrollo internacional (comercio, deuda, acceso a la tecnología), el ODM 8 hace un esfuerzo de coherencia. Éste surge de la constatación de que, en realidad, otras políticas de los donantes pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo. La ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países ricos adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda (Sanahuja, 2007).

El 1 de enero de 2016 entraron en vigor oficialmente los nuevos *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con estos nuevos Objetivos de aplicación universal, en los próximos 15 años los países intensificarán los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

Los nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Reconocen que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales (la educación, la

salud, la protección social y las oportunidades de empleo), a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente. En comparación a los ODM, los 17 ODS y sus 169 metas tienen un alcance más amplio, dado que pretenden abordar las causas fundamentales de la pobreza y abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Son de aplicación universal para todos los países, mientras que los ODM únicamente estaban dirigidos a los países en desarrollo. Para su alcance, se reconoce que la AOD sigue siendo necesaria para prestar ayuda a los países más necesitados, incluidos los países menos adelantados.³²

A este propósito, el ODS 17 se centra en revitalizar la alianza mundial para el desarrollo, volviendo a establecer el compromiso de destinar el 0.7% del PIB a la AOD,³³ cuya mayor proporción debería destinarse a los PMA. Asimismo hace énfasis en la necesidad de movilizar recursos privados y las inversiones extranjeras directas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ellos, los Estados receptores deberán reformular los marcos de examen y vigilancia, los reglamentos y las estructuras de incentivos que facilitan las inversiones a fin de atraerlas. También se deben fortalecer los mecanismos nacionales de vigilancia, en particular las instituciones superiores de auditoría y la función de fiscalización que corresponde al poder legislativo.³⁴ En este sentido, el “buen gobierno” sigue permaneciendo como una condición esencial para maximizar la eficacia de la ayuda. En este apartado hemos visto como el debate respecto de la agenda de desarrollo se plantea el problema de su financiación, instando a los países más adelantados a comprometerse a través de la AOD. Asimismo, la ayuda oficial es parte de una más amplia reflexión acerca de los distintos instrumentos identificados por la comunidad internacional para financiar el desarrollo a escala mundial.

³² Información disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

³³ Los países desarrollados se comprometieron ya en el año 1980 a destinar el 0.7% de sus respectivos PBI a la AOD, lo que fue plasmado en una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. Este compromiso se sigue renovando hasta hoy sin que la mayoría de los países lo cumpla.

³⁴ Información disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

La financiación para el desarrollo

En el año 2002, en Monterrey, se realizó la primera Conferencia internacional sobre Financiación para el Desarrollo, con el propósito de lograr acuerdos concretos respecto de la movilización de los recursos necesarios para el desarrollo y el cumplimiento de los ODM. En el Consenso de Monterrey se reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo. ***La AOD, en particular, desempeñaría un papel más bien subsidiario como complemento de financiación***, debido a su capacidad de favorecer la inversión extranjera directa y preparar el entorno para las actividades del sector privado en los países menos desarrollados.

“La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima. La AOD puede ayudar a los países a movilizar un volumen adecuado de recursos internos en un plazo apropiado, y a la vez a mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación. También puede contribuir de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado, y de este modo, preparar el terreno para un crecimiento vigoroso.” (Declaración de Monterrey, 2002; par. 39).

Por todo ello, el “Consenso de Monterrey”, aun asumiendo la “agenda social” que representan los ODM, no se alejó demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación para el desarrollo desde 1945 o del más reciente Consenso de Washington (Sanahuja, 2007). De hecho, al mismo tiempo que los países donantes se proponían avanzar hacia el compromiso del 0,7% del PIB para la AOD, sin obligaciones imperativas ni un calendario concreto para alcanzarlo, se insistía en la condicionalidad de la ayuda, exigiendo a los países receptores reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado, pero también una buena gestión de los asuntos públicos e instituciones democráticas: *“en ese marco, se necesitan políticas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD.”* (Declaración de Monterrey, 2002; 40).

No obstante, estos requerimientos no se vieron acompañados por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al sistema financiero internacional. En la práctica, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional (Unceta, et al. 2012).

Esta dinámica se mantuvo con escasas variaciones en la segunda Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Doha en 2008, donde la declaración final reafirmó explícitamente el Consenso de Monterrey. En lo que concierne a la AOD, la Declaración ratificó el *“papel esencial de la AOD como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, para facilitar el logro de los objetivos de desarrollo, incluidas las metas de desarrollo convenidas internacionalmente y, en particular, los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”* (Declaración de Doha, 2008; par.40).

Doha 2008 representó también un fortalecimiento de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo, entre los cuales se destaca el reconocimiento de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres como dimensiones clave del desarrollo (Unceta, et al. 2012): *“Recordamos que la igualdad entre los géneros es un derecho humano básico, un valor fundamental y una cuestión de justicia social; es esencial para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la eficacia del desarrollo.”* (Declaración de Doha, 2008; Par. 4).

La tercera Conferencia Internacional de la ONU sobre la Financiación para el Desarrollo se realizó en Adís Abeba, Etiopía, del 13 al 16 de julio de 2015 y estuvo centrada en evaluar los progresos realizados en cuanto a la aplicación del Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008). Asimismo, se abordaron temas nuevos y emergentes en el contexto de los recientes esfuerzos multilaterales por promover la cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta la coherencia de política, la interrelación entre todos los actores (sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica, el mundo académico, las entidades filantrópicas y las fundaciones, los parlamentos, las autoridades locales, los voluntarios entre otros), todas las fuentes de financiación (públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, así como las fuentes alternativas de financiación), las sinergias entre objetivos de la financiación en las tres

dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) y la necesidad de apoyar los ODS.

En la Agenda de Acción, además de reiterar el papel de la AOD como un complemento de la financiación para el desarrollo que permita catalizar la movilización de recursos adicionales de otras fuentes públicas y privadas, se subraya la responsabilidad primordial de cada país en relación a su propio desarrollo económico y social así, como la importancia de la movilización de recursos nacionales para el desarrollo. También se reconoce el papel de la Cooperación Sur-Sur como nuevo instrumento para potenciar el desarrollo. Según la coalición de las organizaciones de la sociedad civil, el énfasis puesto en los recursos domésticos y en la cooperación entre países en vía de desarrollo, mostraría la voluntad de los países donantes de alejarse de los compromisos concernientes sus contribuciones de ayuda para el desarrollo.³⁵

Finalmente, nos parece importante relevar que, tal como la Declaración de Doha, la Agenda reitera la importancia de la igualdad de género como económicamente funcional al crecimiento económico y a la productividad, en lugar de sostener su importancia como un derecho fundamental de mujeres y niñas: *“Reafirmamos que el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y el pleno ejercicio de sus derechos humanos son esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible.”* (Agenda de Acción de Adís Abeba, 2015; Par. 6)

Ahora bien, aquí nos parece importante recalcar que el debate sobre la financiación para el desarrollo se construye en torno a la idea de que existe un modelo económico indiscutiblemente apto para el desarrollo, respecto del cual el mismo concepto de desarrollo se construye y sin el cual no existiría. En este sentido, la relación que se instaura entre Estados a través de la AOD implica que los países receptores se consagren a un modelo económico y político fuertemente marcado por la economía del libre mercado, no dejando espacio para otros tipos de organizaciones sociales y de desarrollo local que trasciendan el individualismo y la competitividad. En este escenario se visualiza claramente la

³⁵ Civil Society Response to the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, Addis Ababa, 16 July 2015.

dominación colonial de la producción de conocimientos, la manera en que esta ópera a nivel internacional instaurando la idea occidental de economía neoliberal como única, universal, indiscutible e imprescindible, marcando, a nivel simbólico, el imaginario de valores y su correspondientes jerarquías, eliminando alternativas a través de la privación de sentidos y valoración, produciendo desigualdades en el plano de los saberes y prácticas en materia de organizaciones económicas y políticas.

Al mismo tiempo, los temas de género se instauran como indicador clave del desarrollo, lo que inevitablemente se traduce en que los modelos liberales son asumidos como el mejor contexto en el que las mujeres y niñas pueden avanzar, empoderarse y prosperar, imponiendo, de esta manera, una visión colonialista donde, en occidente más que oriente y en el norte mejor que en el sur, las mujeres pueden gozar plenamente de sus derechos. Por lo tanto, en el contexto de la cooperación internacional, la AOD representaría un medio a través del cual se estaría exportando y homogenizando una sola y única visión de cómo el mundo debe organizarse y desarrollarse.

El debate sobre la eficacia de la ayuda

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, en el punto 43 de ese documento se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales a fin de reducir los costes de transacción; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos y asumidos por los propios países en desarrollo. Esto ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial, y otros actores, en el marco del “Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda” (High-Level Forum on Aid Effectiveness, o HLF), integrado por los donantes bilaterales y multilaterales y un buen número de países receptores (Sanahuja, 2007).

El 1º Foro de Alto Nivel celebrado en Roma en 2003 representó la primera generación de reformas cuyos esfuerzos se centró en la armonización de las políticas de los donantes para alinearse a las prioridades y a las situaciones de cada país receptor (Unceta et al., 2012). La

Declaración de Roma tuvo la intención de buscar soluciones al problema del elevado número y gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo, con la finalidad de reducir los costos de transacción de la ayuda (Ayllón, 2013).

Durante el 2º Foro de Alto Nivel celebrado en París en el 2005 se consensuó la Declaración de París, la que define un nuevo paradigma para la relación entre donantes y receptores, centrándose específicamente en los Estados como protagonistas de la cooperación. La Declaración pretende afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Entre los indicadores de avances se destacan: “progresos continuados” en la reducción de la ayuda ligada; un 66% de la AOD canalizada a través de ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoque sectorial o Sectorial Wide Approach-SWAP).³⁶

A este propósito, cabe destacar que el estudio de AWID acerca de las fuentes de financiación para las organizaciones que trabajan para los derechos de las mujeres, en su evaluación relativa a la AOD, da cuenta de las dificultades introducidas por la nueva modalidad de la ayuda programática. Ésta, *centrándose en la relación entre donante y país socio estaría quitando protagonismo a la sociedad civil, la que se encontraría con menor espacio de actuación e incidencia en la definición de los planes nacionales de desarrollo*. Asimismo, siendo los recursos de la ayuda administrados por el gobierno, su entrega y asignación estaría poniendo en riesgo la autonomía de estas mismas organizaciones (AWID, 2006).

La Declaración de París incorporó una serie de metas que a través de 12 indicadores permitirían evaluar los resultados y cuantificar los avances y los retrocesos en el logro de

³⁶ La ayuda programática se concreta en un apoyo coordinado a un programa local de desarrollo. Sus características son las siguientes: i) el liderazgo recae en el país u organización receptores; ii) existe un programa integral y un marco presupuestarios único; iii) hay un proceso formal de coordinación entre donantes y para la armonización de procedimientos referentes a informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; iv) se utilizan sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financieras, seguimiento y evaluación de los programas. La ayuda programática puede incluir el apoyo presupuestario general donde la AOD se fusiona con los presupuestos generales del estado receptor y el apoyo presupuestario sectorial (enfoque sectorial o SWAP) que apoya a una política o estrategia de un programa sectorial. En esta forma, el donante destina la AOD a un sector en particular (generalmente educación o salud), siendo gestionada por el ministerio correspondiente. Información disponible en: <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=A>

los ODM. En este contexto, la Declaración de París estableció una clara conexión con los Objetivos del Milenio. No obstante esto, resulta especialmente significativo el nulo tratamiento dado en la Declaración a las cuestiones de género. Dicha ausencia ha supuesto en la práctica dejar de lado la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta entre los países donantes en materia de mainstreaming de género, y una gestión por resultados que permitiera comprobar el impacto de las intervenciones y verificar los avances en materia (Unceta et al, 2012).

Por su parte, el Programa de Acción de Accra (PAA) que resultó del 3º Foro de Alto Nivel celebrado en 2008, pese a remarcar los principios de la Declaración de París, avanzó en reconocer la importancia que tienen otros actores (parlamentos, gobiernos locales, agentes económicos, sociales culturales, organizaciones civiles, institutos de investigación, o el propio sector privado) a la hora de establecer mecanismos más eficaces para el control y la rendición de cuentas en los países socios y un mayor protagonismo de la sociedad civil. Asimismo, se subrayó el valor de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo: el papel de los Países de Rentas Medias “como proveedores de ayuda” y las particularidades de la Cooperación Sur-Sur” (Ayllón, 2013). También quedó reflejado que las políticas de cooperación debían integrar la igualdad de género de manera coherente, al igual que la defensa del medio ambiente y la protección de los derechos humanos: *“la igualdad de género, el respeto por los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental son esenciales para lograr un efecto duradero sobre las vidas y el potencial de mujeres, hombres y niños pobres. Es vital que todas nuestras políticas aborden estos temas de manera más sistemática y coherente”* (Par. 3, PAA).

Los resultados del IV Foro de Alto Nivel de Busan, que se realizó en 2011, presentaron una concepción más inclusiva de la eficacia de la cooperación, en donde junto a los países del CAD se encuentran los países socios, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), los gobiernos subestatales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Esta nueva arquitectura de la ayuda se desarrollaría bajo un nuevo Paternariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo compuesto por Naciones Unidas, el CAD y el resto de los nuevos agentes incluidos en la declaración (Unceta, et. al, 2012). En la Declaración, la ayuda se configuró solo como una parte de la solución a los problemas del

desarrollo, afirmando la necesidad de *pasar de la eficacia de la ayuda a los retos de un desarrollo eficaz*, haciendo énfasis en los presupuestos nacionales para financiar el desarrollo y en la integración económica de los países en desarrollo para competir mejor en la economía mundial.

En cuanto a la inclusión de la perspectiva de género, se dedica el párrafo 20 a resaltar la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de las mujeres para un desarrollo basado en un crecimiento solidario y duradero. Al mismo tiempo, cabe destacar la conexión entre la reducción de las desigualdades y el crecimiento económico, pero sin hacer referencia al empoderamiento colectivo de las organizaciones y movimiento de mujeres:

“Debemos acelerar nuestros esfuerzos para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres mediante programas de desarrollo asentados en las prioridades nacionales, reconociendo que ambos son esenciales para alcanzar resultados de desarrollo. La reducción de la desigualdad de género es, a la vez, un fin en sí mismo y una condición previa para el crecimiento y desarrollo sostenible e incluyente” (Declaración de Busan, par. 20).

