

*Aportes al debate del desarrollo
en América Latina.*

Una perspectiva feminista.

Norma Sanchís (Compiladora)

*Aportes al debate del desarrollo en América Latina.
Una perspectiva feminista.*

Compilación: Norma Sanchís

Edición: María del Pilar Foti

Diseño tapa e interior: Ignacio Desuk

Impresión: Taller Gráfico RAFF

Buenos Aires, 2011

Red de Género y Comercio

www.generoycomercio.org

*Esta publicación forma parte de un proyecto más amplio que contó con el
auspicio de ONU Mujeres.*

Presentación

Pág. 5

I. Los aportes desde la economía feminista que confrontan el pensamiento económico convencional.

Perspectivas renovadoras de la relación mercado-cuidado.

Pág. 7

Economía feminista: enfoques y propuestas. ALMA ESPINO

Pág. 8

La Economía del cuidado: un recorrido conceptual.

VALERIA ESQUIVEL

Pág. 20

II. Contribuciones de la teoría feminista al debate sobre el desarrollo en América Latina. Reducción de la pobreza y las desigualdades con un enfoque de género.

Pág. 31

¿América Latina: Desarrollo con in-equidad social y de género?

NORMA SANCHÍS

Pág. 32

Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina.

CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ

Pág. 45

Crisis y modelo de crecimiento: el lugar del orden de género en el orden económico. ALISON VÁSCONEZ RODRÍGUEZ.

Pág. 58

Modalidades de inserción en la economía mundial, globalización y género. Contribuciones desde la economía feminista.

SILVIA BERGER

Pág. 75

III. Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: liberalización financiera y comercial, políticas fiscales, presupuestos con enfoque de género.

Pág. 91

Apertura comercial en América Latina y su impacto en las mujeres. MARÍA ELENA CARDERO

Pág. 92

Las mujeres del Istmo Centroamericano, ¿ganaron o perdieron con la apertura económica? ISOLDA ESPINOSA

Pág. 109

Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: política fiscal. LUCÍA PÉREZ FRAGOSO

Pág. 125

Los presupuestos sensibles al género como herramienta para la justicia de reconocimiento y redistribución: análisis de la experiencia venezolana. MASAYA LLAVANERAS BLANCO

Pág. 135

Presentación

En un contexto de cambios en diversas direcciones que no parecían previsibles, y con problemas de larga data que no puede resolver, América Latina está en la búsqueda de las soluciones políticas, sociales y económicas que le permitan avanzar hacia un destino más promisorio. Hoy, actores políticos, sociales y académicos, organismos nacionales e internacionales, están comprometidos en el debate de las estrategias de desarrollo más adecuadas para la región.

El momento es oportuno, porque la primera década del siglo abrió una etapa auspiciosa de crecimiento económico que encontró a América Latina mejor parada que en otras ocasiones para enfrentar la crisis mundial de 2008. Pero el desafío no es sólo sostener el crecimiento económico, sino por sobre todo, encarar la cuestión de cómo se van a distribuir los frutos de ese crecimiento en beneficio del conjunto de la sociedad. La profundización de la democracia exige encarar la cuestión de la desigualdad como problema prioritario en la región. Hace falta identificar políticas que permitan ampliar el acceso a bienes, a oportunidades y a derechos para que las mayorías puedan ejercer una ciudadanía plena.

Las mujeres estamos participando de los debates, involucrándonos en la política y comprometiéndonos en los destinos de nuestros países. Y por eso, estamos dispuestas a encarar los temas que nos afectan como mujeres y también aquellos que impactan sobre el conjunto de la sociedad, inclusive abordando temas macro que no siempre resultan familiares.

Desde hace varios años, la Red de Género y Comercio está llevando adelante la propuesta de formación y debate sobre cuestiones ligadas al desarrollo, el comercio, la economía y las políticas que atañen a nuestros países e impactan en nuestras vidas. Un buen número de mujeres de toda la región, algunas del movimiento feminista, otras de organizaciones sociales mixtas, e inclusive algunos hombres, participan de los cursos, seminarios virtuales y foros de debate que estamos realizando.

En el segundo semestre de 2010, organizamos el Seminario “La Economía Feminista y los Debates del Desarrollo en América Latina”, con el propósito de acercar los desarrollos que han hecho especialistas en el enfoque feminista de la economía y las políticas públicas, a un amplio espectro de la dirigencia social y política latinoamericana, para promover los debates sobre modelos de desarrollo. Para esos efectos, se convocó a un importante número de especialistas, muchas de ellas nucleadas en Gem LAC (www.gemlac.org) para que compartieran sus perspectivas y miradas sobre tres ejes:

- ~ Los aportes de la economía feminista que confrontan el pensamiento económico convencional. Perspectivas renovadoras de la relación mercado – cuidado.
- ~ Contribuciones de la teoría feminista al debate sobre el desarrollo en América Latina. Reducción de la pobreza y las desigualdades con un enfoque de género.
- ~ Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: liberalización financiera y comercial, políticas fiscales, presupuestos con enfoque de género.

Cada panel fue seguido por un Foro de debate e intercambio que contó con la activa participación de las/os cursantes.

La presente publicación incluye los principales documentos que se elaboraron para el Seminario y tiene como objetivo ampliar la difusión de estos aportes y continuar promoviendo estos debates.

Red de Género y Comercio – América Latina

www.generoycomercio.org

I

*Los aportes desde la economía feminista
que confrontan el pensamiento económico
convencional.*

*Perspectivas renovadoras de la relación
mercado-cuidado.*

Economía feminista: enfoques y propuestas.

| ALMA ESPINO

1. Presentación

El objetivo de este documento es recoger de manera sintética algunos planteos del enfoque feminista de la economía. Debe señalarse, que al hablar de economía feminista no se hace referencia a un cuerpo único de ideas, sino a ciertos planteos relativamente comunes a economistas provenientes de diferentes vertientes teóricas e inserción en la academia y el movimiento feminista.

2. Género y economía feminista

Un enfoque feminista de la economía entiende el concepto de género de una manera compleja y comprensiva, poniendo énfasis en los aspectos vinculados al poder y las jerarquías sociales y económicas. Las diferencias de poder están en el centro de este enfoque tanto como las estructuras y restricciones que las originan y permiten su persistencia (Robeyns, I. 2000). En este sentido, comprender las instituciones políticas, sociales y económicas como instituciones “generizadas” (“no neutrales” desde el punto de vista de género) es central para entender las prácticas, las ideas, los objetivos y los resultados de las políticas públicas y también para revelar la forma en las cuales las instituciones reflejan, refuerzan y estructuran las relaciones de género y las desigualdades de poder que estas entrañan (Mackay y Meier, 2003). Por su parte este conjunto de elementos al tiempo que permite entender la continuidad y persistencia de las desigualdades de género, puede contribuir a comprender y promover las posibilidades de cambio.

3. El sistema de relaciones de género: instituciones, sociedad y economía

Las instituciones, entendidas como estructuras y organizaciones formales e informales incluyendo normas, creencias y valores, rutinas, convenciones e ideas acerca de las instituciones, tienen un importante impacto sobre el

género y las relaciones de género. No obstante, esta relación puede ser de “ida y vuelta” en la medida que cambios en alguno de estos niveles pueden provocar cambios sobre los otros y modificarse mutuamente. Por tanto, es necesario profundizar en los vínculos entre instituciones, cambio y género, para proveer nuevas perspectivas en el campo teórico, y herramientas que puedan hacer a las instituciones y procesos de cambio promotoras de relaciones de género más equilibradas.

El sistema de relaciones sociales de género hace referencia precisamente a “... un conjunto de normas y convenciones que cristalizan determinadas concepciones y mentalidades e inciden en las percepciones que hombres y mujeres tienen de sí mismos así como en sus aspiraciones. Estas normas y convenciones condicionan su acceso a oportunidades al mismo tiempo que limitan el campo posible de sus elecciones.” (Guzmán 2003: Pp. 13).

La construcción histórica del contexto institucional basado en las necesidades e intereses masculinos ha dejado de lado a las mujeres y su experiencia. Las instituciones amparan - y refuerzan en muchos casos-, tanto la división de roles como la jerarquización que los mismos suponen. Las reglas y normas tienen un papel definitorio en las relaciones que se establecen en el Estado, el mercado, y la familia, y en esas relaciones se sustenta en gran medida el sistema de relaciones de género.

Las normas de funcionamiento de la economía crean incentivos y expectativas diferentes para hombres y mujeres. El sistema económico y el de relaciones de género se hallan imbricados modelando las desigualdades de la participación económica de las mujeres y los hombres tanto en su aporte como en sus resultados. Por ello, una propuesta de cambio institucional sensible al género, procura que las formas de interacción social signadas por la igualdad de género se vuelvan de sentido común. Y ésta es una apuesta política del enfoque feminista de la economía, es decir, la transformación radical de la realidad que elimine las desigualdades de género y sociales.

4. Economía, mujeres y género

¿Por qué construir una economía feminista? En la construcción de la ciencia económica, las mujeres y sus experiencias quedaron fuera de las fronteras de los intereses de los economistas y de la economía. Las inquietudes de la ciencia económica se han definido y abordado, sin considerar las disparidades entre hombres y mujeres. Por su parte, la participación femenina restringida en el ámbito de lo público, ha incidido a su vez para que las

mujeres no sean agentes activas en las decisiones sobre política económica, debido a su relativa marginación de la esfera de las decisiones políticas y de los cargos en niveles gubernamentales.

El llamado sesgo androcéntrico de la economía se relaciona tanto con los supuestos como con las metodologías usualmente utilizadas, todo lo cual se relaciona a su vez, con las preguntas, la información y las hipótesis planteadas. Y por ende, las políticas que resultan se caracterizan por el mismo sesgo. Por tanto, el primer aporte que el concepto de género realiza al análisis económico refiere a la consideración de personas con diferentes posiciones sociales y por tanto, intereses y problemas distintos en el área económica. La consideración del concepto de género también incorpora la existencia de sujetos con motivaciones y racionalidades diferentes.

La crítica feminista parte por cuestionar dos aspectos fundamentales de la teoría neoclásica predominante en la academia y en la base de la elaboración y formulación, tales como la racionalidad y la representatividad. El concepto de la racionalidad prevaleciente está sesgado por concepciones *a priori* de género; el agente representativo, racional e informado, que toma decisiones buscando maximizar su bienestar (utilidad), “no tendría” sexo, clase, edad o pertenencia étnica, y “estando fuera” de un contexto histórico, social y geográfico particular (Ferber y Nelson, 1993). Ello impide que se enfrenten adecuadamente desde el punto de vista económico, las restricciones particulares que enfrentan las mujeres en tanto agentes económicos y sociales. En general, cuando desde la disciplina económica así como desde las políticas económicas se atiende a la equidad entre hombres y mujeres, se considera más bien como una problemática de carácter social y discutible en el contexto de la distribución de los frutos del crecimiento económico y sus beneficios.

Los supuestos sobre la exactitud y lógica del razonamiento económico, alejan el análisis económico de las experiencias de la vida real, donde se observa la acción colectiva y la toma de decisiones basadas en un sentido de “interrelacionalidad”. Las motivaciones inducidas por valores tales como el altruismo, la empatía, la reciprocidad, la solidaridad, el cuidado del prójimo, quedan al margen de las decisiones de las personas, pese a que los seres humanos responden a una variedad de factores además del propio interés individual (Benería, 1999). Al decir de Julie Nelson: “*El homo economicus no es una buena descripción de la mujer, pero tampoco es una buena descripción del hombre*”.

5. Nuevos enfoques que incluyen el género

La incorporación del concepto de género en el análisis económico y de las relaciones de género en tanto categorías que pueden tener vínculos sistémicos con la economía, empezó a surgir a comienzos de los años setenta del siglo XX. Este enfoque en primer lugar, señalaba la necesidad de distinguir entre trabajo productivo y reproductivo. Esta distinción pretendía dar cuenta de la división sexual del trabajo predominante en las sociedades con al menos dos objetivos principales: mostrar la invisibilidad del trabajo de las mujeres y su concentración en la esfera reproductiva y no remunerada, y demostrar que esa concentración opera sobre las condiciones laborales de las mujeres, y en general sobre sus posibilidades de participar en el ámbito público a nivel social y político (Benería, 2006).

La construcción de los enfoques que incorporan el concepto de género, alternativos a los enfoques convencionales, se focalizaron en el debate acerca de la naturaleza del trabajo doméstico y su función dentro del sistema capitalista: mantener y reproducir la fuerza de trabajo, las generaciones de trabajadores presentes y futuras y disminuir el costo de esta reproducción.

6. División sexual del trabajo: producción - reproducción

Uno de los importantes hallazgos del análisis feminista es la visualización de las esferas de la producción y la reproducción en el marco de la división sexual del trabajo y sus nexos con el funcionamiento de la economía. La producción ligada al trabajo para el mercado, es decir, producción de bienes y servicios es el objetivo principal del análisis económico. La producción para el mercado tiene valor económico y se traduce en precios. La segunda esfera o la de la reproducción, se refiere a producción/reproducción de la vida en términos biológicos, esto es de la fuerza de trabajo en base a la manutención diaria y de las generaciones de trabajadores, pero también, guarda relación con la reproducción del sistema social como un todo. Ajena al mercado, la reproducción queda fuera del interés de la teoría economía convencional. Si esta marginación se origina en la concepción acerca de que la capacidad y especialización de las mujeres en la reproducción humana es un asunto de carácter biológico, dicha especialización se extiende a todo aquello relativo a las necesidades básicas para la vida y la reproducción social, incluida la transmisión de valores de cultura, cuidados de la salud, es decir, todo aquello sin lo cual los seres humanos no pueden producir y reproducir la vida.

El desarrollo de la categoría división sexual del trabajo como la división

social del trabajo básica contribuyó a identificar la producción y la reproducción como dos procesos fundamentales para la sociedad y la economía y a visibilizar la presencia predominante de las mujeres en uno de ellos. Así mismo permitió explicar el origen de las diferencias respecto a los hombres de la participación de las mujeres en el mercado laboral.

7. Trabajo y empleo

Los análisis económicos consideran el trabajo en el ámbito del mercado, ya sea asalariado (sector público y privado), por cuenta propia, formal e informal, en distintos sectores de la actividad económica; en todos los casos se trata de empleo, trabajo que se intercambia en el mercado y se remunera. Ello da lugar a su valoración social y económica, a su visibilidad económica y a que se mida en las estadísticas. No obstante, uno y otro tipo de trabajo son productivos aunque en un caso sea para el mercado y en otro para el hogar y la comunidad. Sin embargo, los hogares en el análisis económico se consideran generalmente unidades de consumo, a pesar de que en estos se producen bienes y servicios para satisfacer necesidades de las personas, y ello requiere trabajo. Así mismo, en la comunidad se trabaja para mejorar las condiciones de vida de los niños, de los ancianos, de los más pobres, para resolver carencias que las políticas públicas no resuelven, también en base a trabajo y tiempo destinado al trabajo, aunque no sea remunerado. En los análisis económicos, el tiempo de las mujeres es una variable inexistente, por lo que no se contabiliza su valor económico¹. La economía de mercado no puede funcionar sin el trabajo dedicado a la reproducción social, sin el trabajo no remunerado, que crea valor económico.

8. Discriminación y segregación laboral

La división sexual del trabajo y la posición subordinada de las mujeres da lugar a que en los hogares no se repartan, ni los bienes, ni el ocio, ni el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de manera equitativa entre todos los miembros. La combinación entre la división sexual del trabajo y las normas que la regulan dentro de la familia operan también condicionando el acceso de las mujeres al espacio público, en particular al mercado laboral. El análisis de la interrelación entre estos ámbitos ha permitido analizar el trabajo remunerado, el mercado laboral y la situación de las mujeres en este mercado, explicando formas de inserción, resultados

¹ http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29399/capitulo_ii.pdf

económicos y condiciones laborales.

Las mujeres participan en menor proporción en el trabajo remunerado, suelen presentar menor cantidad de horas en promedio, mayores tasas de desempleo, predominan en los empleos informales y en el servicio doméstico. Los ingresos laborales femeninos en promedio son menores a los de los hombres, lo cual ha dado lugar a que numerosos estudios se hayan orientado a explicar el origen y la persistencia de esos diferenciales de ingresos por sexo. Los enfoques para encontrar estas explicaciones parten de la existencia de factores de discriminación tanto de demanda (empleadores) como de oferta (preferencias), así como de la incidencia del fenómeno de la segregación ocupacional por género.

La vinculación entre discriminación económica (diferente remuneración por razones diferentes a las características económicas de los individuos) y segregación ocupacional (concentración desproporcionada en determinados tipos de ocupación) se da en la medida en que la segregación puede suponer la existencia de alguna forma de discriminación, y puede por tanto estar en la base de los diferenciales salariales entre hombres y mujeres, tema que ha sido ampliamente analizado en la literatura empírica² (Anker 1998).

9. La economía del cuidado: trabajo y empleo para la reproducción social

En los últimos tiempos, las economistas feministas han introducido el concepto de “economía del cuidado” para dar cuenta del espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y necesarias para la existencia y reproducción de las personas (Rodríguez, C. 2005). Si bien la noción de cuidado se relaciona con que el bien o servicio provisto “nutre” a otras personas, otorga elementos físicos y simbólicos para sobrevivir en sociedad, el uso del término “economía del cuidado” enfatiza que estos bienes o servicios generan o contribuyen a generar valor económico (UNIFEM, 2000).

El trabajo del cuidado involucra directamente el cuidado de las personas y puede ser o no remunerado. Normalmente el trabajo del cuidado no pagado, tienen lugar principalmente en los hogares propios o de familiares o en las comunidades (merenderos, comedores, construcción de infraestructura o mejoras de diferente tipo). Cuando la provisión del cuidado se

2 En este sentido, Bergman (1974) analizó la discriminación laboral en base al modelo de *overcrowding*, que pone de relieve la construcción cultural e institucional de los mercados de trabajo específicos de género. Es decir, las actitudes e ideas que llevan a calificar a ciertas ocupaciones como femeninas o apropiadas para las mujeres son parte de un sistema social, y aprendidas por la mayoría de los empleadores.

da a través del mercado o del Estado se basa en trabajo remunerado. En estos casos, por lo regular hay sobre-representación de fuerza de trabajo femenina y los niveles de remuneración son bajos.

Las economistas feministas han enfatizado la idea acerca de que la producción de bienes y servicios de cuidado, es imprescindible para la reproducción humana y para generar capacidades sociales. Por lo tanto, esas actividades que resultan indispensables para el desarrollo de las personas y de sus oportunidades, requieren responsables, ya sean personas o instituciones. Pese a que muchos servicios y bienes pueden obtenerse como hemos señalado, de diferentes formas, la vida en sociedad es impensable sin el aporte del cuidado que realizan los hogares. Y en estos, la responsabilidad ha sido social e históricamente atribuida a las mujeres. El trabajo no remunerado femenino no se ha considerado por las políticas, salvo como un factor que está presente y asociado a un sentido altruista y casi como parte de la naturaleza femenina.

Durante las últimas décadas, la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha dado lugar a la doble jornada femenina. Las actividades antes atendidas casi completamente por el trabajo no remunerado de las mujeres se ven afectadas por la dedicación que exige el mercado laboral y las actividades públicas. En definitiva, se ha trastocado la organización de la reproducción social.

Desde la perspectiva feminista, los desafíos para las políticas públicas comprometidas con el bienestar, suponen en primer lugar, diseñar políticas económicas que reconozcan que el funcionamiento del sistema es posible, porque existen actividades remuneradas y no remuneradas. Si bien, las políticas que apuntan a la redistribución en aras de la equidad social son fundamentales en el fortalecimiento de las democracias, éstas, no pueden considerar solamente los recursos económicos, sino tiempos y actividades que como hemos visto, también tienen un carácter económico. A su vez, las acciones en materia social y orientadas a revertir procesos de pobreza y exclusión, requieren incorporar al objetivo del bienestar cotidiano de las personas, el acceder y disfrutar de servicios de cuidado como necesidad y como derecho.

La fijación de objetivos de igualdad de género en este terreno, enfatiza la importancia de promover una ética de responsabilidades compartidas entre mujeres y hombres, tanto en la esfera pública como en la privada. Para ello, sin duda, hace falta el diseño de políticas que faciliten la vida laboral, que mejoren las condiciones de inserción femenina en el mercado de trabajo y favorezcan la participación activa de los hombres en las acti-

vidades domésticas no remuneradas. Y esto tiene razones que hacen a la justicia de género, pero que hacen también a la justicia social y a las necesidades de la reproducción social en el marco del desarrollo humano. Las políticas podrían constituir un eje de articulación entre familia, Estado y mercado desde un enfoque de género y de derechos, para avanzar hacia una propuesta de reorganización social. (CEPAL, 2007)

10. El desafío de incorporar el género en las políticas macroeconómicas

El examen del género y de las relaciones de género desde un punto de vista macroeconómico es aún más reciente. Hacia los años ochenta, las economistas feministas, discutieron la supuesta neutralidad de género de las políticas macroeconómicas. Se cuestionan así los supuestos respecto a que hombres y mujeres experimentan los mismos problemas, y requieren el mismo tipo de soluciones. Se señala que las políticas económicas son “ciegas al género”, lo cual implica lejos de neutralidad, sesgos en sus impactos que afectan a las mujeres negativamente.

El abordaje de la relación entre políticas macroeconómicas y género ha sido y es uno de los grandes desafíos para el feminismo, en tanto resultan materias difíciles de relacionar en los modelos macroeconómicos tradicionales.

Cagatay, Elson y Grown (1995) marcan tres afirmaciones que deberían actuar como puntos de partida, para que los enfoques macroeconómicos tomen en cuenta el género:

- ~ las instituciones económicas refuerzan y transmiten los sesgos de género; por ejemplo, los mercados libres reflejan y afirman un importante número de desigualdades de género;
- ~ el costo de reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo en una determinada sociedad permanece invisible, tanto como que el alcance de la actividad económica no incluya el trabajo doméstico no remunerado; este trabajo necesita hacerse visible y la macroeconomía tiene que redefinirse para incluirlo;
- ~ las relaciones de género juegan un importante papel en la distribución del empleo, los ingresos, el bienestar, riqueza y aporte productivos, con importantes implicaciones macroeconómicas.

En las últimas décadas la aplicación de políticas macroeconómicas tendientes a reducir al mínimo la intervención gubernamental y las regulacio-

nes, perseguía el objetivo de lograr una distribución más eficiente de los recursos económicos, tasas más elevadas de crecimiento económico, un incremento más rápido del ingreso y, en consecuencia, una disminución de la pobreza. Se suponía que las mujeres se beneficiarían tanto como los hombres de las reformas económicas, mientras que un incremento en su acceso al empleo, al salario y a la educación podría generar una mayor igualdad de condiciones entre los sexos. Sin embargo, los resultados de dichas políticas no propiciaron un entorno favorable para el mejoramiento del bienestar de las mujeres, ni para superar los prejuicios en materia de género ni reducir las brechas relacionadas con el género en cuanto a aptitudes básicas, oportunidades y acceso a recursos. Tampoco se generó un reparto equitativo entre mujeres y hombres de las tareas domésticas no remuneradas ni de los costos que implican el cuidado de la familia y la crianza de los hijos (UNRISD, 2005).

Las reducciones en los servicios sociales públicos por ejemplo, obligaron a las mujeres a aumentar su participación en las tareas reproductivas (cuidando a miembros enfermos de la familia que pudieran haber estado hospitalizados previamente). Los cambios en la distribución de los recursos y los aumentos de la productividad previstos por los programas de ajuste, transfirieron los costos del mercado a los hogares y a las mujeres, quienes debieron amortiguar los impactos de los programas de estabilización. Esa mayor carga del trabajo reproductivo significaba que las mujeres eran menos capaces de responder a los incentivos económicos, disminuía la redistribución de los recursos en algunos sectores, y hacía menos efectiva la reforma económica.

Las investigaciones pusieron de relieve la necesidad de considerar que la oferta de trabajo no remunerado no es infinitamente elástica. Los hogares no pueden compensar completamente la caída en el acceso a los bienes de mercado y a los servicios que proveen las necesidades básicas de la vida, sin poner en peligro la salud de las propias mujeres y en general, las bases de la reproducción social.

Cagatay, Elson y Grown (1995) señalan que las reducciones de los gastos gubernamentales y del consumo privado, el aumento de los precios o la caída de los ingresos son estrategias que conducen al ahorro forzoso. Sin embargo, para quienes dejan de tener acceso a los bienes y servicios del mercado, el sector doméstico es el último refugio y el trabajo no remunerado puede sustituir al mercado. Estas estrategias de ahorro forzoso pueden llevar a la destrucción de las capacidades humanas, dependiendo

del esfuerzo que los hogares o el sector doméstico puedan realizar para aumentar la magnitud e intensidad del trabajo no remunerado. La subordinación de las mujeres facilita la producción de ahorro forzoso a través de “trabajo doméstico forzoso”.

Las políticas de ajuste estructural y el análisis de sus impactos pusieron de manifiesto la relación entre actividades productivas y reproductivas, demostrando la importancia que han adquirido las actividades generadoras de ingresos de las mujeres, la intensificación del trabajo doméstico cuando el presupuesto familiar se reduce; las dificultades con las que se enfrentan las mujeres para acceder al mercado debido a sus responsabilidades familiares; los efectos sobre el uso del tiempo de los recortes presupuestales y la privatización de los servicios sociales.

11. Síntesis y desafíos

La economía feminista tiene como principal objetivo, las necesidades de abastecimiento de la vida humana, las mercancías y procesos necesarios para la supervivencia de los seres humanos. Esto significa redefinir el campo de análisis de la economía, ampliando de este modo, la cantidad de procesos económicos que están en juego cuando las sociedades producen, distribuyen, intercambian y consumen, al integrar en el análisis la consideración de la esfera del trabajo reproductivo. Este conjunto de dimensiones influyen y pueden ser determinantes en los procesos de generación de valor, distribución y acumulación.

Por su parte, se da visibilidad a las desigualdades de género como desigualdades constitutivas de la sociedad y del sistema económico. Se advierte que la eficacia de las políticas económicas depende no sólo del crecimiento del producto, sino de quién participa, de qué manera y a quién beneficia. Para que las políticas macroeconómicas promuevan la igualdad de género no sólo se trata de su capacidad de aumentar el crecimiento económico. Los efectos de dicho crecimiento son diferentes por género, debido a que éste opera mediante diversos tipos de mercados, a través de la distribución intrafamiliar de recursos y al interior de los hogares, así como mediante el gasto público (UNSRID 2005).

La propuesta feminista viabiliza una crítica amplia respecto a los modelos económicos predominantes, resultantes del supuesto de que el mercado ofrece soluciones óptimas para todos. Por su parte, en el centro de su argumentación está la afirmación acerca de que el sistema de relaciones de género tiene vínculos sistémicos con la economía, los cuales

se identifican ampliamente en el análisis y las propuestas sobre mercados laborales y pobreza. Dadas las desigualdades de género en diferentes ámbitos, que van desde la posición que hombres y mujeres ocupan en los hogares y en la sociedad, se destaca que los efectos de las políticas macroeconómicas no son ni pueden ser neutrales al género.

La preocupación por la equidad de género, por la interacción entre economía del cuidado y sistema económico, supone el objetivo del desarrollo humano sustentable, una preocupación por la sociedad del futuro. El cuidado se puede obtener en el mercado pero no todos los individuos ni los hogares pueden hacerlo, particularmente en la región más desigual del mundo, la nuestra. El debate acerca de la función de los Estados, de su papel respecto al bienestar, a su necesaria renovación y a las reformas que concilien desarrollo, crecimiento y eficiencia, es hoy de primer orden.

El papel de las políticas públicas tiene un importante rol siempre que la economía de mercado, por la propia naturaleza de esta institución, transmite y refuerza desigualdades de género en los hogares y en el sector reproductivo. En ese sentido, y habida cuenta que las relaciones de género están condicionadas por el contexto institucional en cada una de las sociedades, la igualdad de oportunidades y resultados en todos los órdenes pero en particular en el económico, suponen introducir cambios en normas formales e informales y en las prácticas. Las normas en su naturaleza dinámica pueden contribuir al cambio social. Las interacciones entre los grupos humanos que crean expectativas y aspiraciones y formas de relacionamiento, pueden cambiar a partir de la acción de los gobiernos concretada en políticas públicas.

Hoy el desafío va más allá de los posibles impactos sobre la equidad en términos de justicia social; se trata de demostrar en qué medida las desigualdades sociales, incluyendo las originadas en el género, impiden el proceso de desarrollo en nuestras sociedades. Se requiere una mayor exploración de los nexos entre las dinámicas laborales, demográficas y de producción, y las de la esfera de la reproducción; surgen desafíos prácticos en términos de investigación y de diseño de políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anker Richard. (1998). *"Gender and jobs"*. ILO, Geneva.
- Benería, Lourdes (2006) *"Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación"*. Bogotá, Colombia: Nómadas, No. 24-2006 IESCO-UC, pp. 8-21.

- Benería, Lourdes (2005) *“Género Desarrollo y globalización”*. Ed. Hacer. Barcelona.
- Benería, Lourdes (1999) *“Globalization, Gender And The Davos Man”*. Feminist Economics, Volume 5, Number 3 November 1999 , pages 61 – 83.
- Bergmann Barbara (1974). *“Occupational Segregation, Wages and Profits when Employers Discriminate by Race or Sex”*. Eastern Economic Journal, 1, 103-110.
- Çagatay, Nilufer, Elson, Diane y Grown, Caren (1995). *“Introduction en World Development special issue on Gender, Adjustment and Macroeconomics”*. November, 23(11).
- CEPAL (2007). *“Estadísticas para la equidad de género: Magnitudes y tendencias en América Latina”*. Santiago
- Ferber, Marianne A. and Julie A. Nelson. *“Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics”*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Guzmán, Virginia (2003) *“Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”*. Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo N°48, Santiago de Chile, octubre de 2003.
- Mackay y Meier (2003) *“Institutions, Change and Gender – Relations: ¿Towards a Feminist New Institutionalism?”* Prepared for The Joint Sessions of European Consortium of Political Research. 2003 Workshop 23 Changing Constitutions, building institutions and (re)defining gender relations.
- Robeyns, Ingrid. 2000 *“¿Is there a feminist methodology?”* Wolfson College Cambridge. Third version October 14.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2005) *“Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones”*. Panel Políticas de protección social, economía del cuidado y equidad de género. CEPAL Trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata, Argentina, 7 y 8 de septiembre del 2005.
- UNRISD (2005) *“Igualdad de género a lucha por la justicia en un mundo desigual”*. Francia.
- UNIFEM (2000) *“Progress of the World’s Women”*. Washington DC.

La Economía del Cuidado: un recorrido conceptual.

| VALERIA ESQUIVEL

1. Los orígenes conceptuales de lo que llamamos hoy “economía del cuidado”

Lo que hoy conocemos como “economía del cuidado” en la literatura de habla hispana—y que remite a las bases materiales que sostienen los estándares de vida, como veremos más adelante—tiene su origen en el llamado “debate sobre el trabajo doméstico”. En este debate, que se desarrolló durante los años 70s, se buscó comprender la relación entre el capitalismo y la división sexual del trabajo, con una clase privilegiada (los maridos) y una clase subordinada (las amas de casa) (Gardiner, 1997; Himmelweit, 1999). El trabajo doméstico se pensaba así como un requerimiento del capitalismo (o complementariamente, de los varones, que “explotaban” a sus mujeres) que debía ser abolido (Himmelweit, 1999). Este esfuerzo por incorporar al trabajo doméstico en conceptualizaciones de origen marxista se realizó, sin embargo, a expensas de dejar fuera del análisis las formas de familia que no se correspondían con el arquetipo de varón proveedor-mujer cuidadora, desconociendo también el trabajo realizado para las generaciones futuras de trabajadores, en la crianza de los niños y niñas (Molyneux, 1979).

Más adelante, se entendió al “trabajo reproductivo” como aquel “necesario” para reproducir la fuerza de trabajo, tanto presente como futura (Benería, 1979; Picchio, 2003). Ya no era necesario abolirlo, sino entender que su desigual distribución en términos de género se encuentra en el origen de la posición subordinada de las mujeres, y de su inserción desventajosa en la esfera de la producción. El énfasis, entonces, estaba puesto sobre todo en “visibilizar los costos” para las mujeres que la provisión de este trabajo reproductivo traía aparejados. Como en el debate sobre el trabajo doméstico, la perspectiva era agregada o “sistémica”: la conceptualización de la organización de la reproducción social y la tensión entre ésta y los requerimientos de la producción.

En la literatura sajona, la “economía del cuidado”³ enfatiza la relación

3 Véase Folbre (2006), Himmelweit (2007) y Razavi (2007).

entre el cuidado de niños y adultos mayores brindado en la esfera doméstica y las características y disponibilidad de servicios de cuidado, tanto estatales como privados. En estas conceptualizaciones, el “trabajo de cuidado” es definido como las “actividades que se realizan y las relaciones que se entablan para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos dependientes” (Daly y Lewis, 2000: 285). La materialidad de este trabajo es sólo una de las dimensiones de la “relación de cuidados”, que reconoce, además elementos motivacionales y relacionales (Jochimsen, 2003). El énfasis en la dimensión de “provisión de cuidado” del “trabajo reproductivo” reconoce su origen en aportes filosóficos sobre la “ética del cuidado”, como los de Joan Tronto (1993) y también en conceptualizaciones feministas que ubican al cuidado como una característica central de los regímenes de bienestar (Daly y Lewis, 2000).

2. La economía del cuidado, y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

Esta evolución conceptual conllevó también un desplazamiento, “del trabajo al cuidado”, parafraseando el título del libro editado por Susan Himmelweit (2000) que recorre esta evolución. En un sentido, la economía del cuidado “extiende las fronteras del trabajo reproductivo” para analizar también cómo el “contenido de cuidado” de ciertas ocupaciones, usualmente feminizadas, penaliza también a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en ellas (Budig *et al*, 2002 y los trabajos editados por Razavi y Staab, 2010). Estos estudios han mostrado que en los sectores proveedores de cuidado, como educación, salud, y también el servicio doméstico -sectores donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas y donde permanece la idea de que las mujeres están “naturalmente” equipadas para proveer cuidados- los salarios tienden a ser menores (a igualdad de otras características) que en otros sectores.⁴

Pero, en otro sentido, el foco de la economía del cuidado en las actividades de cuidado “directo” de personas excluye las actividades más instrumentales, el trabajo doméstico propiamente dicho -cocinar o limpiar, por ejemplo, con el argumento de que estas actividades no tienen un contenido “relacional” y son, por lo mismo, fácilmente reemplazables por sustitutos de mercado. En las economías desarrolladas, se dice, “la vida en familia se concentra cada vez más en compartir las comidas o en leer cuentos antes

⁴ Ésta es una explicación alternativa, pero no muy lejana, de los efectos de la segregación por género sobre los salarios (menores salarios en sectores feminizados).

de ir a dormir, actividades para las que no existen sustitutos de mercado” y en las que las diferencias de género serían más agudas (Folbre y Nelson, 2000: 129; Himmelweit, 2000: xviii).

Existen por lo menos dos problemas con este desplazamiento conceptual. En principio, está claro que en nuestras economías, las mujeres y los varones que proveen cuidados no remunerados son también quienes más trabajo doméstico hacen, y desconocemos si las diferencias de género son más o menos pronunciadas en uno u otro tipo de trabajo⁵ (Budlender, 2008). Por otra parte, el trabajo doméstico puede ser pensado, de hecho, como un “cuidado indirecto”, o como una “precondición” para que el cuidado directo ocurra (Folbre, 2006; Razavi, 2007). El hecho de que el grado de mercantilización del trabajo doméstico dependa de la tecnología de los hogares y de sus ingresos monetarios nos recuerda que la distribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado no puede pensarse de manera independiente del grado de desigualdad de ingresos y de los niveles de pobreza existentes. Más aun, podría argumentarse que la diferenciación tajante entre el trabajo de cuidados y el trabajo doméstico es un “sesgo primermundista”, similar a la diferenciación artificial entre el trabajo doméstico y la producción de subsistencia en contextos rurales (Wood, 1997).

Pero más importante conceptualmente, sin embargo, es el énfasis puesto en el cuidado de dependientes, y la definición de las relaciones de cuidado como profundamente asimétricas. Si en el “debate sobre el trabajo doméstico” estaban ausentes los niños y niñas y en general toda persona dependiente, en el actual debate sobre la “economía del cuidado” los adultos no dependientes han desaparecido completamente del panorama.⁶ Las mujeres, en tanto, pasaron de ser subordinadas y dependientes ellas mismas de sus maridos, a ser adultas autónomas (aunque no exentas de mandatos y presiones sociales que ponen en cuestión esta autonomía) y proveedoras de cuidado.⁷

Así planteado, el cuidado de dependientes evoca una concepción dualista (y estática) de dependencia, como una “característica de la personalidad” y como opuesta a autonomía (Fraser y Gordon, 1994). Aplicable

5 Un aspecto que, seguramente, sea muy dependiente del contexto. En la ciudad de Buenos Aires, las diferencias por género parecen ser más marcadas en el trabajo doméstico que en el de cuidados.

6 Casi completamente, debería decirse, ya que en los últimos escritos el cuidado de adultos saludables es mencionado al pasar (Folbre, 2006: 186; Himmelweit, 2007: 581).

7 Pérez Orozco (2006) va más allá, al sugerir que las mujeres “obtienen” su autonomía al ubicar a *otro/a* en el lugar de dependiente.

sólo a los niños muy pequeños, es dudoso que puedan ser pensados así los adultos enfermos, discapacitados o simplemente mayores (Williams, 2009: 29). Con esta visión dualista, el par “cuidador/a autónomo/a - niños/as y adultos dependientes receptores de cuidado” se corre el riesgo de terminar reforzando la idea del *homo economicus* autosuficiente: el problema no sería ya que esta categoría es errada, sino que aplica a las personas “no dependientes”, en su mayoría, hombres saludables, pero también mujeres, durante un período relativamente extenso de sus vidas (aquél llamado, no por casualidad, “productivo”).⁸ Sin embargo, recibir cuidados no necesariamente se opone a la independencia o a la realización personal (Sevenhuijsen, 1998: iv), y los adultos autónomos también pueden dar y recibir cuidados en términos recíprocos, tal como lo hacemos cuando cuidamos a amigos, parejas y familiares. En efecto, no es la dependencia o independencia, sino la “interdependencia”, lo que caracteriza nuestra condición humana (Tronto, 1993).

Alejarnos del par “cuidador/a autónomo/a-receptor de cuidados dependiente” nos deposita en un terreno más rico, al entender a las necesidades de cuidado, y a las responsabilidades de cuidado como ideológica y socialmente construidas. Nos recuerda que no hay nada “natural” en ellas (o muy poco, sólo cuando se piensa en niños y niñas muy pequeños o en personas en riesgo de vida).

Esta mirada crítica no permite analizar desde una perspectiva feminista los discursos que asignan a algunas mujeres roles de cuidado, y los limitan en otras mujeres o en los varones (Barker, 2005) (por ejemplo, los discursos maternalistas, presentes en políticas sociales como el Plan Familias, que enfatizan el rol “exclusivo” de cuidado de las madres de menores recursos, “invitándolas” a retirarse del mercado de trabajo). También, entender las “relaciones sociales” que se dan en los hogares y las familias, en particular lo social (por opuesto a “privado”) de las desigualdades de género en las cargas de trabajo y en los estándares de vida (Gardiner, 2000).

La exclusión del cuidado de no dependientes en general y del trabajo

⁸ La siguiente cita muestra claramente este riesgo: “[d]ependants have been almost entirely omitted from mainstream economic (and political) theory. Rational economic man is a self-sufficient adult. We can trust his choices if we assume that he has decent preferences and rational capabilities. Consumer sovereignty implies that he knows what is best for him. *But even if we accept this principle for adult men and women*, it obviously does not apply to young children. Nor does it apply to many of the sick or the infirm elderly. Even if rational economic man could subsist entirely on his own during part of his life span, it seems unlikely that he could either reach adulthood or survive to old age without some distinctly altruistic assistance.” (énfasis agregado) (Badget y Folbre, 1999: 315).

doméstico en particular es problemática precisamente porque sigue siendo el caso que los varones autónomos tienden a beneficiarse del trabajo de mujeres (también autónomas) para sostener sus estándares de vida (Picchio, 2003: 11). Omitir estos otros componentes del “viejo” trabajo reproductivo del análisis elimina un rasgo de persistente desigualdad de género, particularmente acuciante en contextos en que la pobreza de ingresos no permite acceder a sustitutos de mercado para los mismos. En estos casos, las desigualdades de género no se resuelven con el simple expediente de “tercerizar” el trabajo doméstico. Más bien, son “reforzadas por las desigualdades de ingresos”.⁹

Tal vez, una síntesis apropiada de esta evolución conceptual del trabajo doméstico al trabajo reproductivo, y de allí al trabajo de cuidados, sea el pasaje de “entender al hogar como un lugar de trabajo, aun cuando sin duda lo es todavía, a un lugar de cuidado, como seguramente siempre lo fue” (Himmelweit, 2000: xviii). Los análisis que entienden al trabajo reproductivo solamente como una categoría macroeconómica o sistémica suelen omitir el hecho de que este trabajo sostiene las relaciones interpersonales y familiares, “enfaticando más los costos de quienes los proveen que en las contribuciones al bienestar de quienes los reciben” (Benería, 2003: 169). Los análisis que sólo se interesan en el contenido relacional del cuidado tienden a pasar por alto las dimensiones materiales y aun financieras del trabajo de cuidados en general y del trabajo doméstico en particular, y sus claros vínculos con las desigualdades de género y clase, construidas a nivel social (Razavi, 2007: 16).

3. Las funciones del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

Voy a tratar de ejemplificar lo que acabo de decir. El siguiente gráfico muestra, en la parte de arriba, una simplificación del “flujo circular de renta”, como típicamente lo ven los estudiantes de macroeconomía. Desde una perspectiva agregada, los economistas identificamos dos ámbitos (o dos tipos de agentes), las empresas y las familias. Cada uno de estos ámbitos es pensado desde la macroeconomía como una “caja negra” (sólo importa el comportamiento agregado). Empresas y familias se “encuentran” en el mercado. Las empresas demandan trabajo remunerado y pagan salarios,

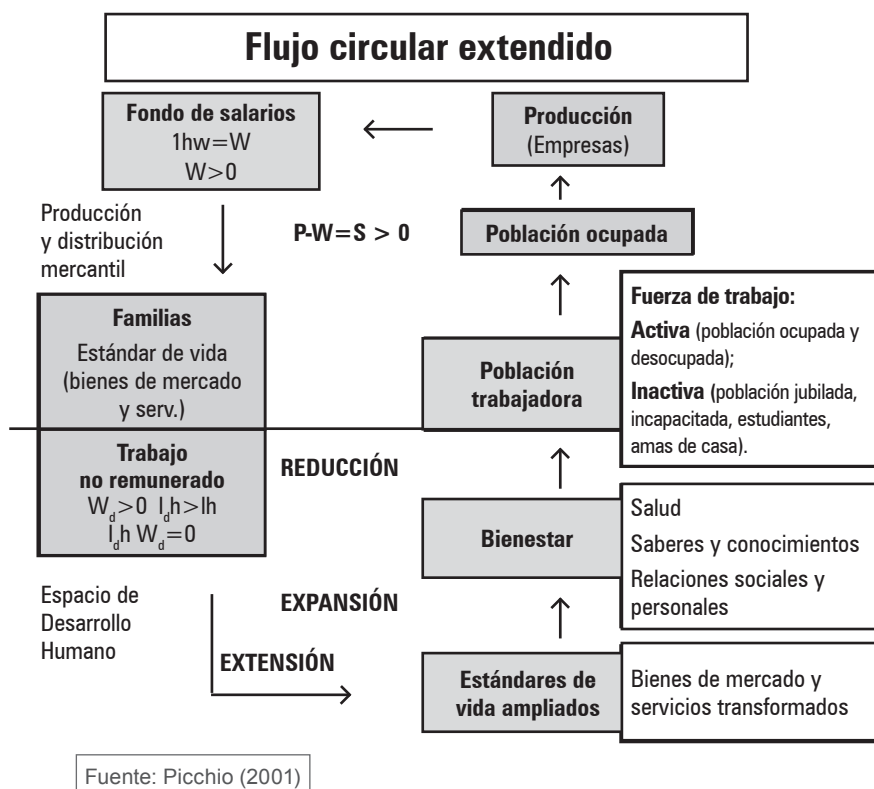
⁹ Este argumento es válido para nuestras economías y también para las economías desarrolladas. La intersección entre clase y género está muy poco presente en la literatura especializada en los países centrales, pero no necesariamente en sus realidades (véase Barker, 2005 y Charusheela, 2003).

mientras las familias demandan bienes y servicios utilizando los ingresos que generan por la venta de su trabajo (un flujo similar está asociado a otros factores de producción, como el capital o la tierra, pero la mayoría de las familias sólo son propietarias de su fuerza de trabajo).

El gráfico muestra también un circuito económico “ampliado”, propuesto por Antonella Picchio como un “mapa” del conjunto de las relaciones económicas (Picchio, 2001). En este circuito, los intercambios mercantiles son sólo una parte de la economía. Más allá de la producción y distribución mercantil se encuentra el espacio del “desarrollo humano”, centrado en mantener y extender los estándares de vida. Las familias cuentan con los ingresos monetarios para adquirir bienes y servicios de mercado, pero también cuentan con el *trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*. Este trabajo les permite “extender” los ingresos monetarios (transformando los bienes adquiridos en el mercado en productos que pueden ser consumidos, proveyendo servicios de cuidado no remunerados a los miembros de las familias que de otra manera deberían ser adquiridos en el mercado), y “expandir” el bienestar a través del desarrollo de dimensiones que no son materiales, como aquellos relacionados con los afectos y las relaciones sociales (la interacción con otros, el mantenimiento de una vida sana, la posibilidad de incorporar saberes y conocimientos). Las familias dejan de ser sólo consumidoras, para ser también productoras. La economía también incluye este “espacio del desarrollo humano”, en el que el centro son las personas, no el mercado.

Además de extender y expandir el bienestar, las familias regulan el tamaño de la población trabajadora (en el gráfico, Reducción). Las familias sostienen cotidianamente a la fuerza de trabajo (la imagen sería que nos permiten, cada día, aparecer alimentados, vestidos, y sanos en nuestros empleos), y su reproducción en el mediano plazo (las nuevas generaciones de trabajadores). Por eso la conceptualización de este trabajo como “trabajo reproductivo” que mencionamos antes.¹⁰ Pero también las familias sostienen a aquéllos y a aquéllas que no venden su trabajo en el mercado, actuando de “colchón” o “amortiguador” ante las diferentes coyunturas del mercado de trabajo.

10 Prefiero no utilizar esta expresión debido a que se contrapone (erróneamente) con el trabajo productivo, y tiene ciertas reminiscencias biológicas, asociadas a la reproducción humana, cuando es mucho más que ésta.



4. Costos y beneficios del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

Aunque el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es, de una parte, proveedor de bienestar en estas dimensiones, es también un “costo” para quienes lo proveen (de tiempo, energía, e incluso de ingresos no percibidos). Esta tensión subsiste a pesar de la evolución conceptual anterior, y tiene un fuerte contenido distributivo—de género, clase y generación.

Pensemos, por ejemplo, una familia con niños y niñas y otra sin ellos. Sobre la base de la literatura tradicional sobre bienestar y pobreza, para comparar el estándar de vida de estas dos familias debe mirarse el ingreso *per cápita* de estos hogares, ajustado por “economías de escala”, ya que es más barato vivir entre varios, y los niños y niñas consumen menos que los adultos. Supongamos que una comparación así nos muestre a estas dos familias como equivalentes en términos de ingresos *per cápita* (igualmente pobres o ricos). Sin embargo, no sólo es claro que los niños y niñas no generan ingresos monetarios (por lo cual los adultos de la segunda familia tienen

que haber generado más ingresos que los de la primera), sino también que los costos de los niños y niñas para sus padres no son solamente monetarios. El trabajo de cuidado (ese que les permite desarrollarse, aprender, crecer) no está “contabilizado” en la medición del ingreso, pero bien podría pensarse como un ingreso (no monetario) que contribuye al bienestar. Y como un costo para los adultos, que tienen menos tiempo libre (Folbre, 2009).

Sigamos con un ejemplo similar, pero ahora incorporando a los servicios de cuidado. Pensemos en dos familias idénticas en su estructura (mamá, papá, niños pequeños). Una de ellas tiene acceso a un jardín público de doble turno, y la otra no (tampoco tiene ingresos para pagarlo). Esta segunda familia (en la mayoría de los casos, la madre) compensa con su trabajo de cuidado estas carencias. Pero es frecuente que esta compensación tenga costos en términos de la inserción laboral de las madres (tanto en términos de participación en el mercado de trabajo, como al tipo de puestos a los que acceden), y por lo tanto en los ingresos monetarios de estas familias,¹¹ acercándolas más a la pobreza. Estos efectos se exacerban cuando nos alejamos de este patrón tradicional de familia y pensamos en otros modelos familiares, en particular en familias donde la única perceptora de ingresos es la madre.

5. El debate sobre la “economía del cuidado” en contextos como el nuestro

Debo mencionar que las economistas feministas que sostienen estos debates en las economías centrales tienen una agenda particular, en torno a las problemáticas de sus países, donde la “crisis del cuidado” parece manifestarse en el descenso de la tasa de natalidad y en la dificultad para cuidar de una población de adultos mayores en expansión. Esta no es necesariamente la agenda de países como los nuestros (salvo, tal vez, el caso de Uruguay).¹²

En sociedades muy desiguales, como la nuestra, el cuidado se recibe y se provee de manera muy diferente en distintos tramos de ingresos. En la comparación anterior entre la familia que accedía al jardín de infantes público, y la que no lo hacía, suponíamos un mismo nivel de ingresos. Pero familias con niños en niveles elevados de ingresos pueden organizar la provisión de cuidado (tanto el directo como el indirecto) recurriendo a

11 El acceso a servicios públicos gratuitos es un ingreso (en especie) que debería contemplarse también en los cálculos de pobreza y desigualdad.

12 Para análisis referidos a países en desarrollo, véase, por ejemplo, Esplen (2009) y Rodríguez Enríquez (2007).

sustitutos de mercado para el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (en una medida no menor, provistos por el servicio doméstico). Es la desigualdad de ingresos entre las familias que “compran” estos servicios, y los salarios de las empleadas domésticas (prácticamente todas mujeres, volviendo al ejemplo que se mencionó antes) la que sostiene este orden de cosas (Esquivel *et al*, 2009).