Para concluir, es importante destacar que el debate en torno a la eficacia de la ayuda se caracteriza por una excesiva perspectiva tecnocrática, la que no considera los elementos políticos del desarrollo y las relaciones de poder entre Norte/Sur y Occidente/Oriente. Finalmente, nos encontramos con la construcción de un orden internacional fundado en una división política y económica antagónica, lo que produce un modelo de construcción simbólica dual y en constante oposición, definiendo una jerarquía de valores y consagrando desigualdades. La división que surge y se renueva por medio de la ayuda, reelabora constantemente, a través de su accionar, un solo modelo de desarrollo y gestión política que es cada vez más coherente con los principios de la economía capitalista neoliberal y que se asienta en democracias y gobiernos representativos, con claras desventajas en sumar participación y movilización social.

En este sentido, los principios de París, así como las declaraciones sucesivas, omiten el verdadero debate sobre modelos y agentes de desarrollo y sobre las causas estructurales del subdesarrollo, lo que implicaría la adopción de una serie de reformas que los mismos países

y organizaciones que impulsan la cooperación no están dispuestos a emprender. En consecuencia, la agenda de la eficacia de la ayuda solamente se ha centrado en herramientas técnicas para paliar las consecuencias de la relación asimétrica entre donantes y socios (Ayllón, 2013), sin producir nuevas visiones y reflexiones de lo que debe ser el apoyo y la cooperación entre países. La ayuda tal como se ha caracterizado, gestionado y pensado desde los países donantes, legitima y legaliza un modelo paternalista que muchas veces desacredita instancias, instituciones, modelos y propuestas de proyectos de otras alternativas políticas y económicas que los países receptores podrían ejercer y crear en función de su bienestar social.

La AOD: Un análisis crítico

Aunque se acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad respecto a unos recursos que se otorgan en su favor. Esta asimetría fundamental tiene consecuencias nocivas, entre las cuales se mencionan:

La *volatilidad de la AOD*. De no ser obligatorios, y estando condicionados, a menudo, por motivaciones geoestratégicas e interés económico del país donante (Boni, 2010; Millán et al. 2015, Alesina y Dollar, 2000), los montos y el destino de la AOD pueden variar de año a año. La volatilidad no permite garantizar la continuidad necesaria para maximizar el impacto de las intervenciones de cooperación que se realizan. Cabe destacar que la ayuda bilateral está sujeta, en mayor medida que la multilateral, a intereses particulares del país donante, lo que hace que los fondos bilaterales tengan una mayor varianza, mientras que las necesidades del país receptor pasen a segundo plano (Báez, 2008).

La *condicionalidad* de la ayuda a los requerimientos políticos y económicos del país donante es otro elemento contradictorio. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo -que es junto a sus Estados miembros el principal donante mundial de AOD- la política comunitaria de cooperación incluye condiciones de tipo económico – como el crecimiento económico, el comercio, la potenciación del sector privado, la integración y cooperación regionales – junto con otras de tipo político - el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho y, en los últimos años, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la

lucha contra el terrorismo. Otra condicionalidad novedosa es la vinculación entre migraciones y desarrollo en un peligroso discurso de identificar el aumento de la AOD con la disminución de la inmigración (Boni, 2010).

Existe una *multiplicidad de donantes* con procedimientos e intereses distintos. Se calcula que cada año se producen, de media, 35.000 transacciones de AOD y que cada receptor de ayuda tiene que tratar con 25 donantes diferentes, sin contar con los bienes y servicios que proveen las ONG, en numerosas ocasiones idénticos a los que provienen de la AOD. Los donantes, por tanto, compiten entre ellos en la financiación de proyectos y programas, empleando gestores y consultores con las mismas habilidades y conocimientos, creando estructuras y procesos paralelos para gestionar y evaluar sus intervenciones. Los donantes exigen a los receptores que cumplan con diferentes regulaciones y procedimientos, mientras que los receptores tienen que destinar escasos recursos humanos y tiempo para interactuar con todos los donantes y sus proyectos (Boni, 2010). Por consiguiente, se han presentado importantes *problemas de fragmentación de la ayuda, solapamientos y duplicaciones*, además de *problemas de coordinación entre donantes*, que cuestionan profundamente la eficacia de la AOD (Millán et al., 2015).

Finalmente es posible reconocer que hay pocos incentivos en el seno del sistema de cooperación para que éste cambie. A pesar de las buenas intenciones recogidas en las declaraciones institucionales que apuntan hacia un cambio en los objetivos y en la gestión de la ayuda, ***existen numerosas evidencias que demuestran la posición de superioridad de los donantes que marcan la agenda del desarrollo, establecen condiciones y se relacionan de una manera vertical e impositiva con los receptores de la ayuda.*** Finalmente el sistema, que se sustenta en dinámicas de dominación, jerarquía y control, funciona según los términos y condiciones de las relaciones de poder entre actores (Boni, 2010).

La respuesta a estas falencias ha impulsado, como ya hemos visto, un intenso debate para mejorar la eficacia de la ayuda, desligarla de los intereses económicos y comerciales del donante y enfocarla hacia los objetivos propios de los países en desarrollo. Parte de los principios que conforman la agenda de París se inspiran en conclusiones emanadas de los estudios sobre el impacto de la ayuda, un campo de investigación que ha estado

caracterizado por resultados muy diversos en consistencia. Pese a la extensa colección de aportaciones en este ámbito, no se dispone de directrices acerca de lo que determina el éxito en las intervenciones de desarrollo. Más bien, lo que se ha podido lograr es identificar algunos de los errores que debieran evitarse, si se pretenden maximizar las posibilidades de éxito de las intervenciones³⁷(Alonso, 2014).

Siendo el desarrollo un fenómeno complejo y multidimensional, la mayoría de los estudios conducidos hacen referencia al impacto de la AOD respecto de determinadas variables macroeconómicas (crecimiento, ahorro, inversión). Solamente una pequeña porción de investigaciones ha estudiado el impacto de la ayuda sobre variables que son objetivos en sí mismos del desarrollo, como por ejemplo los efectos sobre la educación, la salud o la reducción de la pobreza (Alonso, 2014), lo que nos indica que la mayoría de las investigaciones ha estado visibilizando una determinada dimensión del impacto de la ayuda, que se relaciona principalmente con el aspecto económico del desarrollo.

En definitiva, la Asistencia Oficial para el Desarrollo es una herramienta de cooperación internacional, la cual contabiliza los flujos oficiales concesionales hacia los países en vía de desarrollo. Nuestra atención se ha focalizado en precisar su definición, describir su historia y los debates internacionales que han ido definiendo su papel en la cooperación. Este recorrido nos ha mostrado como la AOD no sea exenta de contradicciones, por ser en sí misma la representación de una relación asimétrica entre países donante y países receptores.

En especial nos pareció importante describir el papel de la AOD en tres foros internacionales: la agenda de desarrollo a partir de la cual se han elaborados los ODM y los más recientes ODS, las conferencias internacionales sobre financiación para el desarrollo y el debate sobre la eficacia de la ayuda. En los primeros dos espacios la AOD se configura como una herramienta fundamental para el desarrollo de los países menos adelantados con la función subsidiaria de atraer inversiones directas y fortalecer los sistemas internos de recaudación de recursos. El discurso económico prevalente es lo que reconoce al sector

³⁷ Ese aprendizaje aparece más nítido en el caso de las evaluaciones sobre intervenciones singulares (denominadas evaluaciones micro) que cuando lo que se evalúa es el efecto agregado de la ayuda recibida por un país a lo largo del tiempo (evaluación macro). No obstante, estos últimos son los estudios que han suscitado mayor interés en el ámbito del debate en torno a la eficacia de la ayuda.

privado, a las inversiones extranjeras directas y al libre mercado un rol decisivo en la promoción del desarrollo.

El debate en torno a la eficacia de la ayuda, en cambio, se ha centrado principalmente en abordar las consecuencias de la asimetría de la relación donante-receptor, afirmando la necesidad de un renovado protagonismo de los países socios y un mayor compromiso de los países donantes en la alineación y armonización de sus intervenciones. En el más reciente Foro de Busan se ha remarcado, además, la importancia de los presupuestos nacionales para financiar el desarrollo y la integración económica de los países en desarrollo para competir mejor en la economía mundial.

Lo cierto es que estas arenas siguen omitiendo la discusión acerca de las causas estructurales del subdesarrollo y de las desigualdades en término de poder entre países, fortaleciendo el discurso económico neoliberal y colonial. En este escenario la AOD sigue funcionando como un instrumento de poder político, económico y cultural en las manos de los países del Norte del mundo.

Para concluir, la igualdad de género se ha ido definiendo como un indicador de desarrollo, legitimando implícitamente un determinado orden socio-político internacional. Por lo tanto, podríamos decir que el saber colonial utiliza e instrumentaliza los temas de género, limitando su potencial para repensar y transformar la realidad a través de discursos alternativos en torno al desarrollo, imponiendo una implícita jerarquía valórica respecto de cómo y donde es posible que las mujeres puedan gozar en forma más plena de sus derechos. Considerando que la AOD se instaure como un vehículo de dominación colonial a través de la imposición de un discurso unívoco en torno a la organización económica y políticas de los seres humanos, nos interesa investigar cómo se construye, se caracteriza y opera aquella ayuda destinada a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

VIII. LA AOD DIRIGIDA A LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Después de haber analizado la definición y características de la AOD y el contexto político y económico en el que se ubica, nos pareció importante aclarar que es lo que se entiende por AOD dirigida a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Para ello, se decidió y procedió a revisar los datos que se registran hacia la ayuda para el desarrollo, específicamente en las materias de género o con enfoque de género. En este sentido, las fuentes exploradas fueron los flujos de ayuda para el desarrollo que la OECD pone a disposición on-line y su instrumento protagónico para monitorear dicha ayuda, es decir el Marcador de Política para la Igualdad de Género. Asimismo, se profundizó en los conceptos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres utilizados en el marco de la OECD para, desde ahí, propiciar una reflexión situada.

Los datos estadísticos de la OECD sobre Ayuda para el Desarrollo y el Creditor Reportig System (CRS)³⁸

A partir del Consenso de Monterrey en 2002, el enfoque de la OECD en la financiación para el desarrollo se ha expandido más allá de la AOD. Para responder a las crecientes necesidades de análisis en esta área, la Secretaría del CAD está trabajando para mejorar la calidad y la pertinencia de las políticas de sus estadísticas acerca de los flujos³⁹ de recursos destinados a los países en desarrollo. Además de la AOD (bilateral y multilateral), el CAD recopila y publica datos sobre otros fondos oficiales (OOF) y los flujos privados⁴⁰. Esta información proviene de los países miembros del CAD, de países donantes no miembros del CAD, de organismos multilaterales y de fundaciones privadas.⁴¹

³⁸ Información disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm>

³⁹ Los flujos son transferencias de recursos, bien en efectivo, bien en forma de productos o servicios. Véase: documento: “Es AOD? Facsheet”, 2008.

⁴⁰ Para una explicación detallada de los flujos contabilizados en el CRS véase: OECD-DAC, 2016, Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire, p.8.

⁴¹ Para la lista de los estados y organismos que entregan datos al CRS, véase el siguiente link: <http://www.oecd.org/dac/stats/dacdatasubmitters.htm>

Los datos son presentados según tres diferentes categorías:

- "*Flujos por proveedor*", que proporciona datos agregados completos sobre el volumen, el origen y los tipos de ayuda y otros flujos de recursos.
- "*Flujos por proveedor y receptor*", que proporciona datos agregados completos históricos y proyecciones sobre el volumen, el origen y el destino de los flujos de recursos (incluyendo la ayuda programable por país).⁴²
- "*Flujos basados en proyectos individuales (CRS)*". El sistema de notificación del acreedor (CRS), utilizado para obtener datos agregados, proporciona información detallada sobre las actividades individuales de ayuda, como los sectores, los países, las descripciones de proyectos, etc.⁴³

El principal instrumento utilizado para realizar un seguimiento a la ayuda dirigida a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres es el *Marcador de Política para la Igualdad de Género* (Gender Equality Policy Marker) que es parte del Creditor Reporting System/CRS. El CRS registra las actividades de los países donantes hacia los países en vía de desarrollo. Una actividad puede tomar muchas formas. Puede ser un proyecto o un programa, una transferencia de dinero o la entrega de mercancías, un curso de formación o un proyecto de investigación, una operación de alivio/condonación de la deuda o una contribución a una organización no gubernamental.

Las actividades de ayuda se financian a través de donaciones o préstamos. Para la mayoría de los flujos financieros, la base de datos registra el valor nominal de la actividad en la fecha en la cual un acuerdo de subvención o préstamo ha sido firmado con el destinatario. Esto se conoce como un *compromiso*. Los compromisos totales anuales comprenden los nuevos compromisos adquiridos en el año que se toma en consideración (independientemente del total de los desembolsos esperados), más los acuerdos realizados en años anteriores. Un *desembolso*, en cambio, es la colocación de recursos a disposición de un país receptor u organismo, o, en el caso de los gastos internos relacionados con el

⁴² Ayuda programable por país (CPA) es la porción de AOD que los donantes programan para los países individuales y respecto de la cual los países socios tienen una voz significativa. La CPA es mucho más acertada que la AOD para medir los flujos de ayuda que van al país socio pues no incluye los gastos que se contabilizan en el país donantes; varios estudios han demostrado que puede ser un buen indicador de la ayuda contabilizada a nivel nacional.