La relación entre el funcionamiento del mercado de trabajo y la provisión y distribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado tiene también características peculiares en sociedades donde una porción importante de la población ocupada lo está en condiciones precarias, o de manera no registrada. En un contexto como éste, la “importación” de algunas propuestas de políticas tendientes a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, como las licencias por paternidad, si bien loables, tienden a reforzar la diferenciación entre trabajadores registrados y no registrados, ya que estos cambios regulatorios afectan sólo a los primeros. (De hecho, cabe recordar que en Argentina la licencia por maternidad no conlleva costos para los empleadores, si la futura madre está registrada, de manera que es muy importante avanzar en la cobertura de la registración entre las ocupadas). En este contexto, parece más interesante ampliar la cobertura de jardines de infantes y guarderías (y sostener el acceso universal a los restantes niveles educativos), con el doble propósito de mejorar las oportunidades de trabajo de las madres y brindar oportunidades educativas a los niños y niñas (Benería, 2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barker, Drucilla. 2005. “*Beyond Women and Economics: Rereading Women’s Work*”, *Signs*, vol. 30, no. 4: 2189 – 2209.
- Benería, Lourdes. 1979. “*Reproduction, production and the sexual division of labour*”, *Cambridge Journal of Economics* 3 (3): 203 – 225.
- Benería, Lourdes. 2003. “*Gender, Development and Globalization. Economics as if All People Mattered*”. London: Routledge.
- Benería, Lourdes. 2006. “*Productive/Reproductive work, Poverty and Reconciliation Policies in Latin America: Conceptual and Practical Considerations*” en Mora, L. y Moreno, M. J. (comp.) “*Social Cohesion, Reconciliation Policies and Public Budgeting. A Gender Approach*”. México, D.F: UNFPA-GTZ.
- Budig, Michelle, Paula England, and Nancy Folbre. 2002. “*Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work*,” *Social Problems* 49, no. 4: 455 – 73.
- Budlender, Debbie. 2008. “*The Statistical Evidence on Care and Non-*

Care Work across Six Countries”, Gender and Development Programme Paper Number 4, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

- Charusheela, S. 2003. “*Empowering work? Bargaining models reconsidered*”, en D. Barker y E. Kuiper (eds.), “*Toward a feminist philosophy of economics*”, Routledge, London.

- Daly, Mary y Jane Lewis. 2000. “*The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states*,” British Journal of Sociology, Vol. No. 51 Issue No. 2, pp. 281–298.

- Esplen, Emily. 2009. “*Gender and Care. Overview Report*”, Bridge Cutting Edge Pack, Institute of Development Studies (IDS), Brighton.

- Esquivel, Valeria, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin. 2009. “*Hacia la conceptualización de la ‘organización social del cuidado’*”, Buenos Aires: UNICEF-UNFPA-IDES.

- Folbre, Nancy. 2006. “*Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy*”, Journal of Human Development, 7: 2, 183 – 199.

- Folbre, Nancy. 2009. “*Inequality and Time Use in the Household*,” en “*Handbook of Economic Inequality*”, Ed. Timothy Smeeding and Wiemer Salverda, New York: Oxford University Press.

- Folbre, Nancy y Julie A. Nelson. 2000. “*For love or money—or both?*” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4, pp. 123–140.

- Fraser, Nancy. 1994. “*After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State*,” Political Theory, Vol. 22, No. 4, pp. 591–618.

- Fraser, Nancy y Linda Gordon. 1994. “*A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State*” *Signs*, Vol. 19, No. 2 (Winter), pp. 309–336.

- Gardiner, Jean. 1997. “*Gender, Care and Economics*”. Londres: Macmillan Press.

- Gardiner, Jean. 2000. “*Domestic Labour Revisited: a Feminist Critique of Marxist Economics*”, en Himmelweit, Susan (ed.). 2000. “*Inside the Household from Labour to Care*”, Capital and Class Series, London: Macmillan.

- Himmelweit, Susan. 1999. “*Domestic Labor*” en Peterson, Janice y Margaret Lewis, eds. “*The Elgar Companion to Feminist Economics*”. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 126 – 135.

- Himmelweit, Susan. 2000. “*Introduction*” en Himmelweit, Susan (ed.) “*Inside the Household from Labour to Care*”, London: Macmillan Press.

- Himmelweit, Susan. 2007. “*The Prospects for Caring: Economic Theory and Policy Analysis*,” Cambridge Journal of Economics, 31: 581–99.

- Jelin, Elizabeth. 2008. “*Gender and the Family in Public Policy: A Comparative View of Argentina and Sweden*”, en Kabeer, N. and Agneta Stark with Edda Magnus, “*Global Perspectives on Gender Equity, Reversing the Gaze*”, Routledge.

- Jochimsen, Maren A. 2003. "Integrating Vulnerability: On the Impact of Caring on Economic Theorizing" en Drucilla K. Barker and Edith Kuiper, eds., "Toward a Feminist Philosophy of Economics", London: Routledge, 231 – 246.
- Molyneux, Maxine. 1979. "Beyond the Domestic Labor Debate." New Left Review, 116 (July–August): 3 – 27.
- Nelson, Julie A. 1993. "The Study of Choice or the Study of Provisioning? Gender and the Definition of Economics" en Ferber, Marianne A. y Julie A. Nelson (eds.) Beyond "Economic Man: Feminist Theory and Economics". Chicago: University of Chicago Press.
- Nelson, Julie. 1995. "Feminism and economics", Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2, Spring.
- Pérez Orozco, Amaia. 2006. "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico", Revista de Economía Crítica, No. 5, marzo, pp. 7-37. Valladolid.
- Picchio, Antonella. 2001. "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida", en C. Carrasco, (comp.), "Tiempos, trabajos y género", Universitat de Barcelona.
- Picchio, Antonella. 2003. "A macroeconomic approach to an extended standard of living" en Picchio, Antonella (ed.). "Unpaid Work and the Economy. A Gender Analysis of the Standards of Living". London: Routledge.
- Razavi, Shahra. 2007. "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Gender and Development Programme Paper Number 1, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Razavi, Shahra y Silke Staab. 2010. "Underpaid and Overworked - A Cross-National Perspective on Care Workers", International Labor Review, Volume 149, Number 4, December.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2007. "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", Serie Mujer y Desarrollo N° 90, CEPAL, Santiago (LC/L.2844-P).
- Tronto, Joan C. 1993. "Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care". Routledge, New York.

II

*Contribuciones de la teoría feminista
al debate sobre el desarrollo
en América Latina.*

*Reducción de la pobreza y las
desigualdades con un enfoque de género.*

América Latina: ¿Desarrollo con In-igualdad social y de género?

| NORMA SANCHÍS

Introducción

Diversas perspectivas y corrientes de pensamiento cuestionan la concepción clásica según la cual el desarrollo se asienta básicamente en el crecimiento económico de un país o región.

Desde los años 70 los movimientos feminista y de mujeres de América Latina se interesaron por comprender el complejo mundo del desarrollo y enriquecerlo con conceptos como equidad, distribución, empoderamiento, autonomía y, sobre todo, el género como variable de análisis fundamental para una comprensión más acabada de la realidad.

A partir de los años 90 comienza a formularse el paradigma del desarrollo humano, con perspectivas conceptuales que amplían la visión del desarrollo, la pobreza y la desigualdad. El desarrollo centrado en las personas se enriquece con el enfoque de los derechos humanos y el aporte de la economía feminista. En paralelo, la implementación de políticas neoliberales con enfoques centrados en el mercado y efectos que facilitaron la concentración de la riqueza, acentuaron los rasgos de heterogeneidad económica y social que caracterizan a la región como la más desigual del planeta.

En la actualidad, con varios gobiernos que con características diversas pueden identificarse como progresistas, se realizan esfuerzos con políticas que se apartan del modelo neoliberal hegemónico, pese a lo cual, los resultados todavía no logran revertir los principales problemas de la región. El Informe PNUD 2010 plantea que tres rasgos caracterizan la desigualdad en América Latina y el Caribe: es alta, es persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad socioeconómica. Esta conformación es una constante histórica que prevalece en períodos de bonanza y recesión, y trasciende a gobiernos de diferentes orientaciones. A pesar de que estudios recientes muestran una reducción en 12 de 17 países de la desigualdad medida por ingresos, este rasgo ha sido relativamente inmune a las estrategias de desarrollo aplicadas desde los años 50, incluyendo las reformas de mercado de los 80 y 90. En la primer década del siglo, América Latina

atravesó un quinquenio promisorio de crecimiento económico e inserción internacional del comercio, que la encontró mejor situada para hacer frente al cimbronazo de la crisis financiera de 2008 y viabilizó un ritmo de recuperación acelerado. En este contexto, distintas iniciativas para formular nuevos paradigmas de desarrollo no logran definir todavía los rumbos necesarios capaces de generar alternativas que reviertan de manera contundente las tendencias estructurales.

Para profundizar las democracias en la región, se requiere superar los rasgos de desigualdad que la caracterizan y que dan lugar a la paradoja de que coexisten un orden jurídico y político basado en la igualdad de la ciudadanía y un orden económico que preserva y acentúa la mayor inequidad del mundo en el acceso a la riqueza.

Hoy asistimos a un debate latinoamericano sobre los rumbos del desarrollo del que las mujeres estamos también formando parte. Y este debate dinamiza el escenario de la política como espacio de procesamiento de los intereses contrapuestos y del conflicto social. Las feministas en América Latina estamos dispuestas a enfrentar el debate pendiente sobre los rumbos del desarrollo que la región ha postergado, tratando de identificar qué es lo nuevo que hace falta impulsar, qué hay que descartar de lo conocido y qué cosas sería importante preservar.

1. ¿Qué se entiende por desarrollo?

El desarrollo suele asociarse de manera casi exclusiva a la dimensión económica y más precisamente, al crecimiento de la economía. Sin embargo, se ha planteado que el desarrollo económico no radica sólo en la acumulación de capital sino también de “conocimientos, tecnología, capacidad de gestión, organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos” (Ferrer, 2008). Esta capacidad de acumulación depende de dimensiones ambientales, históricas, sociales y culturales propias de cada país y región, que es necesario considerar a la hora de debatir las decisiones de políticas, y de la voluntad de gobiernos y sectores hegemónicos para definir y encauzar los procesos de desarrollo. Este proceso no puede depender de factores exógenos y recomendaciones formuladas desde los centros de poder, como propone la visión y estrategia neoliberal.

Desde distintas vertientes se ha ido enriqueciendo la concepción y diseño de estrategias de desarrollo. La teoría feminista ha señalado que la con-

cepción del desarrollo es ciega a las construcciones de género y ha realizado una crítica persistente y aportes contundentes que ponen en evidencia que los rumbos del desarrollo no son neutrales en términos de género, sino que más bien se asientan en un orden de género jerárquico e inequitativo. La economía feminista critica al pensamiento económico clásico que no considera el trabajo reproductivo que realizan las mujeres y abre la discusión sobre el concepto mismo de trabajo y el cómputo del trabajo doméstico en las cuentas nacionales. La evaluación de los impactos diferenciales de las políticas económicas y de las decisiones comerciales por género, de las modalidades específicas de la inserción de las mujeres en el mercado laboral, tiene avances lentos. Por otro lado, todavía falta mucho para conocer el peso o cómo inciden las desigualdades de género en el comportamiento macroeconómico. Sin embargo, como plantea Cecilia López, “no se puede entender y menos aún impulsar correctamente el desarrollo si se continúa ignorando el análisis de género, como se ha venido haciendo, en particular, en América Latina” (López, 2006).

Por su parte, el enfoque del Desarrollo Humano cuestiona la medición del ingreso per cápita como criterio dominante para definir el grado de desarrollo de las sociedades. Por el contrario, la idea de que la calidad de vida de las personas debe ser una consideración prioritaria en las estrategias de desarrollo ha ido ganando protagonismo en foros internacionales y en espacios de decisión a nivel gubernamental. Durante la década de 1990 este enfoque comenzó a cobrar relevancia, pese a que durante dicha década muchos países en desarrollo fueron objeto de experimentos de política económica contrapuestos al mismo¹³. Pero además, el enfoque de Desarrollo Humano aporta la concepción de las personas como agentes activos de cambio de los procesos de desarrollo, y no simplemente como beneficiarios pasivos. La preocupación primordial se concentra en la expansión de las potencialidades de las personas y en la libertad que ellas experimentan para oportunidades reales en sus trayectorias de vida. En otras palabras, la visión del Desarrollo Humano coloca en el centro de la reflexión la calidad de vida de las personas y concibe al proceso de enriquecimiento de las posibilidades humanas como el objetivo clave del desarrollo (PNUD, 2010b)

13 El concepto de desarrollo humano adquirió centralidad en las conferencias internacionales de los 90, como la conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992 en Río de Janeiro, sobre Población y Desarrollo, en El Cairo en 1994, y sobre los Derechos de la Mujer, en Beijing en 1995.

2. ¿Qué modelos de desarrollo se aplicaron en América Latina?

A lo largo de su historia, y con el liderazgo de las economías más grandes de la región¹⁴, pueden identificarse tres modelos de desarrollo predominantes en América Latina: el Primario – Exportador, el de Sustitución de Importaciones y el Neoliberal.

La etapa exportadora se extiende desde el siglo XIX hasta el período de entreguerras, y se caracteriza por un proceso de acumulación del capital que se asienta en la producción agropecuaria y la minería. El motor del crecimiento eran las exportaciones, lo que permitía importar manufacturas de los países centrales, que consumían principalmente las elites locales. Esta división internacional del trabajo basada en países productores de materias primas y países productores de manufacturas, se remonta a las épocas coloniales, con las políticas de obstaculización en las colonias de procesos industrializadores que pudieran competir con las metrópolis. Con la consolidación de estados independientes, el destino de las exportaciones tendió a concentrarse en Gran Bretaña y posteriormente, en Estados Unidos. Comienzan también a crecer en importancia el comercio de minerales y más tarde de petróleo, además de la carne y los granos. La inserción internacional no fue homogénea, siendo la de los países del Cono Sur más temprana y basada en productos agropecuarios (sobre todo Argentina y Uruguay), con un consecuente mayor desarrollo relativo, mientras que la de Brasil (centrada en la producción de café) o México (algodón, café, cobre), fue más tardía.

Internamente, se genera en estos países una heterogeneidad estructural que divide a las economías en un sector moderno y avanzado asentado en el sector exportador desvinculado del resto de la economía, y un sector atrasado, de producción de subsistencia dirigida a abastecer los mercados locales. Esta dualidad va a persistir en etapas sucesivas y resulta clave para entender los rasgos que caracterizan a la región como la concentración del ingreso y ausencia de fuentes endógenas de acumulación de capital (Guillén).

La identificación de este dualismo estructural enriqueció el análisis económico y los estudios sociológicos de fenómenos de marginación y exclusión social. La configuración sociopolítica contribuyó a la persistencia de sociedades duales: las elites terratenientes y exportadoras dominantes no dieron paso a la generación de burguesías industriales y a lo largo del siglo XIX, contaron con regímenes políticos que las ayudaron a perpetuarse. Un informe del Banco Mundial¹⁵ señala que: “Aunque finalmente estas colo-

14 Particularmente Brasil, Argentina y México.

15 Ferranti, Perry et al (2005) citado por Arturo Guillén.

nias (las de América Latina) lograron su independencia y el desarrollo de la tecnología y la economía mundial trajo consigo importantes cambios, la desigualdad extrema persistió en los siglos XIX y XX porque la evolución de las instituciones políticas y económicas tendió a reproducir la distribución altamente desigual de la riqueza, capital humano e influencia política”.

El atraso persistente de la región llevó hacia mediados del siglo pasado a pensadores sociales con el liderazgo de Raúl Prebisch a formular una teoría alternativa del desarrollo, que cuestionó la idea de que el subdesarrollo era una etapa necesaria anterior al desarrollo, el que se iría a desencadenar en cuanto se instalara un proceso de acumulación en el sector moderno (Ferrer, 2008). Uno de los componentes originales de la teoría era la interpretación del funcionamiento del sistema económico mundial y la dinámica de la relación entre un centro desarrollado y una periferia atrasada. El modelo centro-periferia explicaba cómo la distribución desigual de los frutos del comercio iba en detrimento de la periferia y reproducía las causas del subdesarrollo. Los países subdesarrollados no retenían los frutos del progreso, que iban en provecho del centro, con salarios reales, utilidades y tasas de acumulación más altas que en la periferia. La misma relación centro-periferia y la concentración del progreso técnico se reproducía hacia adentro de las sociedades latinoamericanas en favor del sector “moderno” y de determinados espacios urbanos y regiones, y en detrimento del sector “atrasado” (Ferrer, 2008). Y las estructuras duales acentuaban la desigualdad y polarización social. Así, el subdesarrollo es producto de la interrelación de intereses dominantes externos y las elites locales.

La crisis de los años treinta y posteriormente la Segunda Guerra Mundial, habían provocado el colapso de los flujos comerciales y dejó a nuestros países a la deriva, forzados a buscar nuevos paradigmas de desarrollo. Se inician así los procesos de industrialización que caracterizan el modelo de sustitución de importaciones. Se trata de una industrialización liviana, de bienes no duraderos como textiles y alimentos, con aplicación de tecnologías y procesos productivos sencillos. El agotamiento que evidenciaba el modelo primario exportador, lleva a volcar la mirada “hacia adentro”. En esa etapa se consolida la hegemonía de Estados Unidos en el concierto internacional, con una marcada actitud proteccionista en su economía, y en torno a ella se reconstituye el poder céntrico. En América Latina, se hace visible la debilidad de la “densidad nacional” al decir de Ferrer, es decir, la fragilidad institucional, las fracturas sociales, la alianza de intereses de los sectores privilegiados con los centros, que impiden formular políticas eficaces de desarrollo.

Con fuertes diferencias entre países, la industria se convirtió en el eje del proceso de acumulación de capital, particularmente en las mayores economías de la región. Por primera vez en la historia latinoamericana, la economía contó con un motor interno y con un proyecto nacional de desarrollo (Guillén). Estos cambios encuentran correlatos importantes a nivel político y social, con el surgimiento de una incipiente burguesía industrial por un lado, y amplios sectores populares que integran a migrantes de zonas rurales que se radican en zonas urbanas. No casualmente, el tránsito al nuevo modelo coincide al promediar el siglo con el ascenso de gobiernos de masas y con amplio apoyo popular en México, Brasil y Argentina. La estructura social en estos países vive cambios sustanciales, con un crecimiento acelerado de los asalariados, las capas medias y los sectores obreros.

Inicialmente, el proceso de sustitución de importaciones contó con inversión nacional y políticas arancelarias protectoras, pero pese al descenso de la tasa de importaciones, se continuó dependiendo del exterior sobre todo para el acceso a bienes intermedios y de capital.

Hacia fines de los años 50, en los países de mayor desarrollo relativo de la región, se observan cambios sustantivos del modelo, con un viraje a la producción de bienes duraderos (automóviles, electrodomésticos, etc.) y bienes intermedios (siderurgia, química, petroquímica, etc.). La inversión en estos sectores es foránea, principalmente de origen estadounidense. Las empresas transnacionales capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. Esto implicó el traslado de los centros de decisión al exterior, altamente centralizado en el ámbito de las corporaciones, lo que debilitaba la conducción nacional del proceso. El debilitamiento de la capacidad de los estados obstaculizó las decisiones políticas que hubieran permitido una consolidación y ampliación de los mercados internos y de procesos productivos más articulados (Guillén). Lejos de diluirse, la heterogeneidad estructural del sistema se hizo más compleja.

En cuanto a los impactos de género, cabe señalar que bajo el esquema de sustitución de importaciones, muchas de las políticas económicas resultaron discriminatorias para las mujeres, cuando la industria pesada recibió subsidios al crédito para la inversión de capital y una tasa preferencial para las importaciones de ese factor de producción, con empleo predominantemente masculino (López, 2006).

En la medida que la industria no lograba absorber los flujos de migrantes que se instalaban en las ciudades, persistieron formas de producción

“atrasadas” y un sector informal que tendió a reproducirse y perpetuarse. Las empresas transnacionales impulsaron formas de consumo suntuario para los grupos de mayor poder adquisitivo, acentuando la heterogeneidad y concentración del ingreso. Se frustran así los avances para crear una fuente de acumulación de capital endógena y una base científica y tecnológica propia. En tanto persiste el deterioro de los términos de intercambio -las exportaciones continúan apoyándose en el sector agropecuario mientras se importan bienes intermedios- se producen desequilibrios de la balanza comercial. Los gobiernos comienzan un proceso acelerado de endeudamiento externo alentado por los bancos acreedores y los organismos multilaterales, que lleva a su límite al modelo de sustitución de importaciones. Si bien este modelo declinó por sus propias debilidades internas, distintas voces alertaron sobre posibles medidas correctivas y encauzadoras de un desarrollo endógeno, pero falló la decisión y voluntad política para aplicarlas (Guillén).

En 1982 se produce la llamada crisis de la deuda a partir de las exigencias de los acreedores, que da lugar a la imposición de rigurosas medidas de ajuste estructural impulsadas por el FMI y que abre paso a un nuevo modelo. El neoliberalismo venía a compensar lo que se consideraba habían sido los principales errores del modelo sustitutivo: la excesiva intervención estatal y el aislamiento del mercado mundial.

La de los 80 es llamada la “década perdida para el desarrollo” en América Latina, caracterizada por estancamiento y desequilibrios internos, que condujo al replanteamiento de la estrategia a través de las medidas impulsadas por el Consenso de Washington. Se trató de una receta única planteada desde el centro para todo el mundo, que América Latina abrazó de manera fervorosa y casi unánime. Cabe señalar que en Chile y Argentina, el proceso se había desencadenado anticipadamente de mano de gobiernos dictatoriales.

El modelo neoliberal ubica el motor de la acumulación de capital en las exportaciones, y promueve la apertura de las economías y la desregulación financiera. Promueve la centralidad del mercado libre como mecanismo de regulación y equilibrio de la economía y de la distribución de los frutos del desarrollo. Pero los resultados no fueron los esperados: se generaron fuertes procesos de desindustrialización y ruptura de cadenas productivas, que impulsaron la reprimarización de las economías del sur de la región y el desarrollo de maquila en México y Centroamérica. Se ha planteado que el Consenso de Washington, más allá de las medidas eco-

nómicas, expresa un compromiso político y un entramado de intereses, entre el capital financiero globalizado con base en Estados Unidos y las élites internas de América Latina que buscaban un nuevo campo de desarrollo de su capital a través de la inserción en la globalización (Guillén). El neoliberalismo acentuó el dualismo estructural y fragilizó las economías que provocaron sucesivas crisis económicas¹⁶ y redundó en un incremento exponencial del endeudamiento externo. Los cambios en los procesos productivos agudizaron la fragmentación social y promovieron procesos migratorios de la población de la región a destinos centrales como Estados Unidos, España y otros países europeos. Durante los 90, también se precarizaron los mercados laborales y se debilitó la capacidad de negociación de los sindicatos.

Cecilia López señala que si durante el período primario exportador anterior las políticas desatendieron a las mujeres, el modelo neoliberal trasladó buena parte de sus costos a las mujeres. La reducción del gasto social en educación, salud y servicios públicos afectó de manera desproporcionada a las mujeres y los pobres. Los programas de ajuste ignoraron absolutamente las actividades de cuidado que a lo largo de la historia fueron desarrolladas por las mujeres de manera no remunerada. Así, no sólo aumentó su participación en las actividades remuneradas, sino que también se intensificó el trabajo reproductivo y de cuidado dentro de los hogares. Por otro lado, en el contexto de la globalización neoliberal las empresas transnacionales aprovecharon los bajos costos laborales, sobre todo de mujeres, como en el caso de la vestimenta o los electrodomésticos, para relocalizar sus plantas donde resultara más redituable en función de salarios y regulaciones laborales menores.

La frustración que deriva de la incapacidad para resolver los persistentes problemas en la región convoca a repensar las raíces de los fracasos. Aldo Ferrer lo explica de la siguiente manera: “El desarrollo es siempre un proceso gestado desde adentro de la realidad de cada país y resulta de su capacidad de insertarse en el escenario mundial, consolidando la capacidad de decidir el propio rumbo en un mundo global. La incapacidad histórica de América Latina de responder con eficacia a los desafíos y oportunidades que plantea el orden global es un factor explicativo de la persistencia del subdesarrollo y la dependencia de nuestros países”. Resulta inevitable revisar el pasado para entender el presente y poder debatir y construir el futuro.

16 México en 1995, Brasil en 1999, Argentina en 2001.

3. Oportunidades y desafíos de la hora actual

La primer década del presente siglo parece alentar ciertas expectativas optimistas para América Latina. Pese a la crisis mundial originada en los Estados Unidos en 2008, los análisis sobre sus potenciales impactos en la región señalaban que éstos serían de carácter relativamente reducido. Es que en comparación con situaciones anteriores de carácter similar, se registraba un conjunto de fortalezas en la economía regional, entre otras, el crecimiento sostenido en el lapso 2003-2007. El comportamiento en este quinquenio se explica por tres factores principales: i) el aumento de los precios internacionales de las materias primas, sobre todo hidrocarburos, minerales y metales; ii) la abundante disponibilidad de financiamiento externo, liquidez y bajas tasas de interés del financiamiento internacional; iii) el aumento de las remesas de los migrantes viviendo en países desarrollados. Adicionalmente, durante el período los gobiernos tendieron a implementar políticas que acompañaron el contexto internacional favorable logrando superávit fiscal, disminución de deuda externa en relación al PIB y aumento de reservas, entre otros resultados positivos. En este contexto se dio el crecimiento del empleo y del empleo asalariado, la mejora de condiciones laborales asociadas al sector formal, la reducción de la desocupación (7.5% en el promedio regional, más de 3 puntos por debajo del inicio de la década) y el incremento de los ingresos laborales. Como consecuencia de estas mejoras y el aumento experimentado en el gasto social, se verificó una considerable reducción de la pobreza (34.1%) y de la indigencia (12.6%) medidas a 2007. (Sanchís y Espino, 2010)

Como consecuencia de la crisis, la caída en la demanda de las economías desarrolladas y de los precios de algunos productos dio lugar a que las exportaciones globales de la región registraran una fuerte caída en promedio tanto en volumen como en valor (9.5%). La mayor contracción en los volúmenes exportados se experimentó en las exportaciones mexicanas (14.3%), seguida por una reducción de alrededor del 6,5% en los países de América del Sur y cercana al 5%, en los países de Centroamérica. Así, los países más dependientes del comercio externo y por tanto, de la situación de los mercados externos, y con menor diversificación geográfica del comercio basado en manufacturas, crecieron más lentamente debido a que por un lado, resultaron más vulnerables a la crisis y su lenta recuperación en Estados Unidos; y por otro, no pudieron compensarlo con las colocaciones en otros destinos.