⁴³ Véase <http://www.oecd.org/dac/stats/faq.htm>

desarrollo, el gasto de los fondos por parte del sector oficial. El desembolso de un compromiso puede tomar varios años.⁴⁴

El CRS comprende los flujos de AOD bilateral, los que incluyen: a) las actividades llevadas a cabo directamente entre un donante y un receptor (o ejecutadas por una organización no gubernamental nacional o un organismo internacional en nombre del donante); b) actividades relacionadas con la sensibilización en torno a los temas de desarrollo y otros gastos relacionados con el desarrollo en el país donante (por ejemplo reorganización de la deuda o gastos administrativos).⁴⁵

Las contribuciones de los miembros del CAD a los presupuestos ordinarios de las instituciones multilaterales son exclusas de la AOD bilateral y se encuentran en las estadísticas agregadas del DAC bajo la voz *AOD Multilateral*. Las actividades de ayuda financiadas a través de los presupuestos ordinarios de las instituciones multilaterales se consideran gastos multilaterales (*multilateral outflows*). La base de datos de las Actividades de Ayuda incluye aquellas del Banco Mundial, de los bancos regionales de desarrollo, algunas agencias de la ONU y otros organismos multilaterales y las de la Fundación Bill y Melinda Gates.⁴⁶

El sistema registra la información relativa a los países hacia donde se dirige la ayuda. En cada actividad puede haber un solo receptor. Las actividades que benefician a más de un país son catalogadas por regiones o sub-regiones, mientras que se ocupa la voz “*países en vía de desarrollo*” cuando alguna actividad beneficia a más regiones del mundo.

El CRS permite clasificar las actividades según objetivos, es decir según el sector de la economía del país receptor que la actividad se propone apoyar, por ejemplo, la salud, la energía, la agricultura, etc. No se refiere a la naturaleza de los bienes o a los servicios proporcionados. Este tipo de ayuda se define *ayuda asignada por sector (sector allocable aid)*. La clasificación de sectores incluye también las contribuciones que no están orientadas a un sector específico, por ejemplo, apoyo presupuestario general, alivio/condonación de la deuda, ayuda de emergencia, ayuda alimentaria, apoyo a

⁴⁴ Información disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm>

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

organizaciones no gubernamentales y gastos administrativos. Estas son las llamadas *non sector allocable aid*.

Para la registración de la información sobre el propósito de la ayuda, la base de datos utiliza una clasificación sectorial desarrollada específicamente para monitorear los flujos y para definir la proporción de ayuda que se dirige a cada sector. Existen 26 sectores principales. Cada uno de ellos tiene una lista prescrita de atributos para asegurar que cada actividad sea clasificada correctamente. La mayor parte de los sectores tiene un número de sub-códigos que permite un desglose de las actividades.⁴⁷ A cada actividad se le puede asignar un único código de sector. Esto es para evitar el doble cómputo al resumir las actividades de diferentes maneras. Para las actividades que abarcan a varios sectores, se utiliza ya sea un código multisectorial o el código correspondiente al mayor componente de la actividad.⁴⁸

El monitoreo de los flujos de AOD dirigidos a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: el Marcador de Política para la Igualdad de Género.

Los datos relativos a la igualdad de género han sido recolectados a partir del 1991 (O'Neill, 2012), a través del *Marcador de Política para la Igualdad de Género* (Gender Equality Policy Marker)

Todos los países donantes que completan la información en el CRS, aplican también el Marcador de Política para la Igualdad de Género, indicando, para cada actividad financiada a través de la ayuda, si tiene como objetivo la igualdad de género. Para calificar como una actividad que se focaliza en la igualdad de género (*Gender Equality Focussed*), ésta deberá promover en forma explícita la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres o reducir la discriminación y las desigualdades por razones de sexo.

Una determinada actividad puede considerar la igualdad de género como objetivo principal (*principal*) u objetivo secundario (*significant*). “*Principal*” significa que la igualdad de género ha sido un objetivo explícito y fundamental en su diseño, sin el cual la actividad no se habría llevado a cabo, como por ejemplo: formación en ámbitos jurídicos para mujeres y

⁴⁷ Por ejemplo, el sector Salud tiene tres subcategorías (General, Básica y Población/Salud Reproductiva), que suman otras 17 subcategorías, tales como enfermedades infecciosas, investigación y control de enfermedades de transmisión sexual incluyendo el VIH/ SIDA.

⁴⁸ Información disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm>

niñas; redes de hombres contra la violencia hacia las mujeres; un proyecto de seguridad social dirigido a mujeres y niñas como un grupo particularmente desfavorecido en una sociedad; fortalecimiento de las capacidades de los Ministerios de Finanzas y Planificación para incorporar los objetivos de igualdad de género en las estrategias de reducción de la pobreza o estrategias nacionales similares (OECD-DAC, 2008).

La puntuación “*Significant*” expresa que el objetivo de igualdad de género ha sido sustancial, pero secundario. Entre los ejemplos de actividad cuyo objetivo relativo a la igualdad de género puede ser clasificado como secundario, podemos encontrar: una actividad que tiene como objetivo principal proporcionar agua potable a un barrio o comunidad, y, al mismo tiempo, garantizar que las mujeres y las niñas tengan acceso seguro y fácil a las instalaciones; un proyecto de seguridad social que se centra en la comunidad en su conjunto y asegura que las mujeres y las niñas se beneficien de manera igual a hombres y niños. En este sentido, esta puntuación reflejaría la estrategia de *mainstreaming* de género. (OECD-DAC, 2008).

Para calificar para una puntuación "principal" o "secundario", el objetivo de política tiene que ser promovido de manera explícita en la documentación de la actividad. Además, el sistema permite clasificar una actividad como “*not targeted*” es decir: ha sido revisada a la luz del Marcador, pero no clasificó como *gender focussed*. Para los efectos del procesamiento de los datos, a los objetivos de política de las actividades se atribuyen valores numéricos: "2" por “*principal*”, "1" por “*significant*” y "0" por “*not targeted*”. Un campo vacío indica que la actividad no ha sido revisada a la luz del Marcador.

El Marcador debe aplicarse a toda la ayuda bilateral sectorial y no sectorial (excluyendo los gastos administrativos del país donante) y a todos los tipos de ayuda.

Los miembros del CAD también apoyan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la ayuda entregada a las instituciones multilaterales. Todas las contribuciones a ONU Mujeres son consideradas *gender focussed*. Estas contribuciones pueden ser contribuciones no básicas (*non-core contributions*), como por ejemplo la entrega de ayuda a ONU Mujeres para proyectos elaborados por el donante. En este caso clasificarán como ayuda bilateral. También pueden ser contribuciones básicas (*core contributions*), es decir apoyo financiero al presupuesto de la Organización y ser

clasificadas como ayuda multilateral. En este último caso, se deberán sumar y no incluir en la ayuda bilateral.⁴⁹

Tal como explicado anteriormente, los donantes realizan también contribuciones a otras agencias de la ONU e instituciones financieras internacionales que trabajan en el ámbito de la igualdad de género. Sin embargo, la inclusión de estas contribuciones como parte de la ayuda *gender focussed* requeriría calcular el porcentaje de los presupuestos de estos organismos multilaterales destinados a la igualdad de género y aplicar este porcentaje a las contribuciones multilaterales de los donantes. Actualmente, las contribuciones a instituciones multilaterales que no sean ONU Mujeres no pueden ser contabilizadas, en cuanto estos organismos no entregan datos analizados por el Marcador para la igualdad de género al CRS (OECD-DAC, 2012).

Por lo tanto, a la luz de estos alcances, es importante precisar que cuando se habla de AOD para la igualdad de género, se hace referencia a la AOD bilateral de los miembros de la OECD que ha sido revisada a través del Marcador y cuyo objetivo incluye la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, más las contribuciones de los mismos países entregadas al presupuesto general de ONU Mujeres. No se consideran ni la AOD de los países no miembros de la OECD, ni la AOD multilateral, ni otros flujos oficiales o privados.

Un segundo instrumento para medir la ayuda dirigida a la igualdad de género es el código del sistema CRS “*Instituciones y Organizaciones que se ocupan de Igualdad de Género*” (Women’s equality organisations and institutions) en el sector “*Gobierno y Sociedad Civil*” (Government and civil society) que evalúa el apoyo a las instituciones y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) que trabajan para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Este código es bastante específico y favorece el monitoreo de los flujos de ayuda dirigidos a las organizaciones de mujeres y a los ministerios de las mujeres. Las actividades bajo este código son clasificadas como “*principal*” por el Marcador de Política para la Igualdad de Género (OECD-DAC, 2012).

Finalmente, en Mayo 2015, el DAC introdujo un nuevo código en su sistema estadístico para monitorear la ayuda dirigida a poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas,

⁴⁹ OECD, (2012). Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment - Statistical Overview.

tema que se ha definido como una prioridad en la agenda de desarrollo post 2015. Este nuevo instrumento ayudará a los gobiernos a rendir cuenta respecto de la ayuda dirigida a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El código se aplicará a partir del 2017 para los flujos de ayuda del 2016.

¿Que nos dicen los datos elaborados por el Gender Equality Policy Marker?

Como hemos explicado y detallado en este apartado, los datos elaborados por el *Marcador de Política para la Igualdad de Género* otorgan una descripción de la cantidad de ayuda que los países del CAD entregan para la igualdad de género, el sector privilegiado, las inversiones de cada país en el tema y los países receptores privilegiados por el tipo de ayuda. No obstante, no son indicados, ni señalados los efectos en términos de igualdad de género y los resultados de los programas y proyectos financiados, por lo cual, se requiere de otros instrumentos para medir el impacto y la calidad de la asistencia para el desarrollo en este ámbito (O'Neill, 2012).

Frente a lo anterior, estas cifras deben ser consideradas *estimaciones* de los flujos de ayuda que los países miembros destinan para actividades enfocadas a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Esto porque, primero que todo, el Marcador se aplica a los compromisos de ayuda, debido a que busca captar información sobre los objetivos de la política de un donante, los que son mejor evaluados en la fase de diseño de los proyectos.⁵⁰ Los objetivos de la política de un donante asignados en la fase de compromiso no son re-evaluados durante el ciclo de vida del proyecto. En consecuencia, un proyecto que ha sido señalado como *gender focused* en la fase de compromiso, quedará marcado como tal durante todo su ciclo de vida, a menos que esta información cualitativa sea modificada manualmente (OECD-DAC, 2012).

Asimismo, la ayuda proporcionada para actividades donde la igualdad de género ha sido clasificada como objetivo secundario es contabilizada en su totalidad, aunque solamente algunos componentes de ella estén destinados para la igualdad de género. Por lo tanto, esos flujos de AOD estarían siendo sobreestimados. El efectivo amontar de la ayuda destinada a

⁵⁰ Los datos entregados por el Marcador pueden ser también recogidos en la fase de desembolso, solo cuando en la etapa de compromiso no existan suficientes informaciones para asignar un marcador de política.

la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres consistiría, entonces, en un promedio de aquella ayuda entregada para actividades cuyo objetivo ha sido señalado como principal y el total de la ayuda considerada como *gender focussed* (es decir, la suma de los flujos de ayuda dirigidos a actividades cuyo objetivo ha sido señalado como principal y aquellas donde ha sido señalado como secundario) (OECD-DAC, 2012).

Cabe precisar que este procedimiento no monitorea los gastos reales de las iniciativas dirigidas a la igualdad de género. De hecho, los datos proporcionados por el Marcador son descriptivos y no son cuantitativos, por lo cual, el sistema permite identificar cuales actividades apuntan a un determinado objetivo y entrega información acerca del grado en que los estados donantes implementan las políticas acordadas en sus programas de ayuda, mostrando que una determinada proporción de proyectos incluye objetivos inherentes a la igualdad de género, sin entregar información respecto de las cantidades de dinero que han sido gastadas para ese propósito (OECD-DAC, 2012).

Otro aspecto importante a tener en consideración en la evaluación de la información proporcionada por el Marcador es la cantidad total de los datos entregados por los donantes. La cobertura ha mejorado con los años, y durante el bienio 2013-2014 (últimos antecedentes disponibles) todos los miembros del CAD proporcionaron referencias relativas al *Marcador para la Igualdad de Género*. Asimismo, es importante precisar que los flujos de AOD revisados a la luz del Marcador y el porcentaje de flujos no revisados (*not screened*) varían de país a país lo que tendrá que ser tomado en cuenta a la hora de comparar los datos entre países (OECD-DAC, 2016b).

Finalmente, nos parece importante mencionar que la base de datos CRS, donde se visualizan los datos proporcionados por el Marcador, no permite averiguar qué proporción de *ayuda gender focussed* corresponde a donaciones, a préstamos concesionales o a ayuda ligada, ni qué porción de financiación se entrega por tipo de ayuda, por ejemplo, según la modalidad de apoyo presupuestario, que, a partir de la Declaración de París, representa uno de los instrumento más utilizado para la entrega de la AOD bilateral.⁵¹ Del mismo modo, los donantes han aumentado sus fondos para los organismos multilaterales, muchos de los cuales trabajan para la igualdad de género. Casi todos los miembros de CAD consideran

⁵¹ Véase la base de dato al siguiente link: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GENDER>

ONU Mujeres un partner clave, otros mencionaron UNFPA, PNUD y el Banco Mundial. Éstos, a excepción del apoyo destinado a ONU Mujeres, no pueden ser contabilizados a través del CRS (GENDERNET, 2014b).

Pese a las debilidades descritas, es posible enumerar algunas fortalezas del sistema de clasificación de datos realizada a través del Marcador. Primero, el procedimiento de revisión a la luz del Marcador está integrado en los requerimientos de información básica que se solicita a los miembros del CAD, lo que permite su eficiente funcionamiento. Segundo, los datos generados por este sistema, proporcionan información acerca de los sectores y países receptores en lo que se concentra la ayuda para la igualdad de género, permitiendo también la comparación entre países donantes y visibilizando los cambios de tendencias en el tiempo, como tercer punto a favor (O'Neill, 2012).

De esta manera los datos recopilados constituyen una importante herramienta política pues facilitan la rendición de cuentas de los países donantes, visibilizando la coincidencia entre los compromisos políticos hacia la igualdad de género y las inversiones reales en términos de actividades *gender focussed*.⁵² Esto ha llevado a una mayor atención de los países donantes hacia el tema, provocando un aumento de la cantidad de ayuda bilateral global e individual destinada a esta área (O'Neill, 2012).

El Marcador está sujeto a una continua revisión por parte del CAD y sus miembros. El Marcador original llamado “Mujeres en el Desarrollo” (Women in Development) fue actualizado en el 1997 y renombrado “Gender Equality Policy Marker”. En 2006, tanto la definición del marcador, como el código Mujeres en el Desarrollo (ahora llamado Support to women's equality organisations and institutions) se perfeccionaron aún más a través de un proceso consultivo donde participaron los asesores expertos en estadísticas y en igualdad de género de los organismos donantes (O'Neill, 2012).

Los conceptos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en el marco de la OECD

Siendo el Marcador una herramienta para la clasificación general de las actividades de ayuda, su aplicación necesita un consenso respecto de lo que se entiende para igualdad de

⁵² UN Development Group, 2013. Financing for Gender Equality and Tracking Systems Background Note.

género y empoderamiento de las mujeres y de lo que se necesita para lograr estas metas. Es posible que cada país tenga su propia visión respecto del tema y decida priorizar ciertas dimensiones en lugar de otras. No obstante, siendo el propósito de este estudio general, hemos considerado como referente principal la visión de la OECD, por su protagonismo en la definición y caracterización de estos términos y por su legitimidad respecto de la posibilidad de entregar ayuda y financiación para los proyectos y programas destinados al desarrollo en dichas áreas.

Las directrices del CAD del 1998 sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en la cooperación al desarrollo representan el documento de referencia principal para los estados miembros del DAC respecto de la incorporación de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en las actividades de cooperación para el desarrollo. Según estas directrices:

La igualdad entre mujeres y hombres requiere que ambos disfruten en condiciones de igualdad de los bienes, oportunidades, recursos y recompensas valorados por la sociedad. La igualdad no implica que hombres y mujeres lleguen a ser idénticos, sino que sus posibilidades y oportunidades en la vida sean iguales. La importancia concedida a la igualdad entre mujeres y hombres y al empoderamiento de la mujer no presupone un modelo determinado de igualdad aplicable a todas las sociedades y culturas, sino refleja la preocupación que mujeres y hombres disfruten de las mismas oportunidades para elegir el significado de la igualdad y trabajar conjuntamente para lograrla. Debido a las diferencias existentes, resulta insuficiente el tratamiento igual de mujeres y hombres como estrategia para lograr la igualdad. Un tratamiento igual en un contexto de desigualdad puede contribuir a perpetuar la falta de igualdad. Para lograr la igualdad entre mujeres y hombres será necesario modificar las prácticas institucionales y las relaciones que refuerzan y mantienen la desigualdad. También requiere que las mujeres manifiesten con firmeza su voluntad para determinar el desarrollo de sus sociedades” (OECD-DAC, 1998a; 13).

En esta definición nos parece relevante subrayar que por igualdad de género se entiende que mujeres y hombres gocen de las mismas posibilidades y oportunidades en la vida, que no existe un modelo de igualdad de género aplicable de forma unívoca a todas las

sociedades y que para lograr este objetivo es necesario abordar las causas de la desigualdad y facilitar la participación activa de las mujeres en su proceso de desarrollo.

La noción de empoderamiento, en cambio, se refiere al “*reconocimiento del hecho de que las mujeres están legítimamente capacitadas para desempeñar un papel eficaz, y que deben ejercerlo, tanto individual como colectivamente, en los procesos de toma de decisiones que determinan sus sociedades y sus propias vidas*” (OECD-DAC, 1998a; 17).

En esta definición se hace particular énfasis en la toma de decisión autónoma de las mujeres y en la acción colectiva. En el *DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality*, un texto que se propone acompañar las Directrices y hacer claridad respecto de los conceptos clave, se precisa que las mujeres deben ser agentes de su propio empoderamiento, que su participación en las instituciones políticas es clave para este proceso y que éste implica la radical alteración de las estructuras que reproducen la subordinación de género (OECD-DAC, 1998b).

En las líneas guía de la OECD de 1998 se reconoce también el cambio desde las políticas MED a una perspectiva GED, donde la igualdad de género se transforma en un objetivo del desarrollo, remarcando que el enfoque ya no está puesto en la necesidad de integrar las mujeres al desarrollo, sino en abordar las causas de la desigualdad de género. En este sentido, las desigualdades entre los sexos representan tanto un costo para las mujeres cuanto para el desarrollo en su conjunto y deben ser consideradas un problema social y no específico de las mujeres. Para ello no es suficiente incluir a las mujeres en los programas y procesos existentes, más bien es necesario modificarlos para reflejar sus visiones, intereses y necesidades (OECD-DAC, 1998a).

En el *DAC Source Book* se precisa que considerar la igualdad de género como un objetivo estratégico del desarrollo, en lugar de considerar a las mujeres como un grupo objetivo, permite evaluar las actividades en función de su capacidad de reducir las desigualdades entre hombres y mujeres respecto del acceso a recursos, condiciones y habilidades para decidir sobre su vida. También permite buscar las oportunidades para reducir las desigualdades de género y construir relaciones más equitativas entre mujeres y hombre (OECD-DAC, 1998b).

En lo que concierne al monitoreo de la AOD dirigida a la igualdad de género, según las líneas guía para la utilización del Marcador que la OECD pone a disposición de los donantes, una actividad promueve la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres si contempla medidas que apuntan a:

- a) Reducir las desigualdades sociales, económicas o políticas de poder entre mujeres y hombres, jóvenes mujeres y jóvenes hombres, asegurar que las mujeres se beneficien en forma igual que los hombres de la actividad o que reciban una compensación para una discriminación sufrida;
- b) Promover o reforzar las políticas, las leyes y las instituciones para la igualdad de género o anti-discriminación (OECD-DAC, 2008).

En ellas se reconoce que si la estrategia de la transversalización del género se aplicara correctamente, en todas las actividades la igualdad de género debería estar presente por lo menos como objetivo secundario. La clasificación “*principal*” se destinaría para aquellas actividades donde la igualdad de género fuera condición *sine qua non* para el desarrollo de la misma. De este modo, se reconoce que actividades dedicadas a la mejora de las condiciones de las mujeres (como por ejemplo la salud materna) deberían considerarse como *gender focussed*, pero solamente los objetivos de aquellos proyectos que contemplan componentes de empoderamiento (como por ejemplo educación en salud sexual y reproductiva) clasificarían como “*principal*” (OCED-DAC, 2008).

Nos parece importante relevar que, en nuestra opinión, la sistematización realizada a través del Marcador no logra incluir todos los matices que componen las definiciones de igualdad y empoderamiento, entregando una simplificación operativa finalizada para el registro de datos. ***En particular nos referimos a que la clasificación propuesta no especifica si las actividades consideradas gender focussed abordan las causas de la desigualdad, si apuntan a modificar las estructuras que reproducen la subordinación de género y si facilitan la participación activa de las mujeres en su proceso de desarrollo.***

En conclusión, en este apartado hemos descrito que es lo que se entiende por Asistencia Oficial al Desarrollo para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres desde los organismos considerados protagónicos para el desarrollo y hemos acertado que ésta representa una porción específica de la AOD contabilizada por la OECD en su sistema

estadístico, precisamente la AOD bilateral de los países pertenecientes a la OECD que ha sido revisada a la luz del Marcador para la igualdad de género y que incluye en su objetivo de política la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Pese a que el Marcador sea una herramienta de gran utilidad para la descripción de los flujos de ayuda *gender focussed* y para la rendición de cuenta de los donantes respecto de los compromisos asumidos en estas materias, llama la atención la imposibilidad de acceder a la información relativa a los flujos de desembolsos reales que han sido invertidos para la igualdad de género.

Asimismo, siendo el Marcador un instrumento para la clasificación de las actividades de ayuda, su aplicación necesita un consenso respecto de lo que se entiende para igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. A este propósito la OECD pone a disposición de los donantes unas líneas guía para la utilización del Marcador. A partir de su revisión podemos constatar que los flujos de AOD para la igualdad de género incluyen aquellas actividades de cooperación que apuntan a la reducción de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres y que apoyan el desarrollo de legislaciones y políticas públicas para la igualdad. Sin embargo, ***lo que no queda reflejado es de qué manera las actividades consideradas gender focussed estén efectivamente abordando las causas de la desigualdad, modificando las estructuras que reproducen la subordinación de género y facilitando la participación activa de las mujeres en su proceso de desarrollo.***

A partir de los ejemplos de actividades consideradas *gender focussed* y de las aclaraciones propuestas en las directrices de la OECD, se podría inferir que pese a que todas las actividades apunten a la igualdad de género, serían los proyectos con la puntuación *principal* a incluir, con más probabilidad, los componentes de empoderamiento, pero esto tampoco puede ser asegurado ni mucho menos constatado.

Finalmente, nos parece importante destacar que la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se encuentra sometida a las directrices y nociones que proporciona la OCDE (y que eventualmente redefinen los Estados donantes) y que, por lo mismo, se refuerzan y legitiman las visiones de los países que entregan la ayuda más que las de los países que la reciben, potenciando un determinado discurso en torno al desarrollo

y asentando las lógicas de oposición binaria y jerárquica de una geopolítica de la desigualdad entre occidente/oriente y norte/sur del mundo.

Además, en las directrices analizadas, pese a precisar que la igualdad de género no puede pensarse como un concepto estándar a aplicarse indistintamente en todos los contextos culturales (OECD-DAC, 1998b), no solo se presume que la condición de igualdad es siempre deseable, sino que se utiliza una noción supuestamente universal de mujer y niña, la que no considera las diferencias sociales y culturales entre ellas. Mientras que por una parte se especifica la variable generacional, por la otra no se mencionan otros aspectos importantes como la clase, la raza, la religión, la posición social, la ubicación geográfica, la orientación sexual, entre otras. Esto favorece la construcción de un imaginario en el que la AOD para la igualdad de género tenga que destinar recursos a las mujeres del tercer mundo, homologándolas todas a una idea abstracta de carencia, pobreza y necesidad de protección, despojándolas de sus diferencias, subjetividades, saberes y poderes y capacidades de actuar en su propio contexto.

Asimismo, en las directrices para la ayuda dirigida a la igualdad y empoderamiento de las mujeres, los asuntos de género se entienden prevalentemente como asuntos de mujeres o como cuestiones relacionadas con la necesidad de disminuir las brechas entre hombre y mujeres. Por lo tanto, no se consideran a otros grupos sociales como, por ejemplo, la población LGTB (Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transgénero), posicionando una visión tradicional que sectoriza y reduce el género a un concepto abstracto y descontextualizado de mujer.

IX. LA ASIGNACIÓN DE LA AOD PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

En este capítulo se realizó una revisión de los principales datos estadísticos disponibles sobre la AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, eligiendo enfocar el análisis en la distribución de la ayuda definida “*gender focussed*” en los diferentes sectores que la base de datos “*Creditor Reporting System*” identifica. El análisis se centró en aquellos sectores para los cuales la OECD ha elaborado informes y análisis, siendo los más relevantes en relación a los compromisos asumidos por los donantes a la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a los más recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La distribución de la AOD para la igualdad de género: Una descripción general

Desde 1991, año en el que se empezó a recoger datos sobre la ayuda dirigida a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, el más grande aumento de los flujos de AOD para este objetivo se ha generado en los últimos 6 años. Es a partir del 2007 que la OECD ha empezado a publicar en forma sistemática un resumen de la AOD dirigida hacia la igualdad de género para cada país y a presentar estudios temáticos de la asignaciones de la ayuda *gender focussed* por sector. Por lo mismo, la descripción que presentamos se basa en estos documentos.

El reporte sobre la ayuda dirigida a la igualdad de género entre los años 1999 y 2003 mostraba que solo 9 miembros del CAD utilizaban correctamente el Marcador de Política para la igualdad de género; solamente el 20% de los compromisos de ayuda sectorial venía revisada a la luz del Marcador y la cantidad total de ayuda para la igualdad de género se contabilizaba en 3.1 mil millones de USD por año (O’Neill, 2012). Durante los años 2009-2010, en cambio, 24 miembros del CAD utilizaban el Marcador, la cantidad de los compromisos de ayuda sectorial revisada a la luz del Marcador alcanzaba el 75%, mientras que la cantidad total de ayuda para la igualdad de género se estimaba en 24.9 mil millones de USD por año (OCED, 2012).

Según los últimos datos estadísticos publicados,⁵³ 26 países miembros utilizaron el Marcador en el bienio 2011-2012, 28 en el bienio 2012-2013 y 29, es decir la totalidad, en 2013-2014. La cantidad de ayuda sectorial revisada a la luz del Marcador alcanzó el 81% durante los años 2011-2012, 85% en 2012-2013 y 91% en 2013-2014, mientras que la cantidad total de ayuda para la igualdad de género se estimó en 23.5 mil millones de USD en el bienio 2011-2012, 25.9 mil millones de USD en el bienio 2012-2013 y 33.9 mil millones de USD en el bienio 2013-2014.⁵⁴

La ayuda para la igualdad de género ha crecido más rápidamente que los flujos de AOD en general. Mientras estos últimos estuvieron creciendo de un 1% por año desde el 2008, la ayuda para la igualdad de género estuvo aumentando a una tasa del 4% por año (GENDERNET, 2015b). Esto se debe, probablemente, a la elaboración de los ODM, los que han logrado dirigir los recursos para el desarrollo hacia determinadas áreas y a la misma fuerza que han tenido los movimientos de mujeres sumado a los procesos de institucionalización estatal de los temas de género en casi todos los países.

Con respecto a la ayuda entregada a las Organizaciones e Instituciones que trabajan para la igualdad de género, datos correspondiente al año 2006 indican un total de 150 millones de USD (Benn, 2008), es decir un 2% del total de la ayuda *gender focussed*. En 2009-2010 el total llegó a 413 millones de USD, en 2011-2012 500 millones, mientras que en el 2012-2013 405 millones y en el 2013-2014 404 millones, permaneciendo finalmente un porcentaje muy bajo del total de la ayuda marcada como *gender focussed*. En los Estados frágiles, donde las instituciones y organizaciones de mujeres que trabajan para la igualdad de género están a menudo involucradas en los procesos de paz y construcción del Estado, éstas recibieron solamente el 1% del total de la ayuda destinada a la igualdad de género (GENDERNET, 2015b). Cabe precisar que en los últimos años se ha experimentado, por parte de algunos donantes (y no como política general), un aumento de recursos destinados a las organizaciones de la sociedad civil, sea a través de la financiación directa, sea a través

⁵³ OECD, Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: April 2014; March 2015, March 2016.