En el segundo semestre de 2009, comenzaron a observarse señales de evolución positiva en casi todas las economías de la región, con diferentes grados de dinamismo que parecerían consolidarse en 2010, proyectándose tasas de crecimiento similares a las del período previo al inicio de la crisis. Este desempeño se explica por factores externos e internos: entre los primeros, se destaca la sostenida demanda por parte de algunos países asiáticos de productos de la región, creando condiciones para la recuperación de los precios y los volúmenes de las exportaciones (sobre todo bienes básicos como metales y minerales, petróleo y ciertos granos en el caso de América del Sur). Por su parte, la gradual recuperación de la economía de los Estados Unidos, contribuye a un mejor escenario para México, Centroamérica y, en la medida en que se eleve la demanda de turismo, posiblemente también para el Caribe. Entre los factores internos que coadyuvan a estos resultados, se destaca la capacidad de acción contracíclica llevada adelante por varios países (política fiscal y monetaria). Estas políticas fueron posibles en grado diverso, según la capacidad de acumulación y aprovechamiento en la fase previa de auge de los precios de los productos básicos.

Esta situación relativamente favorable para las economías de la región, abre la oportunidad y el desafío de repensar el desarrollo y de confrontar las brechas de desigualdad social, injusticia económica y heterogeneidad regional que persisten como características intrínsecas y constitutivas de América Latina. Más aún, la CEPAL (2010) plantea que la agenda de la igualdad es condición necesaria del desarrollo y un reto ineludible en el momento actual, por varias razones:

- ~ Las sociedades más igualitarias en términos de bienestar, acceso a los recursos, oportunidades y derechos deriva en mayores grados de cohesión social, sin la cual difícilmente los gobiernos logren legitimarse y se pueda sostener el crecimiento.
- ~ Una sociedad más integrada es condición para aumentar la productividad y competitividad basada en mayores capacidades humanas, en una fuerza de trabajo más educada, que cuenta con protección social y acceso a la salud, y no en bajos salarios y explotación de los recursos naturales. En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido.

~ La mayor igualdad social conduce a una más activa participación comunitaria, política y sindical y por tanto, fortalece las instituciones y profundiza la democracia.

Las políticas implementadas en las dos últimas décadas del siglo pasado, profundizaron la fragmentación social y la segmentación territorial, en materia de calidad de los servicios de salud y educación y cobertura de la protección social. El abandono del Estado de servicios básicos y su transferencia a las familias, particularmente a las mujeres, amplió las brechas de género. El cuidado de niños, enfermos y ancianos, que no cuentan con servicios públicos o acceden a servicios muy deteriorados en familias que no pueden adquirirlos en el sector privado, se transformó en una carga adicional para las mujeres. Existen complejas articulaciones entre la esfera del cuidado y la desigualdad social. El estudio realizado en Argentina (Sanchís, 2007) sobre la organización social del cuidado medida a 2001 post ajuste estructural, da cuenta de las heterogeneidades en el alcance y calidad de la cobertura de las políticas y programas sociales según provincias y regiones, niveles de ingreso, condición de pobreza o grado de satisfacción de las necesidades básicas, y permite afirmar que la disponibilidad diferencial de estos servicios es una de las vías de consolidación de las inequidades sociales. Los hogares más pobres con mayor población infantil disponían de menos recursos públicos para el cuidado de los hijos y otros miembros de la familia, limitando así las posibilidades de las mujeres para trabajar fuera de su casa. En estas condiciones, el círculo de pobreza se vuelve poco menos que inevitable. Inversamente, puede señalarse el potencial de equidad social que tienen las políticas de cuidado.

El estudio de la participación de las mujeres en el mercado laboral no puede disociarse de la centralidad que ellas tienen en la esfera del cuidado. Por eso, desde la teoría feminista se va desarrollando un marco de análisis integrador entre la “esfera familiar”, la “esfera mercantil” y la “esfera pública” entendiendo que los tres ámbitos constituyen un único todo social (Carrasco, 2006). El estudio de la situación socio económica -particularmente la de las mujeres- debe realizarse necesariamente desde esta perspectiva; no es posible captar la problemática en el mercado de trabajo si no se consideran las restricciones y condiciones familiares y la actuación de las políticas sociales. Los estudios sobre “género y desarrollo” ponen de manifiesto el enorme costo de los ajustes traen aparejado a las mujeres y cuestiona la supuesta neutralidad de género de las políticas macroeconómicas.

Reflexiones finales

La de América Latina es una historia de poderes económicos concentrados que buscan influir a los gobiernos para preservar sus intereses. Las corporaciones tienden a condicionar favores futuros con generosos aportes en períodos electorales para ejercer formas de gobierno indirectas. Los gobiernos pierden así su capacidad de ejercer un papel regulador entre distintos intereses y las instituciones se corrompen y fragilizan. La participación ciudadana es vista como una amenaza y la democracia se vuelve tutelada, restringida y carente de legitimidad.

El fortalecimiento de las democracias plantea como requisito el reconocimiento y visibilización del conflicto social que entrañan las decisiones económicas. Desde diversas perspectivas se señala la necesidad de democratizar el proceso de toma de decisiones macroeconómicas (Elson y Cagatay), transparentándolo y poniéndolo en debate entre distintos actores implicados.

En la última década América Latina -y en particular, países del sur del continente- comenzó a transitar sendas de cambio, con diversas experiencias de gobierno que implicaron recomposición de alianzas hacia dentro, y voluntad explícita de consolidar un bloque regional que mejore su capacidad de negociación con los poderes económicos de los centros. Los intentos de mejorar la distribución comienzan a mover las brechas pero no alcanzan todavía a revertir las heterogeneidades estructurales.

Los nuevos escenarios muestran indicios de cambios: se alientan debates sobre efectos potenciales de políticas heterodoxas, sobre la viabilidad de generar motores propios de desarrollo y en definitiva, se vuelve a colocar el eje en la política para resolver las problemáticas económicas (Sanchís, 2006). El gran reto para las mujeres latinoamericanas es intervenir decididamente en los debates del desarrollo y promover sus reivindicaciones en la agenda pública. La experiencia vivida con el ajuste neoliberal, no deja dudas acerca de que en las formulaciones de las políticas económicas se debe plantear quiénes van a ganar y quiénes van a perder con esas decisiones, es decir, se requiere hacer visibles los contenidos sociales de esas políticas y los intereses que resguardan. Si no se develan los costos ocultos de las políticas, mal podrá avanzarse en los objetivos de justicia y equidad para revertir el legado histórico de desigualdad en la región.

El debate sobre los rumbos del desarrollo en América Latina plantea la necesidad impostergable de revertir la desigualdad y abre la oportunidad para instalar la equidad de género como eje central del debate. El desafío

es enfrentar estructuras hegemónicas con debates pluralistas incorporando actores sociales relegados, con marcos jurídico – institucionales fortalecidos que permitan mantener márgenes razonables de convivencia, para ir avanzando hacia los horizontes de igualdad y profundización democrática que requiere la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Benería, Lourdes: *“La Mujer y el Género en la Economía: un panorama general”*, en P. de Villota (ed.): *Macroeconomía y Género*, Icaria, Barcelona. 2003
- Carrasco, Cristina *Economía Feminista. Una apuesta por otra economía*. 2006
- CEPAL: *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. 2010
- Elson, Diane y Nilufer Cagatay: *“El contenido social de las políticas macroeconómicas”*, en: *Economía y Género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Paloma de Villota (ed.) UNIFEM, Barcelona. 2003
- Ferrer, Aldo: *Desarrollo y Globalización en el estructuralismo latinoamericano*, Puente @ Europa - Año VI - Número especial - Diciembre de 2008
- Guillén R., Arturo: *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina* http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20070501225608.pdf
- López Montaña, Cecilia: *“Hacia un cambio en la concepción del desarrollo, o mas de lo mismo?”*, en Lopez M., C., Alma Espino, Rosalba Todaro y Norma Sanchis: *América Latina: Un debate pendiente. Aportes a la Economía y a la Política con una Visión de Género*. 2006
- PNUD: *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe* 2010.
- PNUD: *Informe nacional sobre desarrollo humano 2010, Argentina*.
- Sanchís, Norma: *“Las dimensiones no económicas de la economía”*, en Lopez M., C., Alma Espino, Rosalba Todaro y Norma Sanchis: *América Latina, Un debate pendiente. Aportes a la Economía y a la Política con una Visión de Género*. 2006

_____ : *“Las actividades de cuidado en Argentina”*, en Comercio, Género y Equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política, IDRC, IGTN. 2007

_____ y Alma Espino: *El impacto de la crisis sobre las mujeres en América Latina*. AWID, 2010.

Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina.

| CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ

América Latina se caracteriza por la persistencia de una alta incidencia de la pobreza, y por seguir siendo la región más desigual del planeta. Los recientes períodos de crecimiento económico, experimentados por la mayoría de los países de la región hasta el estallido de la crisis financiera internacional, no han permitido logros sustantivos en los indicadores que dan cuenta de estas problemáticas. Esto reafirma que se trata de fenómenos estructurales, asociados al perfil del patrón de desarrollo imperante.

Si bien en la última década se han experimentado cambios de orientación ideológica en varios gobiernos de la región, los mismos no avanzaron aún en transformaciones lo suficientemente sustantivas como para evidenciarse en un cambio de paradigma de desarrollo. Las raíces de la desigual distribución de riqueza, ingreso y oportunidades persisten. También, y como parte de lo mismo, las que generan las desigualdades de género.

Las políticas que se implementan en relación con la pobreza y las desigualdades deben evaluarse en este contexto. Para comenzar pueden hacerse dos apreciaciones generales al respecto. En primer lugar, que las políticas que se implementan no operan sobre las causas del problema, sino sobre su manifestación, y es a ésta que buscan atender. En segundo lugar, que en las propias políticas específicas, se identifican más continuidades que rupturas con lo que ha sido el abordaje de política social de los años de “Consenso de Washington” y ajuste estructural, en consonancia con el cambio más acelerado de discurso de patrón de desarrollo que se verifica en el entorno.

El foco de esta contribución está puesto en brindar elementos para analizar las implicancias que estas políticas tienen para la igualdad de género y la situación de las mujeres. En la primera parte se reseña el contexto de los sistemas de protección social en el que operan las políticas para atender a la pobreza (y la población pobre) en América Latina. En la segunda sección, se abordan los fundamentos y las características generales de los programas de transferencias condicionadas, constituidos en la columna vertebral de

las estrategias de los gobiernos para atender a la pobreza (y la población pobre). En la tercera y última sección, se sintetizan las principales virtudes y debilidades de estos programas en relación con la situación de las mujeres y la igualdad de género.

1. El contexto de los sistemas de protección social en América Latina

Los sistemas de protección social constituyen una organización institucional que tiene como objetivo proveer bienes y servicios esenciales para el bienestar de las personas. En la literatura internacional, se ha conceptualizado esta construcción, bajo la idea de Regímenes de Bienestar (RB)¹⁷. Dichos regímenes se edifican en la interrelación entre el Estado, el mercado y los hogares, para dar cuenta de la manera en que se proveen diferentes niveles de bienestar a la población.

Desarrollos tempranos desde los estudios de género, han señalado la importancia de dar cuenta de los rasgos genéricos particulares que tienen incorporados estos arreglos institucionales. Los RB están basados en una combinación de estratificaciones, no sólo de clase, sino también de género (O'Connor et al., 1999; Orloff, 1996; Sainsbury, 1996) y están apoyados, en mayor o menor medida, en un modelo de hogar familiar, constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Lewis, 1993; Sainsbury 1996, 1999). En su forma más extrema, se trata de un modelo en el que las mujeres están excluidas del mercado laboral, subordinadas a sus esposos o compañeros en el acceso a servicios, y a cargo del trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado de otras personas, económicamente dependientes o no.

La extensión de las instituciones del RB difiere significativamente entre los países de América Latina, y en la mayoría de los casos suelen encontrarse regímenes híbridos que combinan, con mayor o menor grado, componentes de distintos modelos ideales de RB. Sintéticamente, estas serían las principales características de estos regímenes:

- ~ La red de seguridad social se construyó en base a la red de seguridad laboral. Y esta última se edificó en torno a la relación salarial, bajo el supuesto que las economías podían sostener senderos de crecimiento económico estable que garantizaran niveles cercanos al pleno empleo.
- ~ La población se asumía organizada en hogares que respon-

¹⁷ Esping-Andersen (1990) es la referencia básica para esta conceptualización. Para su adaptación a la discusión latinoamericana, ver Filgueira (1998), Lo Vuolo y Barbeito (1998), Martínez-Franzoni (2005, 2007) y Draibe y Riesco (2006).

dían al modelo de proveedor único. Esto es, familias con un jefe varón ocupado en un puesto asalariado, y una cónyuge mujer cuya principal responsabilidad era atender las obligaciones domésticas del hogar.

~ En consecuencia, la base del derecho a la protección social radicaba en la situación frente al mercado laboral. Así, se accedía a la cobertura en tanto ocupado, o en tanto dependiente de un ocupado. En términos extremos, los hombres estaban protegidos directamente por su condición de trabajadores asalariados y las mujeres y los niños y niñas por su condición de dependientes del primero. Esta lógica regía, con matices según la diversidad de la región, los esquemas básicos del seguro social: previsión, obras sociales de salud, asignaciones familiares, seguro de desempleo.

~ La particular configuración de los mercados de empleo latinoamericanos, con un peso relativo importante del trabajo asalariado no registrado y del empleo informal, implicaron que aún en los momentos de apogeo en la participación de instituciones públicas en el RB, gran parte de la población quedara excluida del acceso a estos servicios sociales.

La paulatina mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral, el lento proceso de debilitamiento de la tradicional familia patriarcal, conjuntamente con los procesos de ajuste de los presupuestos públicos ocurridos en la región, que implicó un profundo proceso de retracción de las instituciones del Estado en el RB, impusieron un contexto crítico para la organización de la protección social.

Martínez Franzoni (2005) propone una caracterización de los Regímenes de Bienestar actuales de América Latina, que cuenta con la riqueza de incorporar como variable definitoria, al trabajo de cuidado no remunerado. Esto es un dato imprescindible para un abordaje de la protección social que incorpore la dimensión de género. De esta forma identifica:

a) Los regímenes de bienestar de proveedor único: refiere a países donde los ingresos de los hogares se producen principalmente a partir de una organización doméstica basada en varones proveedores y mujeres cuidadoras. La demanda de cuidado en estos países es relativamente baja asociada a menores tasas de fecundidad. A su vez estos países cuentan con una oferta pública de servicios sociales mayor, cuyo acceso descansa, al menos en gran medida, en que una persona del hogar, usualmente las mujeres,

sean las responsables de recolectar las distintas transferencias y servicios. Esta oferta de servicios se bifurca en un énfasis focalizado, con políticas públicas especializadas en la población de menores ingresos, y un énfasis universalista, con una cobertura importante de sectores medios y medios altos. Esto permite diferenciar dos subgrupos al interior de los regímenes de estado de bienestar de proveedor único:

a.1) El estatal: refiere a países que continúan asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales, aunque están experimentando un gradual desplazamiento hacia una mayor participación del mercado, en particular de servicios como educación, salud y pensiones. En este grupo se encontrarían Costa Rica y Uruguay.

a.2) El liberal: refiere a países que han experimentado un desplazamiento desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones, radical y acelerado. Es el caso de México, Argentina y Chile. En estos países el Estado tiene altas capacidades relativas y en la última década ha venido especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos.

b) Los regímenes de bienestar informal de doble proveedor: en estos países, para lograr niveles mínimos de ingreso las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de hogares con doble proveedor. Esto se da además con una muy alta proporción de empleo informal. En estos países las mujeres continúan siendo cuidadoras y deben responder a una alta demanda de cuidado, debido tanto a tasas de fecundidad elevadas como a la muy escasa inversión social. El Estado tiene poca presencia y sus capacidades institucionales son débiles. En este grupo se encuentran países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

“Puesto en términos del motor principal de asignación de los recursos en cada régimen, y partiendo del predominio de la asignación mercantil de recursos que caracteriza a todas las sociedades capitalistas, el primero se distingue por su “estadocentrismo” relativo, el segundo por su “mercado-centrismo-con-Estadofocalizado”, y el tercero por su “familiocentrismo-con-Estados-y-mercados-débiles.” (Martínez Franzoni, 2005: 40).

Los años ‘90 constituyen un período de fuerte presión sobre los esquemas institucionales de protección social. Sintéticamente podríamos caracterizarlo de la siguiente manera¹⁸:

18 Esta caracterización es general y tiene como objetivo brindar elementos para la reflexión y el debate. Advertir la heterogeneidad regional y los matices de los casos nacionales, es imprescindible para profundizar el análisis.

~ El acceso a la protección social continúa mediado principalmente por la situación laboral de las personas, en contextos de mercados laborales con elevadas tasas de no registración en el empleo asalariado, y de informalidad laboral en sus distintas manifestaciones. La consecuencia es la debilidad de la cobertura de estos sistemas, profundizada por el incremento de la flexibilidad laboral de los '90.

~ Esta situación resulta más severa para las mujeres, sobre-representadas en la inactividad laboral, en formas no remuneradas de empleo, y en ocupaciones informales y precarias.

~ Durante los '90, se profundizó la retracción del Estado en los Regímenes de Bienestar, y la mercantilización de los bienes y servicios vinculados con la protección social. Como consecuencia se profundizó la segmentación en el acceso y calidad de dichos recursos.

~ Lo anterior resulta especialmente severo, en una región que continúa presentando los peores índices globales de distribución del ingreso y la riqueza.

~ Si bien el crecimiento económico de los últimos años permitió mejorar los indicadores de indigencia y pobreza (principalmente los de pobreza por ingresos), esta problemática continúa siendo un desafío sin resolver en la región.

~ Los programas de transferencias monetarias condicionadas se han constituido en la región como la principal respuesta de política pública frente a esta realidad.

2. Las transferencias monetarias condicionadas como eje central de las políticas contra la pobreza: atendiendo a los y las pobres

La alta y persistente incidencia de la pobreza en América Latina es una realidad incontrastable. Según información de Cepal, el 33% de la población de la región vive en condición de pobreza, mientras el 12,9% lo hace en condiciones de indigencia. Si bien la pobreza se ha reducido más de 20 puntos porcentuales en los últimos 20 años, la tasa de reducción de la misma se desaceleró notablemente en los últimos años, como consecuencia primero de la desaceleración del crecimiento económico, y luego de la crisis mundial. Actualmente, casi 200 millones de personas son pobres en América Latina.

La evidencia demuestra además, ciertos rasgos de feminización de esta pobreza. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza es mayor en hogares

monoparentales, sector en el cual las mujeres se encuentran sobre-representadas. La incidencia es mayor en hogares con jefas mujeres, que en hogares con jefes varones. La población de mujeres sin ingresos propios (y por lo tanto, más propensas a caer en situaciones de pobreza individual) es de 31,6% en la región, mientras se reduce al 10,4% en el caso de los hombres.

Adicionalmente, está documentado que la alta incidencia de la pobreza tiene un impacto específico sobre la vida de las mujeres. Por un lado, la situación de pobreza se reproduce por las dificultades de las mujeres para incorporarse en dinámicas vinculadas con el mercado laboral y la generación de ingresos. Por otro lado, por la mayor intensidad del tiempo que las mujeres pobres deben dedicar a las tareas domésticas y de cuidado, ya que deben resolver al tensión entre mayores demandas (en general, mayor número de hijos e hijas pequeños), peores condiciones de hábitat (debilidad de la infraestructura básica) y menores recursos (incluyendo la ausencia de políticas públicas de cuidado y de recursos para acceder a los servicios mercantiles de cuidado). En definitiva, el tiempo y la calidad de vida de las mujeres aparecen como la primera red de contención frente a la persistencia de la pobreza.

La respuesta de política pública frente a esta situación se ha transformado con el tiempo en bastante homogénea (aún pese a la heterogeneidad de la pobreza latinoamericana). Los programas de transferencias condicionadas (PTC) de ingreso son actualmente el paradigma casi único para atender a la población en situación de pobreza en todos los países.

Las características básicas y comunes de este tipo de programas son las siguientes:

- ~ están focalizados en hogares con carencia de ingresos (pobreza o pobreza extrema) que tienen al menos un hijo o hija menor de edad;
- ~ los hogares son incorporados a los programas por sucesivos procesos de selección por comprobación de medios (means-tested);
- ~ transfieren ingresos monetarios, en un nivel básico;
- ~ imponen condicionalidades en la forma de una contraprestación de alguno de estos dos tipos:
 - vinculadas a la realización de alguna actividad laboral o educativa;
 - vinculadas a la asistencia escolar y el control de salud

de los hijos e hijas.

~ en la mayoría de los casos, el beneficio es entregado a las mujeres (madres).

Las premisas conceptuales básicas que sustentan estos programas fueron expuestas claramente en Banco Mundial (2009). Allí se enuncian los siguientes como los principales argumentos a favor de los PTC.

~ Los PTC resultan una forma de aplicación del gasto público a finalidades sociales, más equitativa y eficiente que otras (por ejemplo que los subsidios a los servicios públicos).

~ Los mercados con frecuencia fallan en formas tales que “impiden a los pobres ser tan productivos como podrían serlo de otra forma. Si las causas primeras de estas fallas son demasiado costosas de corregir, la distribución simple de los recursos actuales puede ser capaz de reducir los costos de la eficiencia” (Banco Mundial, 2009: 49).

~ Las transferencias monetarias pueden constituir instrumentos adecuados para compensar a las personas y familias que padecen privaciones como consecuencia de desventajas heredadas (como es el caso de los niños y niñas que heredan la situación de pobreza de sus padres y madres).

Banco Mundial (2009) también sintetiza claramente los argumentos a favor de las condicionalidades que caracterizan estas transferencias:

~ Los problemas de información imperfecta¹⁹, miopía²⁰ y altruismo incompleto²¹ producen una inversión sub-óptima en capital humano (por ejemplo en la salud y educación de los hijos e hijas). La condicionalidad corrige esta situación, ya que el Estado conocería mejor a los pobres, qué es lo que es bueno para ellos²².

19 El concepto de información imperfecta alude a la idea de que los agentes económicos no siempre se comportan como agentes racionales informados plenamente. Por el contrario, la información privada sobre la naturaleza de ciertas inversiones o sus resultados, puede ser incompleta e imperfecta.

20 El concepto de miopía refiere a la situación en la cual las personas asumen comportamientos en el corto plazo que son inconsistentes con su propia actitud, y sus propios beneficios en el largo plazo.

21 El concepto de altruismo incompleto refiere a la situación en la que las decisiones paternas y maternas no son completamente consistentes con lo que los hijos o hijas hubiesen elegido, si fuesen totalmente racionales.

22 Esta idea es desarrollada en Banco Mundial (2009) a través de la noción de “microfundamentos del paternalismo”.

- ~ Adicionalmente, la inversión en capital humano no es sólo conveniente a nivel individual, sino también en términos de “óptimo social”.
- ~ Condicionar las transferencias monetarias al “buen comportamiento” de los beneficiarios, puede incrementar el apoyo público y político a las mismas, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos para destinar o ampliar recursos para estos programas.

Según el Panorama Social de América Latina 2009 de la Cepal, los PTC en la región alcanzan a 22 millones de hogares (15 de ellos en Brasil, y 5 de ellos en México). Su cobertura alcanza al 12% de la población en los países en los que operan, involucrando una inversión equivalente al 0,25% del PBI. Estos promedios encierran sin embargo, una gran heterogeneidad de situaciones al interior de la región, tanto en términos de cobertura como de gasto público involucrado. En Brasil, el 83% de la población pobre está cubierta por el programa Bolsa Familia. En México, el 71% de las personas pobres se encuentran comprendidas dentro del programa Oportunidades. En Centroamérica, en cambio, la cobertura promedio no supera el 20% de la población pobre. (Cepal, 2009).

Las evaluaciones existentes respecto al impacto de estos programas reseñan una mejora en el acceso a la educación y los servicios de salud (a través de indicadores como incremento de la matrícula y la asistencia escolar, y de los controles de crecimiento de niños y niñas). Menos claro aparece el impacto efectivo sobre los procesos de aprendizaje y las mejoras nutricionales. Según señala Cepal (2009), los incrementos de los indicadores de acceso y cobertura tienden a ser más altos en aquellos países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los niveles educativos donde se verificaba mayor deserción, y en los hogares más pobres.