⁵⁴ Los reportes estadísticos sobre los datos entregados por el Marcador de género se refieren a un promedio de los datos entregados en los años de referencia. Esto porque la cantidad y propósitos de la ayuda proyectada varían todos los años.

de fondos específicos como el *MDG 3 Fund* (2008-2011) y el *Funding Leadership Opportunities for Women* (FLOW) (2012-2015), fomentados por Holanda (GENDERNET, 2014b).

Con respecto a los sectores principales hacia los cuales se dirige la AOD clasificada como *gender focussed*, es interesante relevar que, en el bienio 2009-2010, en línea con los ODM,⁵⁵ ésta se concentró principalmente en los sectores sociales: el 21% del total de la ayuda *gender focussed* se asignó al sector educación, el 19% al sector salud y el 20% al sector gobierno y sociedad civil, lo que también es acorde con la tendencia de la AOD neta en estas mismas fracciones.⁵⁶ En los bienios sucesivos 2011-2012; 2012-2013 y 2013-2014 las proporciones de ayuda *gender focussed* por sectores se mantuvieron casi invariadas. Por otro lado, la porción de ayuda *gender focussed* destinadas a los sectores económicos y productivos (por ejemplo, banca, negocios, agricultura, transporte) permaneció bastante baja.

En los estudios revisados, los datos muestran que los proyectos donde la igualdad de género es un objetivo principal son la minoría respecto a los proyectos en los cuales ésta representa una componente secundaria. En el bienio 2012-2013, por ejemplo, solamente 4 mil millones de USD fueron destinados a actividades con puntuación *principal*, representando el 5% de toda la ayuda revisada a la luz del Marcador para la igualdad de género. En comparación, 22 mil millones de USD fueron destinados a actividades donde la igualdad de género clasificó como un objetivo secundario, lo que representa el 22%. Por lo tanto, solo el 27% de la ayuda bilateral revisada a la luz del Marcador clasificó como *gender focussed* (GENDERNET, 2015b).

En lo que concierne al porcentaje del total de la ayuda clasificada como *gender focussed* en un mismo sector, en el bienio 2009-2010, la educación contabilizaba un 60% (4.7 mil millones de USD) mientras que la salud un 51% (4.4 mil millones de USD). Estos dos sectores registraron un alto porcentaje de actividades donde la igualdad de género se

⁵⁵ El ODM 3, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, se propone eliminar las desigualdades de género. El indicador de esta meta, mide el acceso a la educación primaria, secundaria y postsecundaria. El ODM 5 se focaliza en la salud maternal y su indicador mide la reducción de la tasa de mortalidad maternal y el acceso a la salud reproductiva.

⁵⁶ Información disponible en: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>

catalogó como objetivo “*principal*” (9% y 11%, respectivamente). Por el contrario, en los sectores productivos, ellas solo representaron el 2% (OECD, 2012). Esta tendencia fue reconfirmada en los estudios que analizaron la AOD para la igualdad de género en los bienios sucesivos 2011-2012 y 2012-2013, por lo cual hay una clara focalización en ciertas temáticas que se dirigen hacia las actividades relativas a los cuidados en salud sobre la reproducción y a los sistemas de socialización escolar.

Por lo mismo, y en función de estos registros, hemos querido adentrarnos en un análisis detallado por sector al cual se le asigna y entrega la ayuda financiera.

La distribución de la AOD para la igualdad de género: Una descripción por sectores

I) El Sector Educación

A partir de la elaboración de los ODM, la ayuda *gender focussed* destinada al sector de educación creció a un tasa del 14% anual: desde 1.2 mil millones en 2002, hasta 4.4 mil millones en 2012 (GENDERNET, 2014). A este propósito, el acceso a la educación es considerado esencial para el empoderamiento de mujeres y niñas y necesario para el desarrollo sostenible (OECD-DAC, 2013).

Según el estudio realizado para el bienio 2009-2010 (OECD-DAC, 2013), un 33% de los 4.7 mil millones de USD de ayuda *gender focussed* en el sector de educación ha sido entregada a través de becas y gastos para estudiantes en los países donantes, en lugar de actividades de asistencia en los países destinatarios, un 25% a través de proyectos y un 19% a través de programas y fondos conjuntos de donantes. Solamente el 4% fue entregado a través de apoyo presupuestario al estado receptor. Es menester señalar, frente a estos puntos, que si no se consideraran los gastos de las becas y sólo se consideraran las actividades implementadas en los países receptores, el porcentaje del nivel de ayuda *gender focussed* en el sector de educación bajaría de un 60% a un 45%.

Con respecto al total de la ayuda clasificada como *gender focussed* en el sector educación (es decir 4.7 mil millones), la mayoría se destinó a la educación primaria, lo que da muestra de una atención importante de los donantes para la educación básica que no se refleja con la misma intensidad en los otros subsectores. Los datos elaborados para el bienio 2011-2012

comprueban la misma tendencia. Durante esos dos años la ayuda *gender focussed* entregó 4.1 mil millones de USD, es decir el 59% del total de la ayuda destinada al sector de educación y revisada a la luz del Marcador. Para la mayoría de la ayuda la igualdad de género clasificó como objetivo secundario (59%) y no como objetivo principal. La ayuda de los miembros del DAC se enfocó principalmente en la educación primaria y tuvo una atención más débil en los niveles de educación secundaria y postsecundaria. En 2011-2012 el 70% de la ayuda para la educación primaria clasificó como *gender focussed*, en comparación al 51% para el nivel secundario y 58% para el nivel postsecundario (GENDERNET, 2014b).

Podríamos inferir que esto se traduce en una visión parcelada de la igualdad de género, pues, a nivel general, no se logra captar la importancia de diversificar la financiación en los distintos subsectores y ponerla en relación con las oportunidades en el mercado del trabajo y así apuntar hacia el empoderamiento de las mujeres en todo su ciclo de vida.

En lo que concierne a la relación entre índices de desigualdades de género en los diferentes niveles de educación y el porcentaje de proyectos *gender focussed*, no siempre estaría existiendo una coincidencia entre las necesidades de los países receptores y ayuda entregada desde un enfoque de género. A este propósito, solamente el 68% de la ayuda en educación básica para África Subsahariana fue clasificada *gender focussed*, pese el alto nivel de desigualdad de género en el acceso a la escuela primaria en esa región (OECD-DAC, 2013). Para la educación secundaria se verificó la misma incongruencia. En los países con más desigualdad de género no siempre la ayuda recibida incluyó objetivos con enfoque de género: solo el 73% de la ayuda destinada a África Subsahariana fue clasificada como *gender focussed*, el 67% en el caso de Asia Sur y Central y el 86% para Oriente Medio. Tampoco en el sub-sector de educación post-secundaria se priorizaron objetivos de género para la ayuda destinada a las regiones con mayor rezago: solo el 69% de la ayuda para África Subsahariana clasificó como *gender-focussed*, el 57% en el caso de Oceanía y el 45% en el caso de Oriente Medio (OECD-DAC, 2013).

II) El Sector Salud

La entrega de la ayuda *gender focussed* en el sector salud ha conocido un importante incremento en los últimos cinco años. Esto, según la visión de la OECD, ha significado el reconocimiento de la relación entre el acceso de las mujeres a la salud, su empoderamiento y el desarrollo sostenible, dado que un mejor acceso a la salud para las mujeres aumenta su capacidad de participar plenamente del proceso de desarrollo (OECD-DAC, 2013).

Durante el bienio 2009-2010, los miembros del DAC entregaron un promedio anual de USD 4.4 mil millones para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el sector salud. Esto representa el 51% de la ayuda bilateral total destinada a este sector y revisada a la luz del Marcador. En la mayor parte de la ayuda *gender focussed*, la igualdad de género clasificó como un objetivo secundario (USD 3.7 mil millones). En el bienio 2011-2012, la ayuda *gender focussed* en el sector de salud amontó a 3.4 mil millones de USD, lo que representa el 62% de la ayuda bilateral total destinada al sector salud y revisada a la luz del Marcador. Más de 990 millones de USD, es decir el 18% de la ayuda total, clasificó la igualdad de género como objetivo principal.

Si consideramos el porcentaje de la ayuda clasificada como *gender focussed* por sectores (salud general, salud básica, programas y políticas de población y salud reproductiva) y por los relativos subsectores, los datos de 2009-2010 nos indican que la mayor parte se centró en el subsector de “*planificación familiar*” (95%) y “*salud reproductiva*” (84%).

Si consideramos la distribución del total de ayuda *gender focussed* (4.4 mil millones de USD) por sub sectores, podemos constatar que una porción escasa de financiación benefició a los sectores más críticos para la igualdad de género. Del total de la ayuda *gender focussed* para el sector salud, el 13% se destinó a “*salud reproductiva*”, un 8% a “*TB, malaria y enfermedades infecciosas*” y 1% a “*planificación familiar*”. La mayoría se entregó a los subsectores de “*salud básica*” que incluye asistencia médica básica, infraestructura sanitaria y educación sanitaria (38%); “*salud general*” que incluye gestión administrativa de la política sanitaria (21%) y “*control de VIH/SIDA y otras políticas para la población*” (19%) (OECD-DAC, 2013).

La ayuda para las políticas y programas de población y salud reproductiva⁵⁷ ha aumentado desde 1995. En ese año el total otorgado fue de 1.4 mil millones de USD, mientras que en 2002 había crecido hasta 2.6 mil millones, para luego llegar a 6.9 mil millones de USD en 2012. La mayor parte del aumento se debe a la financiación para combatir el VIH / SIDA, que para el bienio 2011-2012 dio un promedio anual de 5.1 mil millones. No obstante, debido al vínculo entre enfermedad, violencia contra las mujeres, pobreza y falta de participación femenina en la toma de decisiones (lo que hace que en ciertas regiones del mundo, la mayor parte de personas viviendo con VIH/SIDA sean mujeres) los recursos destinados siguen siendo insuficientes (OECD-DAC, 2013).

La financiación total para la planificación familiar - es decir, para las actividades dedicadas a la información y educación, y a la entrega de anticonceptivos – se ha, por el contrario, reducido como porcentaje de la ayuda a las políticas y programas de población: desde un 71% en 1995 hasta el 20% entre los años 2007 y 2011. En 2012 el porcentaje volvió a subir hasta 36% mientras que en 2013 se quedó en 31%. El total de los flujos bilaterales de ayuda para la planificación familiar para el bienio 2011-2012 se quedó en 678 millones de USD.

Esto podría también tener relación con la política de Estados Unidos relativa a la asistencia para la planificación familiar, que, a partir de 1984, definió el retiro de los fondos a las organizaciones no gubernamentales internacionales que ofrecían servicios relacionados con el aborto (UNU-WIDER, 2014). Nos llama la atención que el ámbito de la planificación familiar, que incluye también el tema de la vivencia de la sexualidad, un área importante para la igualdad de género, siga siendo financieramente marginalizado, lo cual, claramente, podría reflejar una falta de voluntad política para intervenir un espacio emblemático de subordinación y control sobre el cuerpo de las mujeres.

En lo que concierne a la salud reproductiva,⁵⁸ el ODM 5 impulsó un aumento de la ayuda destinada a ese sector. En los años 2011 y 2012 ésta llegó a USD 1.3 mil millones. No obstante, estos financiamientos se consideran exiguos frente la grave situación de mortalidad materna en el mundo (800 mujeres al día mueren por causas relacionadas a la

⁵⁷ Esto incluye el apoyo para el cuidado de la salud reproductiva, la planificación familiar, el control del VIH / SIDA, la política de población, y la formación del personal de salud.

⁵⁸ La salud reproductiva incluye pre y postnatal, las actividades de maternidad sin riesgo y la promoción de la salud reproductiva.

gestación y al parto). La mala salud resultante de causas relacionadas con la sexualidad y la reproducción es una fuente importante de discapacidad y muerte entre las mujeres, especialmente en países de bajo y mediano ingresos. Esta es la razón por la cual las metas y los objetivos de desarrollo del Milenio pusieron un énfasis particular en la salud reproductiva y materna de la mujer, lo que quedó, sin embargo, como uno de los objetivos más rezagados, considerando que la disminución de la mortalidad materna fue del 45% versus el 75% esperado.⁵⁹

En 2009-2010, África subsahariana atrajo más ayuda *gender focussed* en el sector de salud que otras regiones, lo que coincide con las importantes dificultades en las áreas de salud materna y VIH / SIDA, malaria y otras enfermedades. Asimismo, la proporción de ayuda *gender focussed* que se destinó al sur de Asia fue baja (menos del 13%), pese a las necesidades de esta región, donde persisten brechas de género, incluso en términos de mortalidad de las niñas y mujeres.

En lo que concierne a la distribución de la ayuda *gender focussed* por área geográfica, el 51% del total de ésta en el sector de salud reproductiva se entregó a África subsahariana, debido a que en el 2010, el 56% de las muertes maternas ocurrió en esta región. Sin embargo, esta no es la única región donde persisten este tipo de problemas, pues en Asia del Sur se contabilizó el 29% de las muertes maternas. El Sur de Asia y Asia Central recibieron el 22% de la ayuda *gender focussed* en el sector de salud reproductiva y Oceanía recibió sólo el 1% pese a los significativos rezagos en el área.

África subsahariana recibió el 95% de toda la ayuda enfocada en la igualdad de género del subsector de planificación familiar. La región está muy por detrás de los esfuerzos para cerrar las brechas en el acceso a la planificación familiar. En 2010, sólo el 25% de las necesidades de anticonceptivos se cumplieron. Asimismo, la ayuda dirigida a Oceanía fue muy escasa, a pesar de que la región tiene la segunda tasa más baja de acceso a la anticoncepción (OECD-DAC, 2013). Finalmente, el 69% de la ayuda *gender focussed* para combatir el VIH / SIDA se dirigió a África subsahariana, donde ocurrieron el 70% de las nuevas infecciones en el año 2010 (OECD-DAC, 2013).

⁵⁹ ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2015.