Por otro lado, el impacto de las transferencias sobre el ingreso de los hogares es relevante, particularmente para los hogares más pobres. Sin embargo, dado que el monto promedio relativo de las transferencias es modesto, en general consiguen acercar a los hogares a la línea de pobreza, pero no les permite superarla. En la misma línea, se observa que el impacto sobre la incidencia de la pobreza es mayor en relación con la pobreza extrema, y en aquellos países donde los PTC están más extendidos y transfieren beneficios más sustantivos.

Hasta qué punto este tipo de programas consigue romper con la reproducción del clientelismo, rasgo estructural de las acciones asistenciales en la región, es materia de discusión. En general se observa que la gestión de

este tipo de programas ha desarrollado procedimientos sofisticados para lograr una correcta focalización, y que la misma es satisfactoria. La mayoría de los hogares pobres, y particularmente de los pobres extremos están cubiertos. La implementación de medios de pago bancarizados dota además a la gestión de mayor grado de transparencia. Sin embargo, y en la medida que las posibilidades de obtener ingresos por fuera de los programas es relativamente dificultosa para estas poblaciones, la existencia de una instancia de selección de beneficiarios es lo que amplifica la probabilidad de reproducción de prácticas clientelares.

En síntesis y en términos muy generales, se podría afirmar que los PTC:

- ~ Constituyen el eje central de las políticas públicas para la población pobre, estructuralmente marginada de los cuerpos centrales de los sistemas de protección social.
- ~ Sus fundamentos conceptuales se basan en la necesidad de un paternalismo estatal, sustentado en comportamientos inadecuados de las personas a nivel micro.
- ~ Los recursos fiscales destinados a estos programas, así como su cobertura presenta gran heterogeneidad en la región. Con todo, representan una asignación importante de recursos y llegan a millones de personas en estado de vulnerabilidad y pobreza.
- ~ La focalización de los PTC se concentra efectivamente en población de bajos ingresos.
- ~ Los ingresos monetarios que reciben los hogares beneficiarios de los PTC, en efecto mejora su capacidad de acceso a bienes y servicios mercantiles.
- ~ Sin embargo, y dado lo moderado de sus montos, consiguen disminuir de manera notoria la incidencia de la pobreza extrema, pero no la incidencia de la pobreza total.
- ~ Las condicionalidades relativas a la educación y la salud de los niños y niñas, demuestra un aumento efectivo de la matrícula escolar y de los controles nutricionales.
- ~ Menos contundente es el impacto verificable de estas condicionalidades sobre los rendimientos educativos y el estado de salud de los niños y las niñas, que constituirían la efectiva realización de la pretendida inversión en capital humano.

Los PTC, la situación de las mujeres y la equidad de género²³

La evidencia demuestra que los programas de PTC se encuentran altamente feminizados. Esto obedece al menos a dos situaciones. En primer lugar, la preferencia de la gestión de estos programas por entregarle los recursos monetarios a las mujeres, bajo la presunción de su mayor altruismo, esto es, que utilizarán en mayor medida que los hombres, esos recursos en beneficio de los niños y niñas y en general, en consumos útiles para los hogares. En segundo lugar, dadas las características de las condicionalidades, asociadas a dimensiones de cuidado consideradas responsabilidad primordial de las mujeres.

Las implicancias que los PTC tienen sobre la vida de las mujeres y la equidad de género resultan, según la evidencia disponible y las todavía escasas evaluaciones de estos programas realizadas con el foco puesto en las cuestiones de género, cuanto menos contradictorias. Las mismas pueden sintetizarse en las siguientes dimensiones.

~ La implicancias de los PTC sobre el ingreso de las mujeres

Siendo las mujeres las receptoras de las transferencias, se considera que ellas son las titulares del ingreso que reciben. Es decir, que los recursos transferidos por los PTC son ingresos para las mujeres. Desde esta perspectiva, se considera que los PTC tienen implicancias positivas para las mujeres, en la medida que les proveen de un ingreso que de otra forma no tendrían.

Sin embargo, algunas evaluaciones consideran que si bien esto puede ser positivo, puede generar un efecto de desincentivar a la búsqueda de ingresos adicionales, que eventualmente podrían ser mayores que los propios beneficios de los PTC (más si se considera lo exiguo de sus montos). En particular esto sucedería por la existencia de cierta “trampa de la pobreza” que generan estos programas por tener como condicionalidad la carencia de ingreso de los hogares. Es decir, la búsqueda de ingresos adicionales amenaza la pérdida de beneficios. La condicionalidad opera en la práctica como un desincentivador a la búsqueda de ingresos por parte de las mujeres.

~ Las implicancias de los PTC sobre la autonomía económica de las mujeres

Algunas evaluaciones consideran que el contar con un ingreso que puede interpretarse como “propio” dota a las mujeres de mayor autonomía económica, brindándole mayor capacidad para decidir el uso efectivo de esos re-

23 Al respecto ver Armas Dávila (s/f), López y Salles (2006), Molyneaux (2007) y Serrano (2005).

cursos. Desde esta perspectiva, los recursos que transfieren los PTC aumentarían el poder de negociación de las mujeres al interior de los hogares, y su capacidad para afectar la distribución intra-hogar de recursos económicos.

Sin embargo, el ingreso que las mujeres reciben a través de los PTC puede por el contrario operar como un desincentivador a que los hombres contribuyan al ingreso del hogar. En la práctica, el efecto puede ser que los hombres dispongan de mayor ingreso para sus propios usos personales, y las mujeres afronten la carga mayor de proveer a la “olla familiar”.

Adicionalmente, algunas evaluaciones indican que en ciertos casos, los ingresos que reciben las mujeres a través de los PTC incrementan la violencia familiar, al provocar disputa sobre la utilización de esos recursos. Por el contrario, otras evaluaciones consideran que no existen evidencias que demuestren este impacto negativo.

~ Las implicancias de los PTC sobre el trabajo de las mujeres

Todas las evaluaciones coinciden en señalar que el hecho de que las condicionalidades asociadas al cuidado de los niños y niñas (educación y salud) se asignen como responsabilidad de las madres, tiene implicancias negativas en la división sexual del trabajo, ya que fortalecen simbólica y prácticamente, la idea de que son las mujeres quienes deben procurar este cuidado.

Este hecho resulta aún más contundente cuando las condicionalidades funcionan de una manera punitiva (es decir, cuando existe un castigo cuando la condicionalidad no se cumple, que puede resultar en la pérdida parcial o total del beneficio), que cuando las mismas se utilizan para poner en evidencia la debilidad de la oferta de los servicios educativos y de protección de la salud, y operar un sentido de presión sobre el Estado y su responsabilidad en la provisión de servicios sociales básicos que garanticen los derechos de las personas en estas dimensiones.

En consecuencia, y más allá que el efectivo cumplimiento de las condicionalidades no resulte en los hechos en un incremento sustantivo del tiempo que las mujeres dedican al cuidado de los hijos e hijas, sí resulta en una consolidación de este rol cuidador.

Simultáneamente, la existencia de la condicionalidad y el mencionado mecanismo de trampa de la pobreza, desincentiva la participación económica de las mujeres. Es decir, desestimula o directamente “prohíbe” la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Esto es problemático porque el acceso de las mujeres al mundo laboral, podría traducirse en los hechos en un mayor incremento de sus ingresos, además de en una mayor inclusión social, dado el rol central que el trabajo remunerado

ejerce en nuestras sociedades como espacio de reconocimiento social, mecanismo de distribución de derechos y acceso a beneficios sociales.

Finalmente, aún en los casos en que la generación de ingresos adicionales no entra en conflicto con la percepción del beneficio, la no consideración de acciones de conciliación entre la vida laboral y familiar en el marco de estos programas, y por el contrario, la insistencia en las responsabilidades de las mujeres en esta última, inhibe la participación económica de las mujeres.

En síntesis, los PTC parecen profundizar la división sexual tradicional del trabajo y obstaculizar la inserción de las mujeres (especialmente de las madres) en el mercado laboral. Esto deriva necesariamente en un debilitamiento de su autonomía económica.

~ Las implicancias de los PTC sobre los derechos y la ciudadanía de las mujeres

Algunas evaluaciones consideran que los PTC constituyen un instrumento que ha permitido acercar por primera vez a contingentes numerosos de la población a las instituciones públicas. En efecto, focalizando en la población más vulnerable, habitualmente excluida de los sistemas de protección social, ha resultado en un reconocimiento en la práctica de la responsabilidad del Estado en su situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, la co-responsabilidad exigida en la forma de condicionales en salud y educación, permiten a las personas beneficiarias tomar conciencia de sus derechos en estas dimensiones y reclamar por el efectivo acceso a los servicios que permitan ejercerlos. Los PTC que incorporan acciones de promoción de actividades comunitarias y dotan de voz a los beneficiarios, son los que resultan más potentes en este sentido.

En contradicción con lo anterior, muchas evaluaciones señalan que la ausencia de la voz de los beneficiarios y beneficiarias es una característica recurrente de los programas, y que de hecho, los PTC constituyen la consolidación de un sistema de protección social segmentado, con un cuerpo robusto y que distribuye beneficios sustantivos a través del empleo formal, y un cuerpo residual y débil, que “administra” a la población pobre sin permitirle transformar su situación, ya que en la práctica no opera sobre las causas de la pobreza: la falta de empleo, la precariedad laboral, las dificultades de conciliación entre la vida laboral y familiar, los bajos ingresos laborales, el bajo rendimiento educativo, la inequidad en la distribución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armas Dávila (s/f) “*La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano*”. Mimeo.
- Banco Mundial (2009) “*Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*”. Washington. Banco Mundial.
- Draibe, S. y M. Riesco (2006) “*Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*.” Mexico: CEPAL. Series Estudios y Perspectivas 55.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”. Princeton: Princeton University Press.
- Filgueira, Fernando (1998) “*El nuevo modelo de prestaciones*”. En Brian Roberts (ed) “*América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada*”. San José: Flacso – Ssrc.
- Lewis, Jane (1993) “*Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*”. Aldershot: Edward Elgar.
- Lo Vuolo y A. Barbeito (1998) “*La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*”. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.
- López, M. y Salles, V. (eds) (2006) “*El programa oportunidades examinado desde el género*”. México: Unifem – Colegio de México.
- Martínez Franzoni, J. (2005) “*La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina*.” Nueva Sociedad 199, 35-52.
- Martínez Franzoni, J. (2007) “*Regímenes de Bienestar en América Latina*”. Madrid: Fundación Carolina – Cealci. DT 11.
- Molyneaux, M. (2007) “*Change and Continuity in Social Protection in Latina America. Mothers at the Service of the State?*”. Ginebra: Unrisd.
- O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff y Sheila Shaver (1999) “*States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Great Britain and the United States*”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, Anne (1996) “*Gender in the Welfare State*”. Annual Review of Sociology 22, 51-78.
- Sainsbury, Diane (1996) “*Gender, Equality and Welfare States*”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1999) “*Gender and Welfare State Regimen*”. Oxford: Oxford University Press.
- Serrano, C. (2005) “*La policía social en la globalización. Programas de protección en América Latina*.” Santiago: Cepal.

Crisis y modelo de crecimiento: el lugar del orden de género en el orden económico.

| ALISON VÁSCONEZ RODRÍGUEZ

Muchos estudios interpretan el evento de crisis iniciado a finales de 2008 como uno de liquidez, de confianza del mercado, de desregulación, de “financiarización” de la economía. CEPAL (2009) analiza los orígenes de la crisis a partir de un agotamiento de la llamada “burbuja.com”²⁴ que había multiplicado la velocidad a la que el mercado financiero se globalizaba, apartándose del ritmo y naturaleza de los otros mercados, con reglas del juego propias y un alto contingente de capital de riesgo. Pero esta velocidad económica conlleva en sí misma, su propio desboque: se sobreestimaron los efectos que se esperaban de esta economía en red (o en cadena) y al no estar las ganancias aseguradas en una base económica real, la insuficiente regulación ejerció implicaciones directas en la especulación basadas en la “sobreestimación de la sabiduría del mercado” exacerbada, paradójicamente, por ansiedad y falta de confianza en este mismo mercado (Sen, 2009).

La principal de las dimensiones inmediatas de la crisis está ya a la vista de las estadísticas nacionales e internacionales: la desaceleración o decrecimiento de la economía, el desempleo y consecuentemente la pobreza, al menos de fuentes y oportunidades de ingresos. La recesión, en especial en los países que dependen altamente de sus bienes exportables precio/competitivos - sumada a la falta de financiamiento global - tuvo inmediatos efectos en las disponibilidades fiscales de muchos países, más aún cuando una de las principales vías de alivio a la crisis fue el salvataje de empresas y bancos a través de recursos del fisco.

Estos fenómenos llevan a pensar que la crisis no es solamente financiera, de regulación y de precios. Es una crisis del mismo sistema capitalista, en su cara financiera especulativa. Pero también es una crisis de las creencias y de los paradigmas: el de la automaticidad del mercado, el de la economía de la abundancia, el de la seguridad y poder de la información. De

24 Incremento del valor bursátil de la economía basada en información y conocimiento, vinculada al desarrollo de TIC.

la creencia de que las economías se autosostienen, de que los individuos²⁵ se autosostienen.

Otro modelo que entra en crisis conjuntamente es el modelo de “bien-estar”, de las estrategias de reducción de la pobreza, que la consideran como un problema individual y apartado de la economía, al que hay que enfrentar con medidas que, a lo mucho, han conseguido mantener un determinado número relativo de pobres que permita no aparecer en las cifras rojas de los informes de Naciones Unidas. Al respecto, de acuerdo al mismo PNUD, la recuperación del crecimiento económico de 2000 hasta 2008 en América Latina se da porque los países consiguieron estabilizarse a partir de la caída generalizada de finales de los 90, pero la reducción de la pobreza es mucho más complicada: recién en el 2005 la pobreza se iguala a los años 80, antes de la crisis de la deuda (la pobreza era de 40%). Es decir, se han requerido 25 años para esta recuperación. En efecto, más allá de mostrar la reacción ante un evento de crisis, esta situación manifiesta, ante todo, una crisis del esquema bajo el que las sociedades han enfrentado el sostenimiento y reproducción material de la vida.

La otra cara de esta y otras crisis ha sido, tradicionalmente, un esquema de estrategias de sobrevivencia que han llevado adelante las familias que ven reducidos sus ingresos y enfrentan situaciones de desempleo o desprotección laboral. No obstante, estas estrategias familiares tienen una contraparte importante que los análisis de las crisis no han tomado en cuenta. La reproducción de la fuerza laboral involucra un proceso productivo basado en el trabajo no remunerado que se gestiona desde la división sexual del trabajo, y cuyo valor se transfiere al sistema económico mercantil sin considerar su costo. La demanda, por otro lado, está basada en las condiciones tecnológicas de la producción y en los comportamientos mercantiles respecto a esta producción. El juego de oferta y demanda de trabajo, es decir, el “mercado”, es, pues, resultado de un sistema de conflictos. Así, la distribución entre salario y ganancia está basada en las tensiones entre las condiciones de vida y la acumulación (Picchio, 1994). Esto implicaría, tomando la definición de precio natural del trabajo (precio normal que refleja el costo de reproducción, históricamente dado, de la población trabajadora), que el salario no está relacionado con la productividad: refleja el proceso de reproducción social de los trabajadores y sus familias. Igualmente, el desempleo constituye una tensión entre estos dos ámbitos, por lo tanto es fruto de esta separación entre proceso de producción de mercancías y el de reproducción de la población.

25 Que para el pensamiento económico dominante, son también los agentes económicos.

En consecuencia, el mercado laboral resulta no ser neutral o “esterilizado”. La relación estrecha entre el trabajo de reproducción y el desempleo está materializada en este mercado, así como en los hogares. El mercado laboral de esta forma reproduce las desigualdades y desventajas de las mujeres, generando en definitiva valores que no retornan a ellas y sí alimentan nuevamente el sistema, agotando también las posibilidades futuras de reproducción de la fuerza de trabajo. Más aún cuando el mercado remunera en forma desigual por igual trabajo, favorecido por un régimen de acumulación que requiere bajos costos laborales. Es decir, la división sexual del trabajo provee un mecanismo de transmisión de valor hacia el sistema económico mercantil, y más específicamente, hacia el capital²⁶.

Así, se ha denominado “crisis de los cuidados” a la limitada y decreciente oferta de trabajo doméstico no remunerado que sostiene los hogares en muchos países, debido ante todo a que la dependencia se eleva y las mujeres (proveedoras históricas de cuidados) tienen menos tiempo para este trabajo. Esto, en el marco de la “macro” crisis hace ver que aunque el sostenimiento de la vida no ha sido la finalidad del sistema económico, de todas formas se ha dado a través del trabajo de una proporción básica de la población que lo ha tenido bajo su responsabilidad, siendo esto aceptado como natural. No obstante, este trabajo no puede ser extendido al infinito, y la crisis actual muestra claramente que este sostenimiento tampoco puede permanecer privatizado, ya que la privatización del cuidado pone de manifiesto una de las principales y definitorias dimensiones estructurales del capitalismo: la desigualdad persistente, alimentada por sistemas de captura de rentas acumuladas en base al trabajo (mal pagado o no pagado), a los recursos naturales y a los recursos públicos.

Esta visión de la relación de provisión de fuerza de trabajo (proveniente del ámbito doméstico) y su demanda (proveniente del movimiento de la economía) ha sido tomada por algunas autoras para explicar tanto los ciclos económicos como el ajuste. Estas autoras han criticado las políticas

26 Por ende, en las teorías del crecimiento económico que parten de una economía considerada como mercantilizada, estos procesos no se pueden explicar. Para incorporar el sistema de trabajo en el que se involucra la reproducción de la fuerza de trabajo (la reproducción de la vida), estas teorías deberían reconsiderar varios de sus conceptos fundamentales, además de incorporar el nivel meso de análisis. Solo por mencionar algunos de ellos, la producción será la producción de bienes y servicios que están y no están en el mercado, a un precio que deba incluir el trabajo doméstico no remunerado y el ahorro en que las familias incurren al cargar en este último sus carencias de ingresos, la oferta de empleo como un ámbito de conflicto y un elemento endógeno al sistema económico, y el ámbito de la reproducción como parte del continuo de producción-reproducción.

de ajuste estructural dado el costo “genérico” de las políticas, basado en las formas en las que el trabajo no remunerado de las mujeres absorbe el shock en crisis (Cagatay, Elson, 1995, 2000). En un contexto de restricción fiscal e incrementos del costo de los servicios estatales vía tarifas: el costo del cuidado pasa del sector monetizado público al no monetizado/no remunerado del cuidado.

Otra consecuencia de las políticas de ajuste es que éstas han favorecido la producción de bienes transables²⁷, acorde al régimen de acumulación orientado a exportaciones, lo cual ha generado una creciente cantidad de empleos en actividades de estos sectores (crecientemente feminizados) pero en regímenes informales y desprotegidos (Cagatay and Ozler 1995; Gonzalez de la Rocha 2004).

Es decir, las tensiones entre la economía mercantil y la no pagada de cuidado se elevan durante los períodos de crisis, pero también el proceso de acumulación está relacionado con la creciente necesidad de trabajadores y trabajadoras baratas que entran en el mercado en forma creciente, y en detrimento de la calidad de los procesos de reproducción y del capital humano.

Se puede decir, entonces, que la oferta laboral de las mujeres y su trabajo han sido, efectivamente, medidas contracíclicas. En efecto, si bien la oferta laboral de hombres y mujeres es contracíclica (salvo en períodos de crisis muy profundos, en el caso de Ecuador, la crisis de 1999 fue uno de estos), la oferta femenina es más inestable y volátil, y por ende más susceptible a lo que ocurra con la economía. Una mano de obra percibida como menos “dedicada” o “comprometida” siempre será más “prescindible” y menos “deseable”. También es una mano de obra que ingresa rápidamente a la búsqueda de empleo, en un ambiente de desempleo o despidos, porque está dispuesta a aceptar menores salarios. La baja del salario medio por esta vía, es también una fuente de recuperación en una economía orientada por las ganancias (“Benefit led regime”).

Estas reflexiones llevan al cuestionamiento de si existe una relación directa entre la desigualdad de género y el crecimiento. Siguiendo a Walters (1995), si bien la macroeconomía habla de agregados y no de individuos, y cuando lo hace habla de un tipo de individuo “representativo”, la desagregación por cuestiones de género para el entendimiento de su incorporación en los modelos macro es posible. Si embargo, sería inapropiada si se basa en el hecho de que los agentes son biológicamente hombres y mujeres. Se trata

27 Bienes transables son aquellos que se pueden intercambiar entre regiones o localidades distantes, en este caso, a través del comercio internacional.

más bien de considerar cómo las relaciones de género imponen restricciones o cambian el comportamiento de los modelos generales tradicionales, considerando el género como una categoría que permite ver funciones y comportamientos económicos distintos.

La más visible vía de diferenciación en estas funciones tiene relación con la organización del sector “reproductivo”²⁸. Siendo la fuerza de trabajo generada en este sector, el trabajo no puede ser tratado como un factor “no producido”. En una gran parte de los modelos de crecimiento económico - que fundamentan la discusión y docencia en economía - no obstante, el capital (su acumulación) es el factor esencial para el crecimiento, aparte de ser el único factor “producido”²⁹. La población y su aporte a la fuerza de trabajo, y la oferta de trabajo en sí misma no son fuentes de crecimiento y además en la mayoría de los casos son exógenas (Romer, 2006).

En el modelo de Solow, para conseguir estabilidad en el crecimiento se asume que los cambios tecnológicos generarán cambios en la ratio capital/producto que se reacomoda para alcanzar la tasa natural de crecimiento. Basado en una función de producción de retornos constantes a escala y decrecientes al factor, y por ende cóncava respecto a la relación capital/trabajo, Solow sugiere que con una tasa de crecimiento poblacional exógena esta relación será única y estable, y se converge a ella. Adicionalmente, la tasa capital/producto se moldea a las condiciones económicas existentes. La economía se mueve a lo largo de la frontera de producción, mientras la fuerza laboral aumenta por crecimiento poblacional o cambio tecnológico. El cambio en la producción depende de la tasa de crecimiento del capital y su productividad, así como del ahorro (exógeno).

La distribución, en este modelo de crecimiento, está dada por la relación marginal (el aporte marginal) entre los factores de producción y el producto. Es decir, tal como sugiere la concepción básica de la racionalidad económica de los agentes, el mercado asigna a cada uno de ellos lo que le corresponde por su aporte y por ende se asume tácitamente que el crecimiento puede darse “a expensas” o, al menos, “independientemente” de la distribución, que puede ser o no desigual sin que ello afecte el resultado del crecimiento. Por otro lado, el crecimiento poblacional no es conveniente en tanto aleja más la situación de equilibrio de estado estacionario (Romer, 2006).

28 De acuerdo a Benería (1979), se entiende por sector reproductivo al conjunto de actividades y procesos a través de los cuales los seres humanos son reproducidos y mantenidos.

29 Modelo de Harrod, descrito en Romer, 2006.

La versión keynesiana para la consecución de estabilidad en Harrod es considerar al ahorro la variable equilibrante (Walters, 1995). El ahorro de trabajadores y capitalistas varía para ajustar la tasa garantizada a la natural. Es decir, este ajuste se da por variaciones en la distribución del ingreso (Kaldor, Passinetti, 1961). Estos modelos, basados en la estructura de clase, se fundamentan en las diferencias en las propensiones al ahorro (mayores en los capitalistas) y al consumo (mayores en los trabajadores). No obstante, también se trata de modelos de pleno empleo, con ninguna función directa del trabajo como factor producido. La fuerza de trabajo evoluciona exógenamente e importa para el ajuste del modelo solamente cuando se habla de si hay suficiente demanda de trabajo para emplear a la fuerza laboral, lo cual viene dado por la inversión, para considerar el hogar como consumidor. Igualmente, nótese que en esta y la anterior concepción de crecimiento, cuando se habla del “factor trabajo”, de la fuerza laboral, o del consumo, se hace referencia a un colectivo económico colectivo (el hogar) tratado como agente individual³⁰.

No obstante, la consideración del “input” de trabajo como “derivado” de la población (o su crecimiento) es insuficiente para entender el rol del trabajo y de su reproducción (sin considerar la teoría del valor y otro tipo de concepciones sobre el trabajo) en el crecimiento. El hecho de que la fuerza de trabajo sea exógena al crecimiento también supone ignorar una posibilidad adicional de consecución de la senda del equilibrio. Tanto para la propuesta inicial Harrodiana, su versión neoclásica de Solow o su versión Keynesiana, la tasa natural de crecimiento no puede ser movida. No obstante, esta “movilidad” podría ser posible si proviene de la inclusión del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo como elemento explicativo de la oferta de trabajo.

El supuesto de que la fuerza de trabajo es directamente proporcional a la población no siempre es cierto, y menos aún aquel de que la mano de obra crecerá exponencialmente. La transformación de la población en fuerza de trabajo tiene, desde el punto de vista “de mercado”, dos componentes: i) la disponibilidad/elección de participar en el mercado laboral, la “tasa” de participación laboral; y ii) las influencias en el stock de mano de obra que no dependen de la dinámica poblacional (nutrición, servicios sociales, educación, etc.) y caracterizan esa fuerza de trabajo. Por otro lado, desde “fuera del mercado” hay un componente adicional, que depende de

30 Por cierto la distribución de ingresos dentro de las familias puede incidir en un modelo como éste, dadas diferencias en consumos y gastos (también dadas propensiones al ahorro distintas, de hombres y mujeres), los comportamientos y conflictos dentro de los hogares.

un proceso de reproducción que involucra trabajo no remunerado/no monetarizado y provee de elementos básicos necesarios para el sostenimiento de la vida³¹. Este trabajo está limitado y a la vez limita la participación (oferta) laboral, pero también mantiene un nivel artificialmente bajo de salarios (ver discusión posterior).