III) Sectores económicos y productivos

En lo que concierne a la ayuda dirigida a los sectores económicos y productivos, se destaca que para la OECD, el empoderamiento económico de las mujeres aumenta sus posibilidades de acceso a los recursos y oportunidades; asimismo ejerce un fuerte impacto en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico y se considera esencial para el logro de los objetivos de desarrollo (OECD-DAC, 2011).

Los sectores económicos y productivos (y los relativos subsectores) que se toman en consideración para analizar la ayuda para el empoderamiento económico de las mujeres son: la infraestructura económica y los servicios (servicios de transporte, comunicaciones, energía, banca y negocios), los sectores productivos (agricultura y desarrollo rural, industria y minería), el comercio y unas pocas otras categorías de especial relevancia para el empoderamiento económico de las mujeres (gestión de las finanzas públicas, política de empleo, desarrollo urbano) (OECD-DAC, 2011).

Pese al importante papel que se le atribuye, la AOD para la igualdad de género destinada a estos segmentos ha estado invariablemente reducida, especialmente en comparación con las áreas ya descritas, de educación y salud. Si en términos absolutos la ayuda bilateral para el empoderamiento económico de las mujeres ha aumentado de 1.9 mil millones de USD en el 2002 hasta 5.7 mil millones de USD en el 2012, el porcentaje de ayuda *gender focussed* respecto del total de ayuda bilateral entregada a los sectores económicos y productivos se ha mantenido bastante baja desde el bienio 2007-2008. Otros datos relevan que entre 2002 y 2012, la ayuda de los miembros del CAD en apoyo a la autonomía económica de las mujeres creció a la misma tasa media anual (11%) de la ayuda *gender focussed* total (12%), lo que indica que poco se ha hecho para dar prioridad a la igualdad de género en los sectores económicos y productivos (GENDERNET, 2014).

En un estudio del 2011, la OECD realizó una presentación de los datos concerniente a la ayuda *gender focussed* en los sectores económicos y productivos, analizando los flujos de AOD relativos a los años 2007-2008 (OECD-DAC, 2011). Éstos correspondían a 4.6 mil millones de dólares en promedio, representado una quinta parte de la ayuda bilateral total comprometida para estos sectores y revisada a la luz del Marcador. Casi todas las actividades señalaron la igualdad de género como un objetivo secundario. Solamente el 2%

clasificó la igualdad de género como objetivo principal. Estos porcentajes fueron reconfirmados para los años sucesivos hasta los datos más actualizados proporcionados en el 2013, lo que demuestra que este tipo de ayuda mantiene una escasa atención para la igualdad de género.

Gran parte de la ayuda *gender focussed* destinada a los sectores económicos y productivos se asignó al sector de desarrollo agrícola/rural (42%) y también al sector de banca/negocio. Con respecto al sector de agricultura y desarrollo, la porción del total de ayuda *gender focussed* fue del 44%, lo que se estimó en 1.9 mil millones de USD. El énfasis en la igualdad de género, específicamente en este sector, reconoce a las mujeres un papel clave en la producción agrícola y también una responsabilidad importante respecto de la seguridad alimentaria de los hogares en muchas zonas rurales. Los subsectores donde se concentró la ayuda *gender focused* son el de educación e investigación en agricultura, forestación y desarrollo rural. En el subsector de insumos agrícolas (maquinaria, equipos, semillas), por el contrario, la ayuda que se focalizó en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres fue tan solo un 5% (OECD-DAC, 2011). En este sentido, ***una escasa atención al acceso de las mujeres a la innovación, como por ejemplo herramientas específicas, equipos y semillas (donde también se concentran las mayores desigualdades de género) puede limitar su capacidad de producción y autonomía en términos de trabajo agrícola*** (GENDERNET, 2011).

A la luz de estos datos podríamos inferir que la mayor parte de las actividades clasificadas como *gender focussed* no estarían abordando aspectos clave para el empoderamiento y que las actividades financiadas estarían siguiendo las lógicas más tradicionales de apoyo financiero para las mujeres en las materias de producción y economía.

Un tercio de toda la ayuda comprometida para el sector de banca y negocios ha sido clasificada como *gender focussed*, sumando un total de 920 millones de dólares por año, lo que hace que el sector de banca y negocios sea el segundo (entre los sectores económicos y productivos) más sensible al tema de género en términos de volumen. Este énfasis refleja el apoyo de los donantes a las iniciativas empresariales femeninas mediante el acceso a iniciativas de crédito y de negocios. La igualdad de género como objetivo de política se encuentra muy presente en el subsector de *“intermediarios financieros informal/semi*

formal”, que incluye las actividades de microcréditos y donde se contabiliza un 40% de ayuda *gender focussed*. Los donantes también dirigieron la ayuda para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer hacia los "servicios empresariales" (32% de la ayuda clasificó como *gender focussed*) e "intermediarios financieros en el sector formal" (33% de la ayuda *gender focussed*), la que también puede incluir actividades de microcréditos. Los demás sectores contabilizan solamente pequeños porcentajes de ayuda *gender focussed* (OECD-DAC, 2011). A este propósito nos interesa destacar que los proyectos de microcréditos son, a menudo, reservados a mujeres pobres para proyectos productivos y empresariales de pequeña y mediana escala. Generalmente tienen como objetivo la superación de la pobreza y el empoderamiento. Si por una parte mejoran considerablemente las condiciones económicas y sociales de las mujeres (aunque en grados distintos respecto de contextos específicos), su capacidad de transitarlas fuera de contextos de pobreza, en ausencia de políticas sociales más amplia, es limitada (Kabeer, 2005; IFAD 2012).

Al parecer las actividades en los sectores productivos que incluyen la igualdad de género como objetivo de política permanecen vinculadas a aquellas áreas, como la agricultura y el microcrédito que, en la historia de las políticas de cooperación, han estado generalmente vinculadas con el papel de las mujeres en desarrollo. Por ejemplo, si analizamos la ayuda *gender focussed* relacionada con el cambio climático, podemos notar que la mayor parte se ubica en los sectores de agricultura (57%) y agua (44%). Esto se debe principalmente a la cantidad de ayuda *gender focussed* destinada a las áreas de desarrollo rural y seguridad alimentaria. Por otro lado, existe una baja atención para la igualdad de género en la ayuda para el cambio climático relacionada con los otros sectores económicos y productivos. Mientras los sectores de transporte y energía reciben la mayor porción de ayuda relacionada con el cambio climático, solamente una pequeña porción de ésta considera la igualdad de género como objetivo de política: 11% de la ayuda para el sector energía y el 12% de la ayuda para el sector transporte, ninguno consideró la igualdad de género como objetivo principal (GENDERNET, 2015a).

IV) Liderazgo y participación política

Un estudio relativo a la ayuda *gender focussed* para el bienio 2011-2012, investigó la proporción de actividades que se enfocaron en el liderazgo y la participación de las mujeres (OECD-DAC, 2014). No existiendo una categoría que mida este objetivo en el CRS, se seleccionaron tres códigos perteneciente al sector de “*Gobierno y Sociedad Civil*” para su relevancia con la participación y el liderazgo, ellos fueron: *Participación democrática y sociedad civil*⁶⁰; *Elecciones*⁶¹ y *Organizaciones e Instituciones que trabajan para la igualdad de género*.⁶²

Según los datos proporcionados por la revisión de las actividades marcadas por uno de los tres códigos, los países donantes comprometieron USD 1.7 mil millones de USD en promedio por año para la participación y el liderazgo de las mujeres en 2011 y 2012. Esto representó el 67% de la ayuda bilateral total revisada a la luz del Marcador para la Igualdad de Género. Aunque la proporción es alta, es necesario hacer notar, que el importe total de la ayuda comprometida para este propósito permanece bajo (OECD-DAC, 2014). Nos llama la atención el hecho de que el sistema estadístico de la OECD no permita un monitoreo fluido de los flujos destinados al liderazgo y la participación política de las mujeres, pese la importancia que esto adquiere para la igualdad de género y el empoderamiento, siendo también uno de los indicadores de logro del ODM 3.

Por lo tanto, podemos suponer que este aspecto sea secundario y que por lo mismo las capacidades reales de apoyo al empoderamiento estarían siendo mermadas, ya que la dimensión política suele ser invisibilizada frente a necesidades más básicas como las descritas en la revisión de los otros sectores.

⁶⁰ Este código se refiere a actividades que apoyan el ejercicio de la democracia y distintas formas de participación ciudadana más allá de las elecciones; mecanismos de democracia directa como por ejemplo referéndum e iniciativas ciudadanas.

⁶¹ Este código incluye la gestión de las instituciones y procesos electorales, observación electoral, la educación de votantes.

⁶² Este código incluye actividades de apoyo a instituciones y organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales que trabajan para la igualdad de género y para el empoderamiento de las mujeres, permite rastrear los flujos de ayuda destinados a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y a los ministerios de las mujeres.

V) Violencia en contra de las mujeres

Tal como ya señalado, no existe, hasta el momento, un sistema consagrado para monitorear la AOD para la igualdad de género destinada a actividades para combatir la violencia de género. Un análisis de los registros del CRC muestra que alrededor de 776 actividades en promedio para el bienio 2011-2012 contenían las siguientes frases en su descripción: “violencia en contra de las mujeres”, “VAW”, “violencia basada en el género”, “GBV”, “violencia de género”. En el 2012, la mayoría de estas actividades eran concentradas en los sectores de “Otras infraestructuras sociales y servicios”; “Gobierno y Sociedad Civil” y “Programas y políticas de población y salud reproductiva” (OECD-DAC, 2014).

En definitiva, el Marcador para la Igualdad de Género ha permitido recopilar datos en torno a las tendencias de la financiación para la igualdad de género desde el 1991, pero es a partir del 2007 que la información entregada por los donantes ha empezado a conformar un corpus de información consistente que ha consentido la producción de documentos, reportes y análisis al respecto. Utilizando el material producido por la OECD hemos descrito la dimensión de los flujos de AOD y la tendencia en su distribución por sectores, lo que ha evidenciado las áreas principalmente financiadas y las que carecen de atención específica.

En los últimos años la AOD para la igualdad de género ha conocido un importante aumento, debido también a la elaboración del ODM 3. Si en 2002 la AOD para la igualdad de género se contabilizaba en 3.1 mil millones de USD (debido también al escaso uso del Marcador por parte de los donantes), para el bienio 2013-2014 sumó, en cambio, 33.9 mil millones de USD. Sin embargo, la ayuda *gender focussed* representó, para este último bienio, sólo un 30% del total de la AOD bilateral asignada a los países socios. Asimismo, la mayoría de las actividades revisadas a la luz del Marcador, incluyó la igualdad de género como un componente importante, pero secundario.

Nos parece importante destacar que el análisis de la asignación de la AOD para la igualdad de género por sectores demuestra una atención importante de los donantes para las áreas de educación y salud y una escasa financiación para los sectores económicos y otras áreas

estratégicas para la igualdad de género, dentro de los cuales los derechos sexuales y reproductivos y el apoyo financiero para las organizaciones de mujeres priman.

Asimismo, si por una parte los donantes comparten la importancia de la financiación para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, no siempre existe una coincidencia con los sectores efectivamente financiados a través de la AOD. Por ejemplo, más de la mitad de los donantes manifestó su prioridad para el empoderamiento económico de las mujeres, la participación política y el liderazgo femenino, lo que no se vio reflejado en la asignación de la ayuda (GENDERNET 2014b).

En general, lo que se observa frente a las revisiones realizadas es que los sectores de mayor financiación, es decir educación y salud, siguen concentrándose en las materias más tradicionales de los roles asociados a la mujer, reforzando aquellos patrones de género que no pueden ni podrán modificar estructuras y mandatos discriminatorios ni desiguales entre hombres y mujeres. Por lo tanto, las áreas de mayor financiación en los temas de igualdad y empoderamiento de las mujeres siguen potenciando una construcción cultural-simbólica, social y productiva de la mujer/madre, al privilegiar los aspectos de la salud asociados a la maternidad, por ejemplo, o al considerar el trabajo productivo femenino de escasa especialización.

Lo mismo sucede para la educación, donde se destina la mayoría de los recursos para un acceso más igualitario, entendiéndolo como la inclusión de las mujeres en los cursos primarios de estudios, mientras que su desarrollo y especialización en los niveles de educación postsecundaria se torna menos efectivo. Sabemos que ello también se debe a que aún existen países en donde las mujeres no acceden a los mínimos de ingreso en los sistemas escolares, teniendo grados mayores de analfabetización. Asimismo, los datos tampoco registran tendencias en países en vías de desarrollo que propongan alternativas para potenciar los ingresos a los estudios especializados para la población femenina. De hecho, la financiación dirigida a los sectores económicos y productivos que debiera facilitar el acceso de las mujeres a los mercados laborales desde el control de los recursos, la tecnología y la innovación es muy exigua, lo que, según nuestra opinión, estaría limitando una redistribución más igualitaria del poder entre los géneros.

X. CONCLUSIONES

Con la definición de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, el tema de los recursos para la igualdad de género vuelve a cobrar importancia en el sistema de cooperación internacional. En este contexto, el presente trabajo se propuso investigar las principales características de la AOD para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La investigación se centró principalmente en el periodo 2002-2014, años respecto de los cuales ha sido posible acceder a distintos estudios de la OECD sobre los flujos oficiales de ayuda para el desarrollo dirigidos a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

En la primera parte de la tesis hemos profundizado en los referentes económicos políticos y culturales que subyacen a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), para luego analizar el concepto de AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y describir de qué manera se realiza su distribución en distintos sectores de la economía de los países receptores, *construyendo un mapa general de la financiación para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el marco de la cooperación internacional*.

A partir de nuestro análisis podemos concluir que el sistema internacional en el que opera la AOD sigue proporcionando una visión de la cooperación sesgada por relaciones de poder y subordinación entre países ricos y países en vía de desarrollo. En este contexto, la AOD se configura como una herramienta importante para el desarrollo de los países menos adelantados, con la función subsidiaria de atraer inversiones de capitales privados y fortalecer los sistemas internos de recaudación de recursos. No obstante se reconozca y apruebe una visión del desarrollo sustentable centrado en la persona, el discurso prevalente es lo que reconoce al sector privado, a las inversiones extranjeras directas y al libre mercado un rol decisivo para las economías de los países receptores.