De modo que, si tasa la natural de crecimiento es mayor a la efectiva (desempleo) una reducción en la participación equilibra la oferta y la demanda, y lo contrario, cuando la tasa efectiva es mayor: la dinámica de la reproducción de la fuerza de trabajo presiona, en situación de desempleo, a reducir la tasa natural de crecimiento (Walters, 1995). Versiones posteriores de los modelos de crecimiento, que admiten equilibrio con desempleo (involuntario) contribuyen a esta discusión³².

Un conjunto de enfoques más recientes que involucran directamente al factor trabajo es el de las visiones del “crecimiento endógeno”. En estas visiones el factor trabajo “aumentado” por capital humano genera rendimientos crecientes - y por ende externalidades - hacia otros sectores. La función de producción se mueve al aumentar la productividad o la “efectividad” de la mano de obra, para mantener neutralidad del progreso técnico. Este “shift” es considerado endógeno, y está dado por la inversión en capital humano. Para Romer (1990), este factor tiene que ver con el conocimiento que, al ser un bien público, puede ser utilizado en forma generalizada, de modo que intrínsecamente se estaría considerando que las tasas de crecimiento entre sectores tienden a converger.

No obstante, lo que potencia la oferta de trabajo proviene de un efecto externo producido por la acumulación de capital. Si bien el factor trabajo en este caso es producido (ya no sale de la nada), y se requiere mayor “calidad” de este factor para generar crecimiento, esta calidad está dada por la tecnología y el aprendizaje, más no por el salario, aunque se intuye que éste retribuirá mejor al factor humano más capacitado o que se dedica al desarrollo tecnológico. Es decir, en sociedades donde el ingreso a la educación más calificada y la inversión en desarrollo tecnológico es baja, el efecto del capital humano sería bajo.

Por otro lado, en los modelos endógenos, la “externalidad” del capital humano (que favorece el crecimiento) también apunta a la calidad de la

31 En la economía feminista, se ha denominado a este trabajo y al ámbito en el que se desenvuelve, economía de los cuidados.

32 En este caso, la tasa natural deja de ser relevante, y el proceso de reproducción de la fuerza laboral queda invisibilizado por completo.

fuerza de trabajo. El “costo de capital humano” es el costo de oportunidad del trabajo (de permanecer estudiando, ganando “capital humano” en lugar de trabajar). Obviamente, no incluye la educación en la casa ni la crianza, ni el apoyo para estudios, etc. Si se considera que el trabajo doméstico de cuidados es la clave en el proceso de reproducción de fuerza de trabajo (y de reproducción de la vida, en términos más ampliados), si bien hacen “aparecer” el trabajo en la producción, estos enfoques lo hacen en una forma sesgada e inadecuada.

Finalmente, las teorías post keynesianas retoman los modelos de Kalecki en cuanto a su componente distributivo, en el sentido de las implicaciones que tienen diferentes cambios en la distribución de los ingresos de trabajo y capital en el crecimiento. Si las empresas tienen capacidad de determinar los precios, el margen de beneficio y por lo tanto la participación de ganancias y salarios en el valor agregado, no tienen relación con la productividad del capital. Aquí el rol del trabajo es el “clásico”, es decir el del factor de producción pero también de consumo, y su “producción” es igualmente exógena. No se considera el concepto de hogar, y está implícito que el consumo que realiza el “factor trabajo” (basado en el salario) representa el consumo que realiza el trabajador/a y su familia.

En un modelo de crecimiento post keynesiano, el equilibrio se consigue cuando se igualan la tasa de crecimiento deseada de la inversión y la tasa de crecimiento efectiva, que depende del ahorro. La primera, depende de la capacidad utilizada y de las ganancias del capital. La segunda, depende de las propensiones a ahorrar sobre el beneficio. Un crecimiento liderado por beneficios ocurre si, ante un incremento de la tasa de beneficio, el desplazamiento de la curva de crecimiento efectivo se desplaza menos que la de crecimiento deseado. Esto provoca ahorro forzoso para mantener equilibrio entre las dos tasas (el ahorro no consigue convertirse en inversión), que debe darse elevando las tasas de ganancia (Vera, 2007).

En este contexto, se habla de crecimientos de tipo i) “wage led” o conducidos por el salario si el crecimiento se produce a través de incentivos de demanda cuando los trabajadores/as incrementan su consumo; y ii) “profit-led”, cuando el crecimiento es más sensible a cambios en la tecnología o en la inversión provenientes de un incremento en el beneficio de los capitalistas (que son los únicos que invierten, porque se trata de capital físico y financiero). La inclusión del sector reproductivo y las desigualdades de género en este caso se puede hacer de dos formas: i) distinguiendo el salario de hombres y mujeres en la oferta laboral, endogeneizando esta oferta para

que dependa del salario medio y a su vez incide en él; y ii) incorporando el sector reproductivo y más específicamente el trabajo de cuidados como un mecanismo de ahorro de los hogares.

Para algunas economistas feministas, este enfoque tiene un potencial interesante para la definición de políticas orientadas a la equidad de género. Si bien no incluyen explícitamente el trabajo de cuidados no remunerado, las posibilidades de describir regímenes orientados en el salario permiten entender la relación entre la equidad salarial y el crecimiento (Seguino, 2003).

En este marco, dada la división global del trabajo basada en la feminización de la oferta laboral, se puede decir que las relaciones de género se relacionan con el crecimiento a través de dos canales: i) el trabajo no pagado soporta el costo de la reproducción social, y ii) el trabajo de las mujeres produce lo mismo que los hombres por menos pago.

~ **Canal de la reproducción:** dado que el trabajo doméstico no remunerado genera un “ahorro” a la economía, la feminización puede tener un efecto negativo si este ahorro se reduce (al remunerar el trabajo doméstico vía servicios privados o estatales financiados por recursos fiscales) (Darity, 2000).

No obstante, el efecto puede ser positivo si en un período de crisis las familias “sustituyen” gastos por trabajo no remunerado. Es decir, si el ahorro requerido para la recuperación recae en el trabajo doméstico, frente a restricciones fiscales o prestaciones de la política social, o frente a situaciones de reducción de ingresos laborales por desempleo

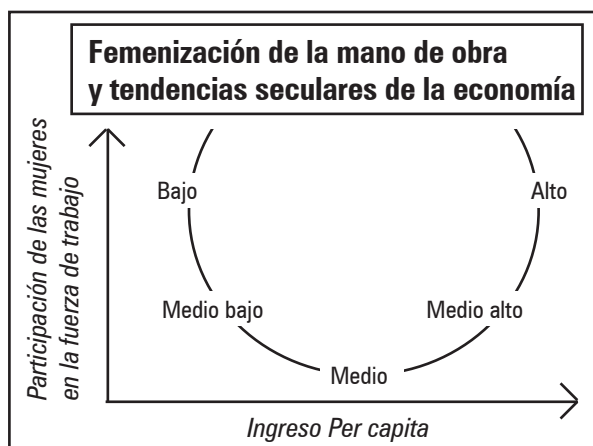
~ **Canal del mercado laboral:** la creciente participación femenina podrá tener un efecto positivo debido a reducción de costos salariales (mayor oferta de trabajo a menores salarios tiende a bajar los salarios promedio), *dada* la brecha salarial de género (op. cit).

Por otro lado, el efecto de la brecha salarial y la presión hacia abajo del salario puede ser negativo a nivel de demanda efectiva. Ambos casos pueden darse a la vez y el efecto neto dependerá de la estructura de la economía (Blecker y Seguino, 2002)

Para Darity (2000), los efectos del canal reproductivo pueden ser mayores que los del segundo, para los países más pobres y con menos servicios públicos de cuidado. Lo opuesto ocurriría en países más ricos. En esta lí-

nea, Erturk (1995), sobre la base de la sistematización de diversos estudios empíricos sobre feminización laboral, se distinguen tres modalidades de inserción laboral de las mujeres. La primera, de tipo procíclico (o “Buffer”) en la que la mano de obra de las mujeres se comporta como un ejército de reserva flexible que se incrementa en crecimiento y disminuye en recesión. La segunda, segmentada, en que existen sectores feminizados y el impacto de las recesiones o auges de la economía en la composición de la fuerza de trabajo (entrada o salida de mujeres) depende de la composición de los sectores y ocupaciones que acompañan estos ciclos. La estructura feminizada “protege” a las mujeres de ser las primeras en salir del mercado en situaciones de recesión. En este sentido, hay un comportamiento contracíclico. De igual forma, la tercera modalidad indica que las mujeres son sustitutas (o complementos) de la mano de obra masculina en las situaciones de crisis, en que los perceptores principales pueden estar en desempleo o subempleo. Igualmente, el mercado puede inclinarse hacia cooptar personas con menores expectativas de salario, pero que pueda realizar un trabajo similar, con el fin de ahorrar costos en una situación recesiva.

Para este mismo autor, el comportamiento secular de la feminización laboral se puede describir como una “U”. Durante etapas iniciales de crecimiento (medido en ingreso per cápita) la tasa de participación femenina es alta, aunque puede ser en empleos de mala calidad. Luego tiende a bajar a medida que la economía adquiere un cierto nivel de industrialización y urbanización (relacionados estos con mayor crecimiento). En un nivel medio de crecimiento, la participación alcanza un mínimo, para luego comenzar a elevarse cuando a la par se elevan las condiciones laborales, es decir, crece la participación pero “de mejor calidad”.



Fuente: Erturk, 1995

De acuerdo a esta clasificación, los países de Latinoamérica, en promedio, deberían ubicarse alrededor de la sección de ingreso medio (bajo y medio en el diagrama anterior). No obstante, dadas las con-

diciones segmentadas de los mercados de trabajo, el ingreso de nuevos (nuevas) trabajadores genera también barreras a la entrada a sectores con mejores ingresos y mayor estabilidad. En este sentido, un incremento de la participación puede no estar acompañado (en una etapa más avanzada de crecimiento) de mejor calidad de empleo.

En lo relacionado con el mercado laboral, los cambios de las últimas décadas en el mercado laboral, los procesos de crisis sistémicas mundiales, los procesos de cambio demográfico debido a factores relacionados con estatus de las mujeres y las relaciones de género, permiten visualizar varios fenómenos importantes en la región latinoamericana: cambios en las estructuras familiares y por ende en las demandas de cuidado, cambios en la situación laboral de las mujeres frente al estrechamiento de la capacidad de generación formal pública y privada de empleo, intensificación del trabajo mercantil y por ende de la carga global de trabajo de las mujeres, y cambios en las formas de enfrentamiento a las responsabilidades domésticas, en forma de comodificación, transferencia de responsabilidades a otros miembros del hogar, globalización del cuidado, entre otros.

En general en Latinoamérica, la inserción de las mujeres al mercado de trabajo se ha incrementado constantemente desde hace 25 años, con una mayor aceleración durante los últimos años de los 80 y la década de los 90. Esta incorporación responde, entre otros, a incrementos en los niveles educativos y retardo en la edad de maternidad, así como a mayor cobertura de servicios básicos. No obstante, la presencia de mujeres que buscan trabajo ha sido creciente también durante períodos de crisis, en las que las mujeres ingresan al mercado y las que se vinculan lo hacen mayoritariamente en situaciones de informalidad, de la que difícilmente salen. Con la recuperación no se detiene la participación, aunque crece a menor ritmo.

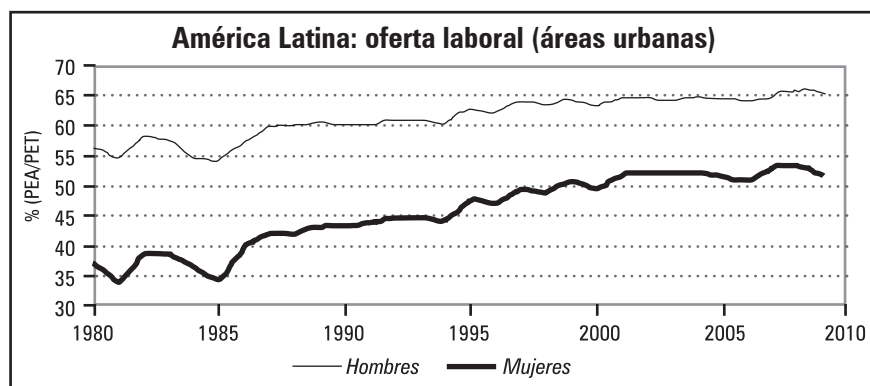


GRÁFICO 1

Fuente: Encuestas de empleo INEC, varios años

En cualquier caso, aunque la inserción de las mujeres no se produzca debido a una situación de crisis, la evidencia muestra que esto ocurre en una situación de desventaja, fruto del orden de género establecido en el mercado de trabajo. Igualmente, si bien la participación laboral y generación de ingresos propios son elementos claves para la autonomía económica y empoderamiento de las mujeres, al ser casi exclusivamente las encargadas del trabajo doméstico no remunerado, la realización de ambas tareas produce que se incremente su carga total de trabajo y se reduzcan sus oportunidades de tener mejores condiciones laborales y salariales.

Así, durante los últimos 25 años, como se dijo antes, la oferta laboral ha tenido un comportamiento mayoritariamente contracíclico, salvo en dos períodos: finales de los años 80 en que la economía tiene un repunte y crece mucho la participación en especial de las mujeres, y durante las crisis de finales de los 90 e inicios de los años 2000 en que ambas participaciones decrecen y se recuperan junto a la recuperación del PIB. Al respecto, el gráfico 2 muestra claramente la alta movilidad del trabajo mercantil femenino. Si bien la lógica de participación (y empleo) es bastante similar, es decir, ambas ofertas de trabajo crecen y decrecen juntas, la de las mujeres se muestra mucho más volátil, inestable, sensible a los ciclos económicos, y con más alta probabilidad de salir al desempleo.

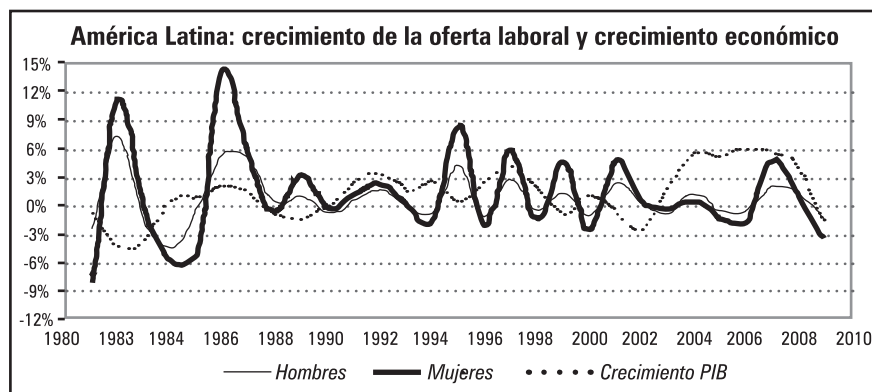


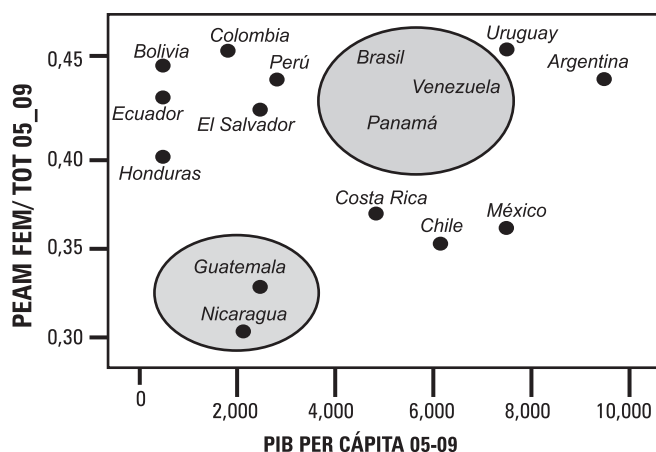
GRÁFICO 2

Fuente: CEPAL

Adicionalmente, el desempleo femenino supera en un 40% al masculino, y esta brecha ha crecido durante los últimos 20 años, en especial en años de crisis, en especial en Ecuador, Brasil, Uruguay, Panamá y Colombia. Al igual que para la oferta laboral, las fluctuaciones del empleo-desempleo de las mujeres son más marcadas que las de los hombres y de alguna manera coinciden con las fluctuaciones de la economía, y las brechas también se amplían cuando hay crisis general de desempleo.

Otro cambio importante en el mercado laboral durante este tiempo es la retracción del sector privado como generador de empleo, en especial en el caso de las mujeres. Durante los '80 cerca del 40% de hombres y 45% de las mujeres estaban empleados en el sector privado. En 2008, la participación de empleados privados entre la PEA masculina es de 65% frente a 32% de las mujeres. Este abandono de empleos privados se sustituye por un crecimiento muy fuerte de la participación en actividades por cuenta propia. Es decir, no solamente que las mujeres dejan condiciones de empleo en dependencia (que podría verse como un proceso de mejoramiento en sus condiciones de trabajo), sino que una proporción importante de ellas se mantiene en el mercado laboral en condiciones inciertas y precarias.

En el esquema del comportamiento secular de la feminización del mercado laboral descrita por Erturk (1995), se puede intuir que las economías latinoamericanas podrían estar entre la “segmentación” y la “substitución”, lo cual indica una mayor participación de las mujeres en períodos de contracción. Por otro lado, los países de la región se ubican desde el promedio hacia abajo del PIB per capita medio mundial. Dos grupos de países estarían, de acuerdo a la posición de la feminización frente al PIB per cápita, en el marco de lo encontrado por este autor: un primer grupo, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Honduras presentan altas tasas de feminización y bajo PIB per cápita. En el otro extremo, los dos países de mayor PIB per cápita de la región, Uruguay y Argentina, también presentan alta feminización. El segmento medio que estaría de acuerdo con esta ubicación está conformado por Costa Rica, Chile y México. Por otro lado, Guatemala y Nicaragua tienen bajo PIB per cápita pero también baja participación femenina en la PEA; Brasil, Venezuela y Panamá tienen PIB per cápita medio pero alta feminización de la fuerza laboral.



Por otro lado, la evidencia muestra que el sector exportador tradicional es intensivo en mano de obra masculina, en las economías de industrialización media o baja; por otro lado, en las economías primario exportadoras este sector tiende a ser intensivo en mano de obra femenina. Si esta composición intensiva se mantiene, en períodos de ajuste frente a crisis externas, este empleo se mantiene aún que los demás estén en desempleo. También se puede dar una sustitución de hombres por mujeres, dado que en situaciones de políticas contractivas esta sustitución puede significar menor resistencia del sector trabajador. Esto en especial en economías pequeñas que enfrentan una presión importante sobre los salarios.

Literatura más reciente evidencia un proceso de de-feminización en etapas más avanzadas del crecimiento orientado a exportaciones. En estas etapas, se supone que las exportaciones cambian su naturaleza, se les añade valor agregado, se insertan en formas de competencia menos relacionadas con el precio. Esto requiere mayores destrezas y calificación o capacitación para lo cual el empleo masculino es preferido (Beneria, 1994...). La evidencia para Latinoamérica, relacionada con el modelo orientado hacia exportaciones es que muchas de sus economías han reprimarizado sus economías durante los años '90. La tasa de feminización sigue creciendo aunque a ritmos menores y - salvo por Guatemala y Nicaragua - es una tasa bastante más alta en promedio que otras regiones del mundo.

En este contexto, podemos decir que las consecuencias de las crisis y los ciclos económicos provienen de la relación entre la lógica de género y el crecimiento económico, y son diferenciadas para hombres y mujeres ya que tienen que ver con un marco de desigualdades: un Estado que reduce su inversión en sistemas de protección y cuidado priorizando aquella de infraestructura; un mercado laboral que paga menos, expulsa trabajadores/as, genera protección para sectores más impactados por la crisis que son mayoritariamente masculinos; una situación de vulnerabilidad al desempleo que hace que las personas estén más en el mercado de trabajo buscando o tratando de emplearse en cualquier actividad, dejando menos tiempo para el cuidado o sustituyéndolo con trabajo de otros miembros del hogar (sin una alternativa de provisión social de estos servicios); un sistema económico que ha buscado mayor competitividad externa, a través de subsidiar exportaciones; un esquema de protección anti crisis sustentado en beneficios focalizados, sistemas de protección social basados en el trabajo de las mujeres y en su rol social asumido; un mercado de trabajo que discrimina y segrega, en el marco del sistema de género, sumado al comportamiento

de la oferta de trabajo y la carga de cuidados generada por las necesidades mismas de la crisis, y un sistema económico que hace uso de las brechas salariales y el trabajo doméstico para su estabilización, son factores que coadyuvan a que estos procesos cíclicos tengan consecuencias diferenciadas entre hombres y mujeres, en detrimento del trabajo y la calidad de vida de ellas, pero con impactos, a través suyo, a toda la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antonopoulos, Rania. 2007. *"The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective."* Working Paper 516. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute of Bard College.
- Banco Mundial, *"Global Economic Prospectus"*, 2010.
- Barba, *"Paradigmas y regímenes de bienestar"*, en Cuadernos de Ciencias Sociales, San José, 2005.
- Bhaduri, A. 1999. *"Macroeconomic Theory and Policy in Developing Countries."* In D. Baker, G. Epstein, and R. Pollin, eds. *"Globalization and Progressive Economic Policy"*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Black, S. and Brainerd, E. 2002. *"¿Importing Inequality? The Effects of Increased Competition on the Gender Wage Gap."* NBER Working Paper No. W 9110, Cambridge, MA.
- Blecker, R. 2002. *"Distribution, Demand and Growth in Neo-Kaleckian Macro Models."* In M. Setterfield, ed. *"The Economics of Demand-led Growth: Challenging the Supply-Side Vision of the Long Run"*. Cheltenham, UK: Edward Elgar: 129-52.
- Blecker, R. and Seguino, S. 2002. *"Macroeconomic Effects of Reducing Gender Wage Inequality in an Export-Oriented Semi-Industrialized Economy."* Review of Development Economics 6 1): 103-119.
- Braunstein, E. and Hertz, T. 1998. *"A Gendered Dynamic Model of Export-led Growth."* Paper presented at ASSA meetings, January 3-5, Chicago, IL.
- Buvinic, Mayra. 2009. *"The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children, Identifying Policy Responses."* Prepared written statement, Division for the Advancement of Women Interactive Expert Panel on Gender Perspectives of the Financial Crisis, March 5. Commission on the Status of Women, Fifty-third Session, New York.
- Cagatay, Nilufer, Diane Elson, and Caren Grown (1995) *"Introduction", Special Issue on Gender, Adjustment and Macroeconomics*, World Development 23 (11), pp. 1827-1836.
- CEPAL, *"Balance Preliminar de las Economías Latinoamericanas"*, 2009
- CEPAL, *"Crisis Alimentaria y su impacto en América Latina"*, Seminario

Internacional de Alimentación Escolar, noviembre 2009.

- CEPAL, “*La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional*”, Quinta Cumbre de las Américas, España, Abril, 2009.

- CEPAL, “*La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y el Caribe*”. Santiago, 2009.

- Danani, Claudia, “*América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad*”, Revista Ciencias Sociales, 44, 2008, Universidad de Sarmiento, Argentina

- Darity, W., Jr. 1995. “The Formal Structure of a Gender-Segregated Low-Income Economy.” *World Development* 23 (11): 1963-68.

- Deere, C. D. 2004. “*The Feminization of Agriculture? Economic Restructuring in Rural Latin America*.” Background paper, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

- Dollar, D. and R. Gatti. 1999. “*Gender Inequality, Income, and Growth: ¿Are Good Times Good for Women?*” Policy Research Report on Gender and Development, Working paper series No. 1, World Bank.

- Elson, D. and Cagatay, N. 2000. “*The Social Content of Macroeconomic Policies*.” *World Development* 28 (67): 1347-64.

- Erturk, K. and N. Cagatay. 1995. “*Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling*.” *World Development* 23 (11): 1969-77.

- Erturk, K. and W. Darity, Jr. 2000. “*Secular Changes in the Gender Composition of Employment and Growth Dynamics in the North and the South*.” *World Development* 28 (7): 1231-1238.

- FAO, “*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: crisis, repercusiones y enseñanzas extraídas*”, FAO, WPF, 2009.

- Ferreira., Ravallion, “*Global poverty and inequality: review of the evidence*”, Policy research working paper 4623, Banco Mundial, 2008.

- Filgueiras, Katzman, “*Metas del milenio y sus enemigos: la metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*”, Fundación Carolina, 2008

- Gasparini, Cruces, y otros, “*¿A turning point? Recent developments on inequality in Latin America and the Caribbean*”, CEDLAS, Argentina, 2008.

- Klasen, Stephan. 2005. “*Pro Poor Growth and Gender: ¿What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies?*” World Bank Sectoral Paper. Washington, DC: The World Bank.

- Milanovic, B. 2003. “*¿Can We Discern the Effect of Globalisation on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys*.” Policy Research Working Paper No. 2876. Washington, DC: The World Bank.

- Martinez Frazoni, “*Regímenes de bienestar en América Latina*”, Fundación Carolina, Serie Documentos de trabajo, 2005.

- Machinea, Hopenhayn, “*La esquivia equidad en el desarrollo latinoameri-*

cano”, CEPAL, Informes y estudios especiales 2005.

- Mesa Lago, “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, CEPAL, Serie Políticas sociales, 2009.