De esta manera, se estaría sustentando un solo enfoque de desarrollo basado en los criterios clásicos de crecimiento económico, a pesar de los progresos teóricos y discursivos generados en estas materias. Por ende, lo que en la práctica se constata es el asentamiento y legitimación del modelo económico capitalista propuesto principalmente por los países del

Norte que, de esta manera, difunden la instalación de una geografía dual y binaria, la que se reitera en la nominación de países desarrollados versus países en vías de desarrollo. Así, el modelo de financiamiento analizado, asegurando que sean los países donantes a decidir las líneas y áreas de desarrollo, da cuenta de la matriz asimetría de las relaciones de poder entre nacionalidades. La construcción de lo que se entiende por Ayuda Oficial, por tanto, puede apuntar, con toda la mejor de las intenciones, a superar las desigualdades, pero lo que evidencian las maneras y lógicas de implementación es la persistencia radical de las mismas. Por consiguiente, quienes financian deciden el cuándo y el cómo serán destinados los recursos, independientemente de las necesidades prácticas y estratégicas que los países receptores perciban.

A lo anterior, también debemos añadir que la ayuda para el desarrollo, en el marco de la cooperación internacional, exhorta a los países destinatarios a consolidar regímenes políticos que se acerquen lo más posible a lo que occidente considera como un sistema político adecuado, validando las democracias representativas, más que las participativas u otros tipos de gobierno, teniendo así un rol fundamental en las propuestas y directrices que dichas naciones otorgan al desarrollo de sus proyectos nacionales.

La discusión en tomo a la eficacia de la ayuda se ha centrado principalmente en abordar las consecuencias de la asimetría de la relación donante-receptor, afirmando la necesidad de un renovado protagonismo de los países socios y un mayor compromiso de los países donantes en la alineación y armonización de sus intervenciones. También las directrices de la OECD sobre cooperación hacen énfasis en el liderazgo de los agentes locales y en sus prioridades y capacidades a la hora de definir problemas y soluciones relativas a los procesos de desarrollo (OECD-DAC, 1998a). Sin embargo, este debate no solo no aborda las causas estructurales del subdesarrollo centrándose, en cambio, en los aspectos técnicos de la cooperación, sino que tampoco logra modificar la relación de desigualdad en términos de poder que caracteriza este sistema. Desde ahí, podemos argumentar que la AOD sigue funcionando como un instrumento de poder político, económico y cultural en las manos de los países del Norte del mundo, lo que se traduce en relaciones de poder y dependencia, reproduciendo una pauta de dominación propia del mundo post colonial capitalista (Quijano, 2000).

Consideramos por lo mismo, que los principios del libre mercado y las causas de la asimetría que gobierna la arena de la cooperación siguen sin ser cuestionados en su naturaleza más profunda, no dejando espacio para discursos otros en torno al desarrollo (Escobar, 2005).

En este sentido, después de haber analizado el contexto político y económico en el que se ubica la AOD, su definición y características, y antes de adentrarnos en la descripción de la distribución de la AOD por sectores, nos pareció importante aclarar que la AOD para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres representa una porción específica de la AOD contabilizada por la OECD en su sistema estadístico, es decir: la AOD bilateral de los países pertenecientes a la OECD que incluye en su objetivo de política la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, además de los recursos entregados al presupuesto general de ONU Mujeres.

El instrumento que permite el monitoreo de estos flujos específicos es el Marcador de Política para la igualdad de género, el cual, pese a ser una herramienta de gran utilidad para el seguimiento de los flujos de ayuda *gender focussed* y para la rendición de cuenta de los donantes respecto de los compromisos asumidos en dichas materias, no permite acceder a la información relativa a los desembolsos reales en término monetario destinados para la igualdad de género. Es decir, los datos proporcionados por el Marcador son cualitativos y entregan una visión general de aquellos sectores y país de destino que contabilizan el mayor número de actividades de cooperación *gender focussed*, proporcionando estimaciones de financiamiento por cada país donante. Además, para la ayuda destinadas a sectores fundamentales para la igualdad de género, como la prevención y respuesta frente la violencia en contra de las mujeres y la participación política a nivel nacional y local, no se realiza actualmente ningún monitoreo específico (UNU-WIDER, 2014).

En términos concreto, los flujos de AOD para la igualdad de género incluyen aquellas actividades de cooperación que apuntan a la reducción de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres y que apoyan el desarrollo de legislaciones y políticas públicas para la igualdad. Sin embargo, lo que no puede ser reflejado de acuerdo a estos trasposos de fondos es de qué manera las actividades *gender focussed* financiadas estén efectivamente abordando las causas de la desigualdad, modificando las estructuras que reproducen la

subordinación de género y facilitando la participación activa de las mujeres en su proceso de desarrollo. De esta manera se estarían invisibilizando los aspectos más importantes del enfoque GED, lo que ha sido asumido en las directrices de la OECD relativa a la inclusión de la perspectiva de género en la cooperación para el desarrollo (OECD-DAC, 1998a). A este propósito, cabe puntualizar que, además, el concepto de género se estaría asimilando a los temas de mujeres o a las cuestiones relacionadas a la disminución de las desigualdades entre mujeres y hombres, dejando a la luz una mirada tradicional que reduce el género a un concepto abstracto y descontextualizado de mujer del tercer mundo.

El mapa de la financiación para la igualdad de género, trazado a través del análisis de los datos relativos a los flujos de AOD, nos muestra un aumento del interés de los donantes para el tema de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, lo que corresponde a un crecimiento importante de los flujos de AOD definidos como *gender focussed*. A este propósito, cabe destacar que la AOD de los países miembros del CAD para la igualdad de género aumentó desde 8 mil millones de USD en el año 2002, hasta 28 mil millones en el año 2013, siendo ésta especialmente relevante para los estados frágiles (GENDERNET, 2015b).

Sin embargo, la ayuda con enfoque de género representa una proporción bastante baja del total de la AOD bilateral entregada a los países en vía de desarrollo y a prevalecer son aquellas actividades para las cuales la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres clasifica como objetivo secundario, representado un simple componente o variable más dentro de un proyecto más amplio.⁶³ Esto puede significar una presencia del tema en una variedad de sectores, pero implicar su evaporación a la hora de programar, asignar fondos, implementar y evaluar las actividades (Awid, 2006). Asimismo, según los documentos de la OECD, serían aquellas actividades donde la igualdad de género haya sido clasificada como objetivo principal que podrían incorporar con mayor probabilidad

⁶³ Por ejemplo un proyecto en el sector de agricultura puede incluir la formación para mujeres agricultoras o un proyecto del sector educación puede incluir subsidios especiales para las niñas.

aspectos ligados al empoderamiento de las mujeres, lo que, efectivamente, representan una porción muy escasa de toda la ayuda consignada *gender focussed* (OECD-DAC, 2008).⁶⁴

Con respecto a los financiamientos para las organizaciones de mujeres, ellos también constituyen un porcentaje muy bajo de la ayuda total para la igualdad de género, lo que, presumiblemente, refleja una tendencia de la cooperación a preferir el apoyo directo a los gobiernos, tal como especificado en la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda. Por lo tanto, podríamos inferir que las actividades de las organizaciones que quieren seguir líneas independientes de los gobiernos o agendas distintas de las consensuadas internacionalmente, podrían verse afectada económica y políticamente en su autonomía y su espacio de acción, tema que se necesita indagar con mayor determinación.

Además, si consideramos que el empoderamiento, así como se ha definido en las teorías en torno a género y desarrollo, y en los mismos documentos de la OECD, contiene un componente fundamental de acción colectiva y toma de conciencia de las necesidades estratégicas de género desde la práctica del asociacionismo, podríamos concluir que el objetivo de igualdad y empoderamiento estaría siendo parcialmente perseguido o más bien sesgadamente conseguido, puesto que se privilegia la noción estatal en lugar de la proveniente de la misma ciudadanía o de agentes distintos o más radicales.

Como hemos visto en el análisis de la repartición de la ayuda por sectores, los ODM, representan las prioridades de desarrollo consensuadas a nivel internacional, y han jugado un rol significativo en la asignación de la AOD con enfoque de género de los países miembros de la OECD, especialmente en lo que concierne a los sectores de educación y salud. Los ODM se centraron principalmente en la lucha a la extrema pobreza, priorizando los países más desfavorecidos y utilizando indicadores para medir avances en temas de igualdad, más bien acordes con la realidad de los países menos adelantados (véase los indicadores relativos a la disminución de la brecha en educación y el nivel de empleo de las mujeres en sectores no agrícolas). Asimismo, se destaca una reducida atención por parte de la AOD bilateral en los temas de género en otros sectores clave para la igualdad: derechos sexuales y reproductivos, participación política, empoderamiento económico y violencia en

⁶⁴ Cabe precisar que la inclusión de aspectos relativos al empoderamiento de las mujeres en una actividad, no necesariamente garantiza su logro. Pero, el hecho de que ciertas dimensiones sean explícitamente incluidas, muestra un interés efectivo hacia su logro.

contra de las mujeres, para nombrar algunos de lo que podrían definirse intereses estratégicos de género (Molineux, 1985).

En nuestra opinión esto da muestra, por una parte, de una visión parcelada de la igualdad de género y de una escasa coherencia de aquellas políticas de financiación que apuntan hacia este objetivo. En el sector de educación, por ejemplo, pese a contabilizar el mayor porcentaje de proyectos *gender focussed*, la ayuda sigue privilegiando la educación primaria dejando una importante brecha de desigualdad en los niveles superiores. En el sector salud, en cambio, se privilegian los proyectos vinculados a las mujeres exclusivamente en relación a su rol social como madres, excluyendo una visión más integral de la salud sexual y reproductiva, que además, sigue ignorando a los hombres como actores igualmente clave en esta área.

A este propósito, nos llama la atención que sean las áreas vinculadas al cuerpo y a la sexualidad, al liderazgo político y al empoderamiento económico que carezcan de atención, es decir aquellos terrenos respecto de los cuales el patriarcado y el capitalismo se resisten al cambio, lo que se traduciría en una repartición más igualitarias del poder entre los géneros. Asimismo, nos parece importante mencionar que pese a la utilización del enfoque de derechos, los argumentos relativos a la eficiencia han empezado a dominar el discurso técnico y operativo en torno a la igualdad de género en el desarrollo. Esta perspectiva enfatiza las consecuencias adversas a la productividad cuando las mujeres son excluidas del desarrollo y las ganancias económicas que se podrían obtener si las mujeres estuvieran empoderadas más que una postura que promueva un bienestar equitativo como objetivo y meta final (UNU-WIDER, 2014). También la mayoría de los argumentos que se encuentran en los documentos de la OECD hacen referencia a la importancia de invertir en la igualdad de género como medio para alcanzar el desarrollo. En las Directrices del 1998 se afirma que: *“es importante invertir en la igualdad entre mujeres y hombres y en el empoderamiento de la mujer, no sólo como fin en sí mismo, sino como condición esencial para lograr el crecimiento económico sostenible y otros objetivos del desarrollo”* (OECD-DAC, 1998a; 12). Según esta visión, apuntar hacia la igualdad de género comportará el logro de otros objetivos de desarrollo, como por ejemplo la reducción del crecimiento de la población y un crecimiento económico más sostenido (OECD-DAC, 1998a).

El enfoque de la eficiencia ha recibido y sigue recibiendo varias críticas por estar instrumentalizando los temas de los derechos en general. Una de las contradicciones de este argumento es que, a menudo, describe a las mujeres como recursos humanos que no están siendo eficazmente empleados, cuando el problema es que ellas, en cambio, son un “recurso” sobre explotado. El peligro consiste en mover el foco desde la igualdad hacia la maximización del uso del tiempo y trabajo de las mujeres, lo que los enfoques MED han sistemáticamente ignorado desde sus inicios. De esta manera, desconociendo implícitamente el valor del trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar, se dejan intactas las múltiples jerarquías dominantes de las prioridades del desarrollo, que privilegia el terreno de la producción sobre el de la reproducción. Tal como postula la economía liberal, las actividades reproductivas siguen teniendo poco valor en el crecimiento competitivo dirigido por el mercado.

La instrumentalización del tema de la igualdad de género se ha también realizado para invertir en el empoderamiento de las mujeres como estrategia de reducción de la pobreza. Una amplia literatura constata que la administración de recursos económicos (o también de alimentos si hablamos de ayuda alimentaria) en manos de las mujeres aumenta las posibilidades de los niños/as de tener una mejor educación y salud y gozar de mejores alternativas para salir de la pobreza (UNU-WIDER, 2014), reproduciendo, de esta manera, los estereotipos de género que ven a las mujeres como principales encargadas del cuidado y responsables del bienestar de la familia.

Es así como la AOD para la igualdad de género, siendo parte de un sistema de cooperación que legitima un orden simbólico binario y jerárquico entre Occidente/Oriente-Norte/Sur y que se basa en relaciones asimétricas de poder entre países, estaría implícitamente legitimando un determinado discurso sobre desarrollo, lo que también se construye simbólicamente a partir de una valoración específica de cómo y donde es posible que las mujeres puedan gozar en forma más plena de sus derechos.

Nos parece importante también mencionar que, con respecto a los nuevos ODS, la OECD ha manifestado la importancia de cerrar las brechas en las áreas clave recién mencionadas (GENDERNT 2015b). No disponemos de datos actualizados para realizar un seguimiento a la tendencia de la financiación en relación a los ODS, pero nos parece interesante

mencionar que un artículo del periódico inglés *The Guardian* del 16 de Mayo 2016 denunció la disminución de fondos para UNFPA (de 482 millones de USD a 340 millones) causados por el recorte de las contribuciones de algunos principales donantes, lo que resultaría en el cierre de numerosos proyectos dedicados a la salud materna y a la planificación familiar.⁶⁵ Podríamos concluir que existen temas estratégicos de género para los cuales, no obstante, los discursos consensuados a nivel internacional y los compromisos explícitos de los donantes, la inversión es marginal. Ni el lenguaje de los derechos, ni el argumento de la eficiencia económica⁶⁶ parecen ser suficientes para lograr atención y compromiso en estos sectores.