- Ostendorp, R. 2002. “¿Does Globalization Reduce the Gender Wage Gap?” Mimeo, Economic and Social Institute, Free University of Amsterdam.

_____. 2000c. “Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis.” *World Development* 28 (7): 1211-30.

- Setterfield, M. 2003. “Neo-Kaleckian Growth Dynamics and the State of Long-Run Expectations: Wage- versus Profit-Led Growth.” In N. Salvadori, “Old and New Growth Theory”. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Picchio, Antonella (2003) “A Macroeconomic Approach to an Extended Standard of Living”, in “Unpaid Work and the Economy. A Gender Analysis of the Standards of Living”. London: Routledge, pp. 11-18.

Modalidades de inserción en la economía mundial, globalización y género.

Contribuciones desde la economía feminista.

| SILVIA BERGER

1. Aspectos generales de la globalización

La globalización es uno de esos conceptos que se ponen de moda y se los responsabiliza ya sea de todos los males o de todas las virtudes.

Un aspecto fundamental de la globalización es la internacionalización de los procesos productivos. La revolución informática y de las comunicaciones proporciona la base tecnológica para que en ciertas actividades las diferentes fases del proceso de producción se realicen en sitios muy diferentes y de todas maneras el proceso productivo se desarrolle como una unidad en tiempo real.

Esto ha estado acompañado de profundos cambios institucionales y sociales. Ha sido notable la expansión del comercio internacional y, sobre todo, de la inversión extranjera directa en un contexto de pronunciada disminución de las barreras al comercio internacional y de libre movilidad del capital. Entre sus beneficios se cita la más eficiente asignación de los recursos mundiales; el acceso por parte de los consumidores a una mayor oferta de bienes y de servicios a un menor costo y el ofrecimiento a los inversionistas de mayores oportunidades de inversión y de diversificación del riesgo. Los países en desarrollo podrían, a su vez, obtener volúmenes más elevados de inversión externa y un más fácil acceso a la tecnología. Por lo tanto, la globalización tendría como resultado un aumento generalizado de la productividad y del bienestar.

En ella el crecimiento es impulsado por las exportaciones y se produce una transformación en la división internacional del trabajo que es resultado, en buena medida, de la transferencia de gran parte de la producción industrial trabajo intensiva (textil, juguetes, confección) o de las fases más trabajo intensivas de otras actividades, como la electrónica, desde los países industrializados hacia los países de salarios bajos y escasas regulaciones laborales y productivas.

Sin entrar a analizar si estos logros son efectivos (la tasa de crecimiento de la economía mundial ha sido decreciente hasta el año 2000 y significativamente inferior a la de la “edad de oro”; una parte importante de los flujos

de capital tuvo lugar desde los países en desarrollo hacia los más avanzados; en la mayor parte del mundo se ha producido un agudo incremento en las desigualdades sociales, etc.), se procura en este trabajo indagar su impacto en términos de equidad de género y de igualdad en la distribución de las oportunidades.

Con este objeto se examinarán diversos aspectos del impacto de las transformaciones sobrevenidas en el mercado de trabajo y el comercio internacional a fin de verificar si disminuye o aumenta la discriminación de género en el ámbito laboral por diferenciación de **ingresos** (menor acceso a los puestos con mejores ingresos o menores remuneraciones en trabajos iguales) o discriminación de **empleo** (por segregación ocupacional o por concentración en ramas u ocupaciones).

2. Globalización y trabajo femenino

La mayor integración de los países a la economía global produce efectos sociales a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los empleos y las remuneraciones laborales.

El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, porque es la principal fuente de ingreso de los hogares y las relaciones de género influyen sobre la distribución del producto, el trabajo, los ingresos, la riqueza y el poder, constituyendo la desigualdad de género un obstáculo fundamental para el desarrollo humano (Çağatay, Elson y Grown 1995; Grown, Elson y Çağatay 2000).

Las consecuencias de género de la expansión comercial tienen máxima intensidad en las regiones donde, como resultado de ella, se incrementó la industria manufacturera orientada a la exportación. Esto es así porque la industria exportadora descansa en sistemas de producción flexibles (Yáñez 2004b), que encuentran en el trabajo de las mujeres una oferta adecuada que acepta contratos temporarios, ocupaciones part-time y relaciones de trabajo inestables. Estas condiciones son la base de los bajos costos de producción de los mercados globales y están ligadas a la volatilidad que genera la movilidad global del capital en busca de menores costos de localización.

No obstante, la evidencia sugiere en alguna medida que en el sector manufacturero el rápido crecimiento de la capacidad de exportación ha sido beneficioso para algunas mujeres. Se indica al respecto que las nuevas oportunidades de trabajo han garantizado su acceso a una mayor autonomía y a mejoras en el poder de negociación de sus intereses y los de su familia frente a circunstancias

adversas. Ellas constituyen, sin embargo, en el mejor de los casos, según la precisa definición de Naila Kabeer (2000), “weak winners”.

La producción transnacional ha proporcionado múltiples canales que presionan hacia el cambio de las formas de empleo, en el sentido de una expansión de los trabajos más informales, precarios, explotadores, y sin protección social. El grupo de población que ha encontrado mayor “empleabilidad” a raíz de la liberalización del comercio es el de las mujeres jóvenes, que constituyen la mano de obra ampliamente predominante en las exportaciones industriales, los servicios y en la horticultura. Pero otros grupos de mujeres (mujeres mayores, mujeres sin educación) no se han beneficiado. Y aunque entre los hombres existen también ganadores y perdedores, el efecto diferencial del impacto de la globalización no es tan grande.

Estos rasgos generales del impacto de la globalización sobre las relaciones de género deben ser especificados para las distintas actividades, los distintos tipos de inserción de los países en la división internacional del trabajo, las diversas relaciones de género preexistentes, etc. Se trata de un inmenso campo de investigación aún poco cubierto. Sin embargo, los estudios existentes, aunque no abordan específicamente los efectos del comercio sobre las mujeres ocupadas en el sector informal (que también se presenta al interior de las grandes empresas formales) —que es la fuente principal de empleo de la mayoría de las mujeres en los países periféricos—, permiten establecer algunos hechos y tendencias relevantes en cuanto al impacto de la globalización sobre las relaciones de género:

- a) El aumento del número de zonas francas de exportación³³ al interior de las cuales las empresas se benefician de ventajas fiscales, créditos, concesiones tarifarias, constituye la manifestación más que visible del tipo de desarrollo industrial exportador privilegiado por los gobiernos de los países en desarrollo. Conocidas en América Latina como “maquiladoras”,³⁴ estas industrias de exportación constituyen uno de los eslabones importantes del proceso de globalización. Según un estudio común OIT/CNUET (1998: 50-51), la participación de las mujeres en la

33 Según CEPAL “El Comité de Zonas Francas de las Américas”, hay más de 200 zonas francas industriales o de exportación en América Latina y en el Caribe (Granados 2003:7).

34 Por “maquila de exportación” se entiende una actividad productiva realizada para terceros situados en el medio internacional (un empleador y la casa matriz de una filial de una empresa transnacional), y no por cuenta propia. El maquilador no tiene relación directa con el mercado internacional y la empresa que realiza la actividad puede encontrarse al interior o al exterior de un parque industrial de zona franca.

fuerza de trabajo variaba en dichas industrias entre el 60 y el 80 por ciento en Corea del Sur, Filipinas, Mauricio, México y Singapur, y entre el 80 y el 90 por ciento en Barbados, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Sri Lanka y Túnez.

b) El trabajo a domicilio, lejos de disminuir por efecto de la globalización, ha aumentado; y ello porque permite adaptar sin costo, la producción a las fluctuaciones del mercado, y no requiere inversión de capital. En América Latina crece en la industria del calzado, textil y vestuario, pero también está presente en actividades dinámicas orientadas a la exportación, como manipulación de alimentos, pesca y electrónica. Los sistemas de remuneración por unidad de pieza que predominan en el trabajo a domicilio no garantizan remuneraciones adecuadas a la cantidad de horas trabajadas y obligan a recurrir, dado que los plazos de entrega son muy ajustados, a la fuerza de trabajo de todos los miembros de la familia, incluidos los niños. Por otra parte, “la flexibilidad de la jornada de trabajo presenta fuertes rigideces que no dan espacio para adaptarlas a las necesidades reproductivas, tanto las de cuidado de la familia y de la propia salud, como las de formación laboral y personal” (Todaro 2004: 31). Además, los trabajadores a domicilio tienden a caer fuera de los esquemas de protección social convencionales debido a la naturaleza informal de su trabajo, o porque el empleador les exige que se registren como trabajadores autónomos. A pesar de las dificultades en obtener información, la OIT ha sugerido que el número de trabajadoras domiciliarias está subiendo en todo el mundo y mucho de este crecimiento es el resultado del establecimiento de sistemas de producción transnacionales, que impulsan la expansión de este grupo de trabajadores en la economía global.

c) En el sector servicios los estudios son escasos. En principio, en el sector informal, las oportunidades de empleo para mujeres de familias de bajos recursos, con poca educación formal, son menores que en la manufactura o la agricultura. También hay fuertes evidencias de que en el procesamiento de la información, en los segmentos de “data entry”, se demanda exclusivamente trabajo femenino. Los proveedores de tarjetas de cré-

dito, los servicios de correo, las líneas aéreas y los ferrocarriles contratan frecuentemente el procesamiento de la información en países donde se pagan menores salarios. Hay centros para estas tareas en el Caribe, el Sudeste Asiático y la India, y en ellos la proporción de mujeres es por lo menos igual a la existente en el sector exportador manufacturero. La relación laboral en estas tareas es inestable y estacional, dependiendo fuertemente de las alzas y bajas de la demanda internacional.

d) Por otra parte, en los servicios altamente calificados de diseño de software, programación de computadoras y servicios financieros, así como en los servicios de altos ingresos, tales como seguros y bancos, se emplea una proporción alta de mujeres con sueldos relativamente elevados³⁵.

e) La información sobre la situación de género en otros sectores de actividad es aún más reducida. En la agricultura la situación varía con el tipo de explotación agrícola y con la región. Como una muy amplia generalización, se puede decir que en Asia y América Latina las mujeres tienen pocos derechos en el sistema agrícola. En África el sistema de género es más complejo y las mujeres tienen algún derecho al uso de la tierra. En otras regiones está surgiendo un nuevo tipo de producción basada en productos hortícola no convencionales de alto valor, que abre interesantes perspectivas desde un punto de vista de género. De acuerdo con Todaro (2000:5), que se refiere a la experiencia en ciertas zonas de Chile “por ejemplo, las mujeres expulsadas del campo por falta de tierras o por la reestructuración agrícola, que tenían sólo la alternativa de la migración hacia las ciudades en busca del empleo doméstico, encuentran ahora alternativas en el trabajo temporal en la agricultura de exportación. La existencia de alternativas ha mejorado incluso las condiciones de trabajo en el empleo doméstico”.

Pero, en general, la expansión del comercio ha operado contra las pequeñas propiedades rurales, donde abundan las mujeres que trabajan por su cuenta y que tienen más dificultades que los varones para acceder a los mercados internacionales.

35 En estas ramas de actividad los sueldos medios son más elevados pero la diferencia de remuneración entre varones y mujeres suele ser mayor.

f) La globalización también ha conducido a un aumento sin precedentes del número de trabajadores migrantes³⁶. En los últimos años, las estadísticas oficiales de los “países europeos del sur” han mostrado que la proporción de mujeres en la población total de migrantes de América Latina supera el 60 por ciento en muchos casos (Benería 2008). Esto se ha dado en llamar la “feminización de la supervivencia”. Éstas consiguen empleo más fácilmente que los varones y se convierten en trabajadoras domésticas y/o cuidadoras de día, pero al precio de dejar a veces, en su país de origen, sus niños al cuidado de los padres o hermanas mayores u otros miembros de la familia. El monto de las remesas monetarias que envían los y las migrantes a sus países de origen tuvo un crecimiento exponencial, lo que significó para las familias una oportunidad real de mejorar la calidad de vida y de mejorar su situación patrimonial, puesto que el dinero es destinado principalmente para vivienda, alimentación y educación. Las remesas hacia América Latina, llegaron a las cifras increíbles de más de 60.000 millones de dólares en 2006 según el Banco Internacional de Desarrollo. Este volumen de remesas que trabajadores latinoamericanos y caribeños envían desde Estados Unidos, Europa y Japón, entre otras regiones del mundo, creció hasta la crisis de 2008 y ha ejercido un importante efecto sobre el ingreso nacional y per cápita. Pero si bien estas remesas tienen un efecto positivo sobre los indicadores de desarrollo de los países receptores, para evaluar su impacto social es necesario tener en cuenta los elevados costos asociados a la emigración en términos sociales, económicos, de pérdida de capital humano y de vulnerabilidad a factores exógenos. A partir de la crisis mundial de 2008, por ejemplo, los envíos de los mexicanos radicados en Estados Unidos llegaron a desplomarse hasta un 36%, en gran medida por la debilidad del sector de la construcción en Estados Unidos (tradicional fuente de empleo para los emigrantes mexicanos), lo cual ha afectado fuertemente a las comunidades

36 En el año 2008 hay 200 millones de migrantes internacionales en el mundo, según un informe publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dependiente de las Naciones Unidas. La misma cantidad de personas se mueve entre países en vías de desarrollo como de naciones pobres a ricas.

de varios estados, que desde hace décadas viven del dinero enviado por sus familiares desde el exterior.

g) La globalización también facilita la vinculación con las redes internacionales de prostitución y servicios relacionados, aunque es difícil encontrar datos ciertos al respecto, y el creciente fenómeno de la prostitución infantil de niños y niñas se convierte en una preocupación importante.

3. La Feminización de la fuerza de trabajo

Una de las características de todo este proceso (apertura y desregulación) es la feminización de la fuerza de trabajo. A partir de un análisis de las tasas de participación masculina y femenina en el período que va desde 1975 a 1994, Standing (1989) introdujo este concepto. El autor constata que en la mayoría de los países donde se produce una disminución de las tasas masculinas, el total de la fuerza de trabajo aumenta, lo que sugiere un cambio importante en la división del trabajo por género (lo denominó “hipótesis de sustitución”).

Este autor señala ciertas tendencias en cuanto a la feminización: i) en los países industrializados las mujeres entran al “mercado formal” de trabajo en gran escala, mientras que en todos los países (en desarrollo e industrializados) la tasa de desempleo femenina disminuye menos que la equivalente masculina; ii) las mujeres ocupan trabajos tradicionalmente masculinos y esto puede llevar a una disminución de la segregación sexual del trabajo; iii) crecen las “tareas estáticas”, con poca movilidad, frente a las tareas modernas (progresivas) que alientan la movilidad ocupacional, y también aumenta la precariedad debido a que el capital prefiere fuerza de trabajo más “descartable”.

Investigadoras feministas se diferencian de Standing señalando que no hay disminución en la segregación ocupacional en el grado en que él lo señala, e indican que la coincidencia del crecimiento de las tasas de participación femenina con el crecimiento de diversas formas de empleo precario es parte de una “igualación generizada” hacia abajo (a gendered «harmonizing down»). (Armstrong (1996).

La mayor incorporación de las mujeres está ligada a una creciente presión sobre sus salarios y a la feminización de nuevos segmentos de mercado, lo cual a su vez deteriora los salarios de cierta porción de la fuerza de trabajo masculina (Berger, S. 2001). En este mismo sentido, Bakker (1996) plantea la simultánea intensificación y erosión de género de los mercados de trabajo y Fudge (1991) ha definido feminización y flexibilidad como un

proceso dual, que implica el crecimiento de la participación femenina de la fuerza de trabajo y un crecimiento de las formas de trabajo part-time, temporarios, mal pagos e inseguros.

Standing (1999) retomó el concepto de feminización de la fuerza de trabajo, incorporando parte de estas críticas al hacer menos énfasis en la hipótesis de sustitución y enfatiza la “casualization-precarización”, es decir, el proceso a través del cual cada vez más hombres y mujeres son empujados a empleos precarios en situaciones de mucha inseguridad. Este nuevo enfoque es similar al de las feministas; sin embargo, Standing difiere en cuanto al énfasis puesto en la discriminación e incorpora las bajas aspiraciones salariales de las mujeres.

Otros autores han subrayado, sin embargo, que centralizar la explicación en la discriminación y en las políticas de equidad como remedio supone que la norma de relaciones estables de empleo es alcanzable para todos e ignora los efectos que ejercen la reproducción social y la relación entre producción y reproducción sobre las modalidades de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo (Elson 1995; Picchio 1992, 1998; Fraser 1997). Es así que Díaz y Todaro (2005) plantean que las mujeres necesitan para satisfacer las necesidades de la vida doméstica y familiar la flexibilidad laboral, pero la misma sólo está disponible en los trabajos más precarios en términos salariales, de estabilidad, de seguridad social y distribución del tiempo de trabajo.

Por otra parte, la feminización observada en los países orientados hacia la exportación puede ser reversible (Çağatay y Berik 1991, 1994). Un proceso de des-feminización puede resultar de la adopción de técnicas que requieran más trabajo “calificado” o mayor mecanización. Las mujeres son minoritarias en la maquila de alta tecnología de Costa Rica y en las llamadas “maquilas de segunda y tercera generación”,³⁷ situadas en el norte de México (Benería 2003; Yépez del Castillo 2004; Joeques 1995, 1999).

4. La brecha salarial y el Comercio Internacional

La brecha de género en los salarios está, por otra parte, fuertemente condicionada por la estrategia de desarrollo y las modalidades de inserción de cada país en la economía mundial e incide, a su vez, sobre el tipo de inserción y su impacto sobre el crecimiento económico.

37 Carillo clasifica a la industria maquilladora mexicana en tres categorías: las de primera generación basadas en la intensificación del trabajo manual, y las formas del sistema taylorista, aquéllas de segunda generación basadas en la racionalización del trabajo y las de tercera generación basadas en las competencias técnicas intensivas.

La expansión de las economías del Sudeste asiático ha sido impresionante y Berik, Rodgers y Zveglic (2002, 2004) estudiaron la evolución de las brechas salariales en Taiwán y Corea del Sur entre los años 1980 y 1996.³⁸ Ambos países tenían en ese período una estructura industrial y política estable, siendo Taiwán el más competitivo y orientado al mercado de los dos. La industria y las exportaciones se dirigían en ambos hacia productos tecnológicos más sofisticados, mientras que las industrias trabajo-intensivas con menor calificación se desplazaban al exterior. Al mismo tiempo, los logros educacionales de las mujeres mejoraron considerablemente.

Sin embargo, algunas tendencias difieren en esas dos economías. Taiwán se abrió crecientemente al comercio, desde un 48 por ciento a principios de los años ochenta hasta casi 90 por ciento a fines de los noventa. Por su parte, la relación comercio/PBI de Corea cayó continuamente desde 56 por ciento en 1985 hasta un 45 por ciento en 1993, subiendo recién en 1997 y en 1998, debido a la caída del Producto Interno por la “crisis financiera”.

Tanto en Taiwán como en Corea, el crecimiento de la competencia internacional³⁹ en las industrias concentradas está asociado a una ampliación de la brecha de género⁴⁰; es decir, al crecimiento de la diferencia entre los salarios de varones y mujeres. A mayor competencia internacional, mayor brecha salarial en ambos países.

En el caso de Taiwán las mayores importaciones parecen estar asociadas a mayores despidos de mujeres y mayores presiones para la reducción del salario de las mujeres en un medio que ofrece poca protección para los trabajadores/as. Este proceso no es sólo resultado del crecimiento de importaciones de bienes trabajo-intensivo, sino también de los estímulos del gobierno a las empresas para efectuar mejoras tecnológicas. Los sectores más exitosos en mejoras tecnológicas y en lograr nuevos mercados exportadores, son también aquellos que ocupan básicamente varones y pagan sueldos desproporcionadamente altos.⁴¹ Las trabajadoras mujeres aparecen entonces soportando desproporcionadamente los costos de la mayor expo-

38 El estudio originalmente fue hecho para el período 1980–1998, pero para eliminar distorsiones como resultado de la “crisis financiera asiática” se trabajó hasta 1996.

39 En esta investigación, los resultados son sólidos para Taiwán cuando se asocia la evolución del comercio internacional con el crecimiento de las importaciones; y en Corea, con la evolución de las exportaciones.

40 La discriminación salarial contra las mujeres se midió a partir de la “brecha salarial residual”, esto es, aquella que no puede explicarse por diferencias observadas en la productividad (educación y capacitación) entre varones y mujeres.

41 Esto es coherente con lo que planteaba Joeke (1999), en el sentido de que a medida que aumenta el grado de complejidad de la producción industrial se ocupan menos mujeres.

sición al comercio internacional.

En el caso de Corea como contraste, la disminución de la apertura comercial combinada con su estructura industrial menos competitiva internacionalmente, está asociada a una reducción gradual de la brecha salarial de la manufactura, con una disminución de la discriminación salarial contra las mujeres en las industrias concentradas durante el período.

El análisis comparativo de dos exitosas economías de exportación indica que la mayor apertura internacional no asegura una mejora en el estatus económico relativo de las mujeres.

5. La brecha salarial y el crecimiento económico

Busse y Spielman (2005) exploraron la articulación entre los flujos del comercio internacional y la equidad de género en 92 países, desarrollados y en desarrollo. Se centraron en las ventajas comparativas en productos manufacturados trabajo-intensivos. El resultado es sólido en cuanto a que los países con mayor desigualdad de salarios entre hombres y mujeres pueden sacar partido de su ventaja comparativa en la producción de “commodities trabajo-intensivas” frente a otros países con una dotación de factores similar, pero con menores diferencias de salarios por sexo. Es decir, que la brecha salarial de género está positivamente correlacionada con ventajas comparativas en este tipo de productos. Las relaciones entre comercio y diferencias entre sexos en la tasa de participación y logros educacionales son más débiles.

Estos resultados coinciden con los de Seguino (1997, 2000b), que mostró que las diferencias de salarios por sexo pueden estimular el aumento de las exportaciones en países semi-industrializados exportadores. La hipótesis de Seguino (2000b) es que si las mujeres se concentran en las industrias que producen bienes con alta elasticidad-precio, esto puede tener implicancias sobre los patrones de comercio y el desarrollo económico. Dada la segregación en el trabajo en industrias exportadoras —donde la elasticidad del precio de la demanda es alta y, por consiguiente, la tasa de ganancia es también elevada—, la acumulación de capital puede ser estimulada por una caída en los salarios relativos de las mujeres (un ensanchamiento de la brecha de salarios). Trabajó, para verificar su hipótesis, con una muestra de veinte países semi-industrializados en el período 1975–95, encontrando que hay una correlación positiva entre inequidad de género y crecimiento “en y entre” los países. Las diferencias de salarios por sexo en un país incentivan las exportaciones de bienes trabajo-intensivos, y dan lugar al crecimiento del producto (Seguino 2000 b). Los bajos salarios femeninos han promovido la

inversión y las exportaciones bajando los costos laborales unitarios, lo que ha permitido acumular las divisas para comprar capital y bienes intermedios que mejoran la productividad y aumentan el crecimiento económico. Coincidentemente Joeques (1999) argumenta que las relaciones sociales de género —y más precisamente, la discriminación de género— constituyen una fuerza motriz en la evolución de la economía internacional.

Reflexiones finales

Se puede constatar que la globalización ha implicado una heterogeneización creciente de formas de trabajo. A su vez, el impacto de la liberalización del comercio sobre el crecimiento económico está mediado por muchos factores, incluyendo las inequidades sociales, el potencial tecnológico, las calificaciones, las políticas macroeconómicas e industriales, la infraestructura, etc.

En cuanto a las inequidades de género:

~ Las inequidades de género a veces constituyen un instrumento de la competitividad internacional, lo que obliga, desde una perspectiva feminista, a interrogarse sobre la racionalidad social del tipo de acumulación predominante a nivel global, también asociado al incremento, en general, de las desigualdades sociales y la depredación del medio ambiente.

~ La expansión y liberalización del comercio tiene efectos contradictorios en el bienestar de varones y mujeres, y varía en los diferentes tipos de economías dependiendo, en parte, de la naturaleza de las relaciones de clase y de género. En general, un crecimiento en la relación exportación / Producto Bruto Interno está asociado con un crecimiento del trabajo remunerado de las mujeres. Lo cual, en la medida en que éste puede empoderar a las mujeres en la familia y en la sociedad, se puede interpretar como un beneficio. Pero el aumento de la competencia internacional también está ligado al deterioro del salario de las mujeres y el incremento de la brecha salarial.

~ El análisis del impacto de la expansión del empleo femenino debe considerar que: i) en una era de pérdida de poder de los trabajadores como un todo frente al capital, el trabajo de las mujeres es inseguro e inestable; la expansión del empleo de las mujeres no ha llevado a una reducción de las brechas

de salarios y las condiciones de trabajo parecen no haber mejorado; ii) el crecimiento en el empleo femenino esconde, en múltiples casos, una importante reasignación sectorial en la cual algunas mujeres, especialmente aquellas con poca calificación, pierden empleos; iii) a medida que los países mejoran la calidad y la tecnología de sus exportaciones, puede disminuir la ocupación de las mujeres; iv) la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado generalmente implica una sobrecarga del trabajo global, ya que no está acompañada de una reducción en su trabajo doméstico de cuidado no remunerado; v) aunque las mujeres se empoderen al interior de la familia por ser trabajadoras remuneradas, esto a su vez puede ser causal de violencia doméstica, vi) de todas formas las mujeres aún tienen menor poder de negociación frente al capital, comparadas con los hombres.