En este tema es como si la mantención de los privilegios masculinos propia del sistema patriarcal se cruzara con la persistencia de relaciones de dependencia y subordinación en la arena de la cooperación internacional. Así como se omite el debate acerca de las causas del subdesarrollo, también se limita la acción en el campo de la igualdad de género.

En otros términos, estamos frente a los múltiples matices de un mismo sistema construido sobre la imposición de un discurso (occidental) económico/político y social que se legitima como universal, lo que se traduce en un orden simbólico jerárquico que reitera las desigualdades entre países, entre razas, clases y géneros. Nuestro estudio demuestra como la posibilidad de que alternativas de desarrollo se instalen como socialmente aceptadas es limitada, pues el sistema que analizamos se resiste, desde distintos frentes, al cambio.

Para finalizar, queremos destacar que este estudio no olvida que el desarrollo y la occidentalización/modernización de los países en vía de desarrollo son producciones conceptuales de un determinado sistema de poder/conocimiento. La noción de cooperación para el desarrollo se plasma a partir de los discursos coloniales y poscoloniales diseñados para perpetuar las jerarquías existentes antes que para cambiarlas (Parpart, 1994; Curiel, 2007; Mendoza 2008). En este contexto, cuando el tema de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres se instala en la agenda para el desarrollo, reproduce una relación de autoritarismo y discriminación.

⁶⁵ Artículo disponible en: http://www.theguardian.com/global-development/2016/may/16/fears-that-maternal-health-funding-cuts-will-put-lives-at-risk?CMP=share_btn_tw

⁶⁶ Véase a este propósito el estudio del McKinsey Global Institute: <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>

Sin desconocer el importante logro en términos de derechos adquiridos por las mujeres gracias al discurso sobre la igualdad de género, tampoco queremos olvidar que en el trasfondo de la expansión universal de la igualdad de género en el sistema de cooperación, existe una lógica igualmente expansiva que, sin poder evitarlo, utiliza el lenguaje y las estrategias de la economía capitalista, respecto de las cuales la AOD no se encuentra exenta. Lo que evidentemente muchas veces nos lleva a que todo esto puede revelarse incompatible con algunos pilares culturales como el comunitarismo, el arraigo al territorio, la sostenibilidad de la vida y el sistema de creencias de muchos de los pueblos que viven en los países receptores de la ayuda para el desarrollo (Gómez y Franco, 2012).

GLOSARIO

AOD: Ayuda/Asistencia Oficial para el Desarrollo

AWID: Association for Women's Rights in Development

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo

FMI: Fondo Monetario Internacional

GED: Género en el Desarrollo

GENDERNET: Red sobre la Igualdad de Género

IED: Inversión Extranjera Directa

MED: Mujeres en el Desarrollo

ODE: Official Development Effort

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sustentable/Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIB: Producto Interno Bruto

PMA: Países Menos Adelantados

UE: Unión Europea

BIBLIOGRAFIA

Alesina A., Dollar D. 2000. Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*; Mar 2000; 5, 1; pg. 33.

Alexanian A., Andras R., Montesinos M. 2009. Análisis de género en la ayuda oficial al desarrollo de la Cooperación Catalana.

Alonso J.A. 2014. “Eficacia agregada de la Ayuda: Incidencia sobre el Crecimiento del Receptor” en: *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* | Núm. 3 (2014), pp.154-188.

Álvarez S. 2012. “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, *REDUR* 10, diciembre 2012, pp. 285-309. Disponible en: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf>

Andréu J. 2002. *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Antonopoulos R., Masterson T., Ajit Z. 2012. *La interrelación entre los déficits de tiempo y de ingreso: Revisando la medición de la pobreza para la generación de respuestas de política*. Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD.

Ayllón, P. 2013. “El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano”. En: *Revista Perspectivas do Desenvolvimento Um enfoque multidimensional*. RPD, 2013 1ª Edição, N° 1.

AWID. 2006. *Where is the money for women’s rights? Assessing resources and the role of donors in the promotion of women’s rights and the support of women’s organizations*.

Báez J.M. 2008. “Un análisis crítico del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo”. En: Estudios Económicos de Desarrollo Internacional Vol. 8-2 (2008).

Baliamoune M. 2013. The effectiveness of foreign aid to women’s equality organizations in the MENA, WIDER Working Paper No. 2013/074.

Bandyopadhyay S., Vermann K. 2013. Donor Motives for Foreign Aid Federal Reserve Bank of St. Louis Review, July/August 2013, 95(4), pp. 327-36.

Benn J. 2008. Capacity-building for mainstreaming a gender perspective in the development, implementation and evaluation of national economic policies and programmes and budgets. Interactive Expert Panel, Commission on the Status of Women Fifty-second session New York, 25 February – 7 March 2008.

Birgin, H. 1994. “Las mujeres en las estrategias de desarrollo sustentable”. En De Nairobi a Beijing, Diagnósticos y propuestas. Ediciones de las Mujeres N° 21, ISIS Internacional, Santiago.

Boni A. 2010. “Capítulo 1: El sistema de la cooperación internacional al desarrollo Evolución Histórica y Retos Actuales”. En Cooperación internacional para el desarrollo. Cuadernos de cooperación para el desarrollo. Num. 1. Editorial Universitat Politècnica de Valencia.

Breuning M. (2006). 'International aid and gender in Africa: Evidence from four large donors'. Addis Ababa: Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA).

Carrasco C., Borderías C., Torns T. 2011. El trabajo de cuidado. Historia Teoría y Políticas. Los libros de la Catarata. Madrid.

CEPAL, 2010. La Cooperación internacional en el nuevo contexto mundial. Reflexiones desde América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago.

CEPAL, 2015. El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento para el Desarrollo. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CIEG, 2010. Género Desarrollo y Planificación. Material del Diplomado a distancia en estudios de género. Universidad de Chile. Santiago.

Curiel O. 2007. Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. *Nómadas* (Col), núm. 26, 2007, pp. 92-101 Universidad Central. Bogotá, Colombia.

De la Cadena M. 1992. Las mujeres son más indias. Etnicidad y género en una comunidad del Cuzco. En *Revista Isis Internacional*. N°16. Santiago.

De la Cruz C. (dir.), Barrig M., Rodriguez A. 2008. El financiamiento para la igualdad de género y la nueva «arquitectura de la ayuda». Los casos de Guatemala y Perú.

De la Cruz C. 2007. Género derechos y Desarrollo Humano, América Latina Genera, PNUD.

Dreher, A., K. Gehring, and S. Klasen (2013). 'Gesture politics or real commitment? Gender inequality and the allocation of aid'. WIDER Working Paper 2013/079. Helsinki: UNU-WIDER.

Escobar A. 2005. El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

García, R. 2010. “Utilidad de la integración y convergencia de los métodos cualitativos y cuantitativos en las investigaciones en salud”. En: Revista Cubana de Salud Pública [online] 36(1): 19-29. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662010000100004&lng=es&nrm=iso>.

GENDERNET, 2015a. Making climate finance work for women: Overview of the integration of gender equality in aid to climate change.

GENDERNET, 2015b. From commitment to action: Financing gender equality and women’s rights in the implementation of the Sustainable Development Goals.

GENDERNET, 2014a. Financing the unfinished business of gender equality and women’s rights: priorities for the post-2015 framework. Technical Brief.

GENDERNET, 2014b. From ambition to results: Delivering on gender equality in donor institutions.

GENDERNET, 2011. Aid in Support of Women’s Economic Empowerment.

Gomez J., Franco J. 2012. ¿Cooperar o imponer? Análisis crítico de la igualdad de género en el caso de la cooperación internacional hispano-colombiana. En: Reis 137, enero-marzo 2012, pp. 59-78.

Grosfoguel R. 2011. “Post-Colonial Studies and Paradigms of Political Economy: Transmodernity, Decolonial Thinking and Global Coloniality”. En: Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World Vol. 1, No. 1.

Heritier F., 1996. Femenino/ masculino. El pensamiento de la diferencia.

Hernández R., Fernández C., Baptista P. 1997. Metodología de la Investigación. Colombia.

Hynes W., Scott S., 2013. "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12, OECD Publishing.

IFAD, 2012. Gender Equality and Development Evaluation Units: Lessons from Evaluations of Development Support of Selected Multilateral and Bilateral Agencies.

Iguíñez, J. 1998. "Desarrollo y experiencias de género. Apuntes desde la perspectiva de Sen". En Ediciones de las Mujeres, n. 27, ISIS Internacional, Santiago.

Kabeer N. 1998. ¿Se puede tratar el cáncer con "curitas"? Puntales teóricos de mujeres en el Desarrollo (MED). En: Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del Desarrollo. Ed. Paidós. México.

Kabeer N. 2005. Is Microfinance a 'Magic Bullet' for Women's Empowerment? Analysis of Findings from South Asia. Economic and Political Weekly, October 29, 2005.

Kleemann L., Nunnenkamp P., and Thiele R. 2014. 'Gender inequality, female leadership, and aid allocation: A panel analysis of aid for education'. WIDER Working Paper 2014/010. Helsinki: UNU-WIDER.

Lamas M. 1986. "La antropología feminista y la categoría de género". En: Nueva Antropología, Vol. VIII, N° 30, pp. 173-198.

León, M. 1997. "El empoderamiento en la teoría y la práctica del feminismo". En Magdalena León, comp. Poder y empoderamiento de las mujeres, Tercer Mundo editores, Bogotá.

Mendoza B. 2008. La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano.

Millán N., Gutiérrez J., Sabalza M. 2015. Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD. Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información nº44, octubre 2015.

Ministero Italiano degli Affari Esteri, 2010. Linee Guida per uguaglianza di genere ed empowerment delle donne.

Molyneaux M. 2001. Género y Ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas. En: Debate Feminista. Año 12, Vol. 23, abril 2001. PUEG/UNAM. México.

Montecino S. 1996. “Devenir de una traslación: de la mujer al género o de lo universal a lo particular”. En: Conceptos de Género y Desarrollo. PIEG. Serie de Apuntes. Santiago.

Moser, C. 1995. Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación, Flora Tristán. Ediciones Entre mujeres, Lima, Capítulos 4.

Nanivazo K., Scott L. 2013. Foreign Aid for Gender Equality. ONU-WIDER Publication. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/publication/foreign-aid-gender-equality>

Novales A. 2013. Redefiniendo la cooperación al Desarrollo, Real Academia de Ciencia Moral y Política, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-42885/Redefiniendo%20la%20cooperacion%20al%20desarrollo.pdf>

OCDE. El Trabajo Estadístico de la OCDE 2013-2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/El%20trabajo%20estad%C3%ADstico%20de%20la%20OCDE%20EBOOK.pdf>

OECD-DAC, 2016a. Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire.

OECD-DAC, 2016b. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: March 2016 Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2013-2014.

OECD-DAC, 2015. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: March 2015, Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2012-2013.

OECD-DAC, 2014. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts: April 2014. Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2011-2012.

OECD-DAC, 2013. Aid In Support of gender equality in education and health.

OECD-DAC, 2012. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment - Statistical Overview.

OECD-DAC, 2008. The DAC Gender Equality Policy Marker.

OECD-DAC, 1998. Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation.

OECD-DAC, 1998. DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality.

O'Neill P. 2012. Follow the money. Tracking financing for gender equality. UN Commission on the Status of Women, 1 March 2012. Financing for gender equality – Panel.2.

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2015.

Ortiz I., Cummins M. 2012. Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países. UNICEF. New York.

Ortner S. 1979. “¿Es la Mujer con respecto al Hombre lo que la Naturaleza con respecto a la Cultura? “. En: Antropología y Feminismo. Barcelona: Eneagrama.

Parpat J. 1994. “¿Quién es el “otro”? Una crítica feminista posmoderna de la teoría y la práctica de mujer y desarrollo”. En Propuestas, Documentos para el debate Entre mujeres, Lima.

Pérez Amaia. 2006. Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados. Consejo Económico y Social. Madrid. Disponible en: http://www.gemlac.org/recursos/amaia%20perez%20orozco_2006.pdf

Pickbourn L., Ndikumana L. 2013. 'Impact of sectoral allocation of foreign aid on gender equity and human development'. WIDER Working Paper 2013/066 Helsinki: UNU-WIDER.

PNUD, 1994. Informe sobre desarrollo humano. CIDEAL, Madrid.

Quijano A. 2000. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina.

Quijano A. 1992. *Colonialidad y Modernidad/Racionalidad*, en Revista Perú Indígena, 13(29), pp. 11-20.

Richard, N., 1996. “Feminismo Experiencia y Representación”. En: Revista Iberoamericana, Vol. LXII, Julio-Diciembre 1996; p. 733-744. Santiago de Chile.

Sanahuja J.A. 2007. ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo

Segato R. 2010. Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial.

Scott J. 1990. “El género, una categoría útil para el análisis histórico”. En: Género e Historia. Valencia.

UNU-WIDER, 2014. Position Paper. Aid and GenderEquality.

Unceta K., Martínez M.J., Zabala I. 2012. “La crisis de la cooperación al desarrollo. Los ODM, la Agenda de Desarrollo y el papel de la AOD”. Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información nº31, Abril 2012.

Unceta K., Gutierrez J. 2012. “Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional”. En: Estudios de Economía Aplicada. Vol. 30-3, 2012 págs 1-28.

UN Development Group, 2013. Financing for Gender Equality and Tracking Systems Background Note.

Zabala I., Martínez M.J. 2011. Una visión de género de la agenda de desarrollo y de la eficacia de la ayuda.

Documentos:

Addis Ababa Action Plan for Transformative Financing for Gender Equality and Women's Empowerment. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/Action%20Plan%20on%20Financing%20Gender%20Equality.pdf>

Agenda de Acción de Adís Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Agosto 2015.

Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. 2011. Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

Busan Joint Action Plan for Gender Equality and Development. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/gender-development/49503142.pdf>.

Civil Society Response to the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development Addis Ababa, 16 July 2015.

DAC High Level Meeting. Final Communiqué 15-16 December 2014, OECD Conference Centre, Paris.

Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Diciembre 2008.

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. París, 2005.

Programa de Acción de Accra. Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. 2008.

Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey. Marzo 2002.

Sitios web consultados:

<http://www.un.org>

<http://www.oecd.org>

<http://realidadayuda.org>

<https://www.wider.unu.edu/about>

<http://americalatinagenera.org>

www.awid.org