Las consecuencias de la integración económica mundial son complejas. La liberalización del comercio ha sido parte integrante de las políticas de ajuste estructural adoptadas por la mayor parte de los países en desarrollo en los '90; tales políticas han reducido la capacidad fiscal y administrativa de los Estados para hacer frente a las consecuencias sociales adversas de dicha liberalización frente a la expansión de las grandes corporaciones.

En algunos lugares se han reducido los desequilibrios en materia de ingresos y de disparidades de género. Sin embargo, se ha hecho poco para reducir al mínimo las desigualdades de género en el largo plazo.

El estudio de este conjunto de problemáticas amerita ser continuado. Queda flotando una pregunta fundamental: ¿qué política o combinación de políticas tienen el potencial efectivo de promover la reducción de la pobreza, la equidad y el desarrollo humano (en términos de género, clase y etnia), así como el crecimiento económico?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armstrong, Pat (1996). *"The Feminization of The Labour Force: Harmonizing Down in a Global Economy"*. In Isabella Bakker, ed. *"Rethinking, Restructuring: Gender and Change in Canada"*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bakker, Isabella (1996). *"Introduction: The Gendered Foundations of Restructuring in Canada"*. In Isabella Bakker, ed. *"Rethinking, Restructuring: Gender and Change in Canada"*. Toronto: University of Toronto Press.

- Benería, Lourdes (2003). *"Gender. Development and Globalization: Economics as if people mattered"*. New York: Routledge.
- _____ (2008) – *"The crisis of care, international migration, and public policy"*. *Feminist Economics* 14:3,1.
- Berger, Silvia (2001). *"Ajuste estructural en la Argentina. Cambios regionales y de género en el empleo y los ingresos"*. Presentado en VI Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), Argentina.
- _____ (2008) *"Desarrollo y Economía Feminista"*, en UMBRALES N° 18 (La Paz: CIDES-UMSA) Noviembre. Bolivia.
- _____ (2009). *"Globalización, exclusión e inserción en la Economía Mundial"*, en Girón, Alicia (Coord). *Género y Globalización*. (Buenos Aires: CLACSO), 53-77.
- _____ (2010) *"América Latina, la Crisis y el Feminismo. Pensando junto con Nancy Fraser"*. En *"Crisis económica: una perspectiva feminista desde América Latina"*. Coord. Girón, Alicia. Caracas, Venezuela: Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela. CLACSO- Colección Grupos de Trabajo.
- Berik, Günseli; Yana van der Meulen Rodgers; Zveglic, Joseph E., Jr.(2002) *"Does Trade Promote Gender Wage Equity? Evidence from East Asia"*. CEPA Working Paper 2002-14.
- _____ (2004). *"International Trade and Gender Wage Discrimination: Evidence from East Asia"*. *Review of Development Economics* 8(2):237-254.
- Busse, Matthias; Christian Spielman, (2005) *"Gender Inequality and Trade"*. HWWA Discussion Paper 308. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA). Hamburg Institute of International Economics.
- Çağatay, Nilüfer, Günseli Berik (1991) *"Transition to Export-led Growth in Turkey: ¿is There a Feminization of Employment?"* *Review of Radical Political Economics* 22: 115-134.
- _____ (1994). *"What Has Export-Oriented Manufacturing Meant for Turkish Women?"* In *"Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment"*, Ed. Pamela Sparr, 78-95. London and New Jersey: Zed Books Ltd.
- _____ (2001). *"Gender, Poverty and Trade"*. United Nations Development Programme. Paper prepared for the UNDP's report on Trade and Sustainable Human Development. En:http://www.undp.org/poverty/docs/pov_tradegenderpoverty_doc.pdf.
- Çağatay, Nilüfer; Diane Elson; Caren Grown (1995). *"Introduction: Gender, Adjustment and Macroeconomics"*. *World Development* 23(11).
- Çağatay, Nilüfer; Korkurt Ertük (2004). *"Gender and Globalization: a Macroeconomic Perspective"*. Working Paper 19. International Labor Or-

ganization (ILO), Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization. Geneva: ILO.

- Castells, Manuel (1997). *“La era de la información”*. Economía, sociedad y cultura. Vol. I: *“La sociedad red”*. Madrid: Alianza Editorial.

- Chen, Fen-ling. (2001). *“Working Women and State Policies in Taiwan”*. New York, NY: Palgrave.

- Chiu, Su-fen (1993). *“Politics of Protective Labor Policy-Making: a Case Study of the Labor Standards Law in Taiwan”*. Ph.D. dissertation. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

- Díaz, Ximena; Rosalba Todaro (2005). “Riesgos e inseguridades de las nuevas formas de uso flexible del tiempo de trabajo”. Serie En Foco 35. Santiago: Expansiva.

- Elson, Diane (1995). “Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment”. *World Development* 23(11):1851–68.

_____ (1998). *“The Political, the Economic and the Domestic”*. *New Political Economy* 3(2): 189–208.

- Fudge, Judy (1991). *“Labour Law’s Little Sister: The Employment Standards Act and the Feminization of Labour”*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

_____ (2001). *“Flexibility and Feminization: The New Ontario Employment Standards Act”*. *Journal of Law and Social Policy* 16:1–22.

- Granados, Jaime (2003) *“Las Zonas Francas de Exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado”* Documento presentado en la Segunda Conferencia conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centre D’Etudes Prospectives et D’Informations Internationales *“Economic Implications of the Doha Development Agenda for Latin America and the Caribbean”* celebrada los días 6 y 7 de octubre de 2003 en Washington DC . En :[http:// www.iadb.org/int/commerce/images/ZonasFrancas.pdf](http://www.iadb.org/int/commerce/images/ZonasFrancas.pdf).

- Grown, Caren; Diane Elson; Nilüfer Çagatay (2000). *“Introduction: Growth, Trade, Finance and Gender Inequality”*. *World Development* 28 (7).

- Joekes, Susan (1995). *“Trade related employment for women in industry and services in developing countries”*. Occasional Papers 5. United Nations Research Institute for Social Development (UNRIDS), United Nations Development Programme.

_____ (1997). *“El comercio y la globalización de la economía mundial desde una perspectiva de género”*. *WIDE Boletín* 1997: 9-10, Documentos. En: <http://www.eurosur.org/wide/wsipa/w9-10-22-28.htm>.

- Joekes, Susan (1999). *“A Gender Analytical perspective on trade and sustainable development”*. Papers prepared in support of the themes discussed at the Pre-UNCTAD X Expert Workshop on Trade, Sustainable Develo-

pment and Gender.

- Kabeer, Naila (2000). *The Power to Choose: Bangladeshi Women and Labour Market. Decisions in London and Dhaka*. London: Verso.

- Kaplinsky, Raphael; Amelia Santos Paulino (2004). *The Unit-price performance of EU imports of manufactures, 1988–2002 and the implications for the analysis of patterns of trade and technology*.

En www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/RK&APGlobal04.pdf (visitado 22 de marzo de 2006).

- Milanovic, B. 2003. *¿Can We Discern the Effect of Globalisation on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys*. Policy Research Working Paper No. 2876. Washington, DC: The World Bank.

- OIT/CNUET (Organización Internacional del Trabajo/Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales). (1998). *Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación*. Ginebra: OIT.

- Picchio, Antonella (1998). *Wages as a Reflection of Socially Embedded Production and Reproduction Processes*. En: Linda Clarke, Peter de Gijssel, Jörn Janssen. *The Dynamics of Wage Relations in the New Europe*. London: Kluwer.

- Seguino, Stephanie (1997). *Export-Led Growth and the Persistence of Gender Inequality in the Newly Industrialized Countries*. In: Janet Rives and Mahmood Yousefi, eds. *Economic Dimensions of Gender Inequality: A Global Perspective*. Westport, CN: Greenwood Press.

——— (2000a). *Accounting for Asian Economic Growth: Adding Gender to the Equation* Feminist Economics 6 (3): 27-58.

——— (2000b). *Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*. World Development 28 (7):1211-30.

- Standing, Guy (1989). *Global Feminization through Flexible Labor*. World Development 17 (7).

——— (1999). *Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited*. World Development 27(3):583-602.

- Todaro, Rosalba (2000). *Aspectos de género de la globalización y la pobreza*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/todaro.htm>

——— (2004). *Ampliar la mirada: Trabajo y reproducción social*. En Todaro y Yáñez (2004).

- Todaro, Rosalba; Sonia Yáñez. (2004). *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Ediciones CEM (marzo).

- Yáñez, Sonia (2004a). *La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y la reproducción*. En Todaro y Yáñez (2004).

- Yépez del Castillo, Isabel (2004). *El empleo femenino en América Latina: Avances y contradicciones en un contexto de globalización*. Tesis de grado, Maestría de Relaciones Laborales, Universidad Católica del Perú.

III

*Políticas económicas en América Latina
y el Caribe en perspectiva feminista:
liberalización financiera y comercial,
políticas fiscales,
presupuestos con enfoque de género.*

Apertura comercial en América Latina y su impacto en las mujeres.

| MARÍA ELENA CARDERO

La teoría económica en la que se basan los estudios del comercio internacional es la teoría clásica que señala que la apertura comercial genera ventajas competitivas y comparativas en las economías porque éstas se especializan en la producción de bienes que usan los factores más abundantes en sus economías.

Partiendo de esta visión de ventajas competitivas y comparativas el modelo Hecksher-Ohlin/Stolper-Samuelson (HO/SS)⁴² sostiene que la producción de bienes que utilizan la mano de obra en abundancia se reubicará en aquellos países donde hay mano de obra suficiente y barata, esto es en los países en desarrollo. De acuerdo con Stolper-Samuelson los precios relativos de los factores aumentan al ser usados con mayor intensidad. Ello puede resultar en una disminución de la brecha de género, ya que en la medida en que la liberalización aumenta la competencia, reduce las ganancias excesivas y elimina los recursos que pueden ser usados para reducir las diferencias salariales.

La especialización supone la producción más barata de ciertos bienes y la compra en el exterior de aquellos que es más caro producirlos internamente. Siguiendo esta línea de pensamiento la apertura traerá ventajas para las economías en desarrollo donde hay abundancia de mano de obra, que será usada

42 Las propiedades del modelo de libre comercio basado en la ventaja comparativa del modelo de Hecksher-Ohlin o del modelo de Hecksher-Ohlin- Samuelson, se encuentran en cuatro teoremas: i) el de Hecksher-Ohlin, ii) el de Stolper- Samuelson, iii) el de Rybczynski, y iv) el de equiparación de la remuneración de los factores entre países. El teorema de Hecksher-Ohlin establece una relación entre la escasez de los factores, según la cual los países exportan los productos básicos que hacen uso intensivo del factor abundante. Sienta las bases de la tesis de las ventajas del comercio internacional, que se refiere al aumento de la producción y del ingreso real para un conjunto dado de insumos o recursos internos que derivan de tal comercio. El teorema de Stolper-Samuelson complementa el anterior al establecer que el uso intensivo de un factor de producción para la exportación (es decir, el factor abundante) eleva su rentabilidad por encima de la de todos los demás factores. A su vez, el consiguiente aumento de la oferta de ese factor llevara a incrementar la producción del bien que hace uso intensivo de él (teorema de Rybczynski). Por ultimo, el teorema de equiparación de la remuneración de los factores, según el cual el comercio internacional equipara la remuneración de los factores entre países, redondea la argumentación a favor del libre comercio. Ver Pérez Caldentey (2007).

en forma más intensa y con el intercambio de bienes los precios de los factores productivos (L, K) se acabarían igualando entre los países.

Las mujeres se verán beneficiadas por una mayor demanda de personas para ser empleadas, junto con una reducción de la presencia de los sindicatos por la liberalización y desregulación de modo que esto favorecerá su empleo.

En la nueva dinámica económica, hay algunos factores que, aparentemente, favorecen a las mujeres: la nueva revolución tecnológica modifica aunque no borra la tradicional diferenciación entre ocupaciones femeninas y masculinas; la flexibilidad laboral –que parece ser una característica de esta nueva era tecnológica– es una modalidad de trabajo que (para bien y para mal) siempre le ha resultado bastante familiar a las mujeres trabajadoras. Otro elemento que parece estar cambiando en los últimos años es el aumento de la movilidad geográfica de las mujeres, las cuales tradicionalmente habían mostrado una movilidad laboral mucho menor que los hombres.

La propuesta de apertura económica se hizo fuertemente presente en los años 80 a partir de la crisis de la deuda de América Latina y fue descrita en el llamado Consenso de Washington⁴³ El antecedente a esta apertura, se ubica en la respuesta a la crisis internacional de la deuda iniciada por la moratoria de México en 1982. Esta crisis fue detonada por un alza de la tasa de interés en Estados Unidos lo que generó un agudo incremento del servicio de su deuda externa, la reversión de las transferencias netas de capital a América Latina, una restricción muy severa de acceso al financiamiento internacional y el deterioro de los términos de intercambio de la región.

Tales choques externos produjeron desequilibrios críticos en las balanzas de pagos y las cuentas fiscales de la región y el resurgimiento de la inflación. El Consenso señalaba que el “conjunto deseable” de nuevas políticas consistía en medidas de política económica orientadas a alcanzar la estabilidad, para ser aplicadas en países latinoamericanos, por sus gobiernos respectivos como un acto de buena intención para “poner en orden sus casas”. La respuesta de los hacedores de política en América Latina, a esta crisis, fue la aplicación en muchos casos estricta de las medidas señaladas en el Consenso de programas de estabilización macroeconómica basados en restricciones fiscales y monetarias. Destacan cinco áreas de la reforma: (i) apertura comercial, (ii) liberalización financiera, (iii)

43 El Instituto Internacional de Economía, con sede en Washington, llevó a cabo una reunión de ministros de economía de varios países latinoamericanos con representantes de los organismos financieros internacionales, y del gobierno de los Estados Unidos. En esa reunión, John Williamson presentó el documento titulado “*Lo que Washington quiere decir por reforma de la política económica*” (Cap. 2 del libro “*Latin American Adjustment: how much has happened?*”, que apareció en 1990, editado por el propio Williamson (Williamson, 1990).

política tributaria dirigida a fortalecer los ingresos vía impuestos indirectos, (iv) privatización de empresas públicas y (v) liberalización de la legislación laboral.

Años después (Williamson, 1990) se señalaba que las políticas del Consenso de Washington aún eran válidas pero que eran necesarios algunos ajustes a su agenda, como (i) blindaje contra la crisis, principalmente políticas anticíclicas y de estabilización; (ii) completar la primera generación de reformas, liberalización de los mercados laborales, privatización completa de las empresas del Estado y pleno acceso a los mercados locales para los países industriales; (iii) segunda generación de reformas institucionales; y (iv) reformas del sistema político, del servicio civil, del sistema jurídico y del sector financiero (Rodrik, 2003).

Bajo estas premisas y fuertemente “reforzadas” por las instituciones de Washington, América Latina se abrió en los años ‘80 y ‘90 abandonando el modelo seguido por décadas de industrialización por sustitución de importaciones que bajo el fuerte influjo de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, primó desde finales de los años ‘40 hasta comienzos de los ‘80⁴⁴. Los resultados de estos cambios estructurales han sido ampliamente

44 Autores como Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel, entre otros sostenían que era necesario formular una teoría autónoma capaz de aprehender la naturaleza del subdesarrollo de la región y las vicisitudes de su evolución socioeconómica. El enfoque se originó en los tres textos fundacionales con que Prebisch orientó teórica e ideológicamente a la institución (CEPAL, 1951a y 1951b; Prebisch, 1973), que fue profundizado durante las dos décadas subsiguientes por el autor y algunos de sus seguidores. De acuerdo con la trilogía inaugural, en comparación con los países centrales, productores de bienes industrializados, la estructura socioeconómica de la región presentaba las siguientes características: i) especialización en bienes del sector primario y baja diversidad productiva (complementariedad intersectorial e integración vertical reducidas); ii) niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia, y iii) estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial, entre otros) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico. Si bien la industrialización, se había fortalecido como respuesta a la recesión de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial y progresaba en forma espontánea —sin el apoyo de políticas de fomento—, era la fórmula para superar la pobreza y revertir la distancia creciente entre la periferia y el centro. No obstante, se perfilaba como muy problemático diversificar la escasa base productiva, se requería invertir simultáneamente en muchos sectores, lo que suponía un gran esfuerzo adicional en materia de divisas y ahorro, en circunstancias que la especialización en bienes primarios generaba una oferta muy limitada de divisas en un contexto histórico caracterizado por las fuertes presiones sobre la demanda de ellas. Por otra parte, la coexistencia de un pequeño sector de productividad elevada con otro más amplio de menor dinamismo configuraba una heterogeneidad estructural en que la proporción excedente-ingreso era muy reducida. A su vez, el atraso institucional se traducía en capacidad fiscal insuficiente, desperdicio de parte del excedente en inversiones improductivas y consumo superfluo, así como un magro estímulo de la inversión y el avance tecnológico. La “condición periférica” de América Latina constituye uno de los aspectos esenciales en torno a los cuales se han estructurado el trabajo intelectual y los niveles analíticos tradicionalmente explorados por la CEPAL: progreso técnico, crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza; inserción internacional en el ámbito de las relaciones “centro-periferia” y planificación y diseño de las implicaciones de política económica. Bielschowsky 2009

estudiados, sólo vale la pena acotar que, en general, salvo entre 2004 y 2008, años en los que los precios de los productos básicos tuvieron un crecimiento importante, entre 1981 y 2008 la región tuvo en general, un crecimiento bastante magro (ver cuadro Anexo).

América Latina: exportaciones e importaciones por país y agrupaciones, 2000-2009 (En millones de dólares)								
	Exportaciones				Importaciones			
	2000	2003	2008	2009	2000	2003	2008	2009
MERCOSUR	84 626	106 592	278 990	217 302	103 410	83 970	302 651	222 208
Argentina	26 341	29 939	70 635	55 752	25 280	13 851	57 362	38 852
Brasil	55 119	73 203	197 942	152 995	55 851	48 326	171 152	127 336
Paraguay	871	1 242	4 463	3 167	2 193	2 228	8 506	6 497
Uruguay	2 295	2 208	5 949	5 389	3 466	2 190	9 069	6 907
Chile	18 215	20 077	63 282	50 987	16 620	17 376	56 561	42 616
Países andinos	57 251	54 505	188 768	134 783	39 051	38 871	142 585	112 287
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 457	1 651	6 978	4 976	1 849	1 684	4 920	4 348
Colombia	13 158	13 092	37 607	32 853	11 757	13 881	39 669	32 898
Ecuador	4 822	6 038	18 511	13 797	3 446	6 534	18 686	15 093
Perú	6 866	8 749	30 534	25 562	7 415	8 414	29 829	21 507
Venezuela (República Bolivariana de)	30 948	24 974	95 138	57 595	14 584	8 358	49 482	38 442
México	166 294	164 907	291 343	229 707	179 404	170 546	308 603	234 385
Países centro-americanos	17 611	18 997	27 063	24 365	24 132	29 390	59 823	46 339
Costa Rica	5 487	5 800	9 504	8 778	6 029	7 388	14 816	11 055
El Salvador	2 941	3 128	4 549	3 797	4 948	5 754	8 473	6 416
Guatemala	4 187	4 459	7 737	7 231	5 171	8 128	14 549	11 489
Honduras	3 343	3 754	2 640	2 336	2 885	3 276	8 607	6 136
Nicaragua	881	1 056	1 489	1 391	1 721	1 720	4 328	3 443
Panamá	772	799	1 145	821	3 378	3 124	9 050	7 801
República Dominicana	5 737	5 738	6 748	5 463	10 411	5 738	13 570	9 958
Total subregional	349 734	370 814	856 193	662 608	373 027	345 891	883 793	667 791

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE) para 2000 y 2003; los datos de la maquila de Guatemala, Honduras y Nicaragua se completan con fuentes nacionales. Las cifras de 2008 y 2009 corresponden a CEPAL, *"Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009"* (LC/G.2424-P), Santiago de Chile, 2009 y fuentes nacionales.

Nota: Los valores de 2000 de la República Dominicana corresponden a datos nacionales; los datos de 2008 y 2009 provienen de fuentes nacionales. En el caso de Panamá, no se incluye la Zona Libre de Colón. En el caso del Paraguay, no se incluye el comercio no registrado. Las cifras presentadas no son plenamente compatibles con el balance de pagos y se corresponden con los registros aduaneros de los países actualizados a diciembre de 2009.

En la actualidad, a partir de la crisis financiera iniciada en forma drástica a mediados de 2007 en Estados Unidos, las variables externas en América Latina se deterioraron, cayeron la inversión extranjera directa (una caída estimada de entre 35% y 45%), las remesas (entre 5% y 10%), los precios de los productos básicos (29%) y la demanda externa (cerca de 29%), afectando las exportaciones de productos agrícolas, mineros y manufacturas y las importaciones de bienes de capital, intermedios, de consumo y combustibles. Se trata de un choque externo de proporciones superiores en la región al provocado por la crisis asiática y la crisis de la deuda externa.⁴⁵

América Latina (países seleccionados): variación de las exportaciones (En porcentajes)									
Países	Exportaciones agrícolas y agropecuarias			Exportaciones minerales y de hidrocarburo			Exportaciones de manufacturas		
	2003-2008	2007-2008	2008-2009	2003-2008	2007-2008	2008-2009	2003-2008	2007-2008	2008-2009
Argentina	24,7	35,4	-38,4	0,3	5,7	18,2	19,1	25,1	-17,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,7	16,6	-7,4	44,6	48,9	-32,3	20,4	33,1	-19,7
Brasil	17,9	19,5	-4,6	46,7	48,5	-27,3	18,4	18,2	-26,8
Chile	29,2	13,8	-7,0	33,1	-11,5	-20,2	9,6	14,6	-23,1
Colombia	13,0	5,2	-10,0	28,6	45,7	-9,4	21,6	12,3	-17,2
Costa Rica	7,7	7,7	-7,5	n/d	n/d	n/d	34,8	0,2	-7,5
Ecuador	10,3	15,1	13,5	34,7	42,3	-40,5	21,9	15,3	-21,9
El Salvador	26,3	25,4	-7,5	20,2	38,4	-39,5	5,8	12,3	-16,3
Guatemala	22,1	13,6	10,9	24,1	39,1	-15,8	7,7	8,4	-12,3
Honduras	17,0	17,5	-11,8	8,6	-31,0	6,8	9,3	10,7	-13,1
Méico	11,1	8,3	-1,8	22,4	17,5	-38,7	10,4	5	-17,9
Nicaragua	17,0	27,2	-15,5	15,1	28,4	-2,8	22,7	16,3	0,8
Paraguay	27,1	51,7	-26,1	...	...	...	32,6	69,2	-33,2
Perú	42,0	31,6	-11,8	28,0	6,6	-13,0	19,8	24,1	-28,0
República Dominicana	1,7	-4,0	41,3	15,6	-55,2	-99,2	15	3,4	-14,3
Uruguay	17,6	50,0	11,8	37,4	-3,3	-23,1	28,3	29,4	-14,8
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	69,8	22,3	-39,5	33,9	42,5	-39,2	-5,1	-12,7	-44,2
América Latina y el Caribe	17,9		-11,2	30,9	24,2	-30,4	13,4	11,1	-20,4

Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

45 CEPAL 2008-2009. "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe". De hecho, entre 2003 y 2008 la región experimentó un período de expansión importante que obedeció precisamente a la bonanza de precios de este tipo de bienes y que favoreció a los países exportadores netos de alimentos (sobre todo del Cono Sur), productos mineros (Brasil, Chile, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela, entre otros) y energía (Colombia, Ecuador,

Según CEPAL la reducción del comercio no tiene precedente en la historia reciente y para encontrar un episodio similar hay que referirse a la reducción que experimentó la región después de la crisis de 1929. A partir del segundo semestre de 2009, la economía mundial comenzó a mostrar una modesta recuperación, en la que los estímulos fiscales y monetarios aplicados en los países industrializados y el continuado dinamismo económico de China han sido determinantes.

El crecimiento anual promedio de la región fue de apenas 3,2% entre 1990-2008 y el del PIB per cápita para ese lapso, de 1,7%, muy por debajo del registrado en Asia oriental —4,1%— y del mismo nivel que el de los Estados Unidos, que tiene un ingreso per cápita que casi quintuplica el de la región.

Los antecedentes de la fluctuación del PIB y sus consiguientes efectos negativos evidencian que la macroeconomía focalizada en los pilares de baja inflación y disciplina fiscal, han resultado insatisfactorios desde la perspectiva del desarrollo⁴⁶.

En el transcurso de los últimos 25 años las exportaciones latinoamericanas siguen estando concentradas en un reducido grupo de mercancías o servicios y, particularmente en México y Centro América en un país (Estados Unidos), con un contenido tecnológico más bien bajo. Como resultado, el desempeño macroeconómico es altamente vulnerable a choques externos tales como las variaciones en los términos de intercambio o los fenómenos naturales.

Si vemos la zona de México y Centro América se pueda afirmar que el crecimiento ha sido modesto si no es que precario y escaso en términos per cápita. Países como Chile y Costa Rica han logrado crecimientos relativamente más altos, probablemente, porque sus gobiernos han aplicado políticas que han ido más allá de la mera estabilización y el control de la inflación, han apoyado el empleo, a las empresas y el crédito entre otros aspectos.

Básicamente se ha hablado de tres patrones exportadores en América Latina. El primero es el de integración vertical de los flujos comerciales centrado fundamentalmente alrededor de Estados Unidos en el que par-

México y República Bolivariana de Venezuela). El marcado aumento de precios de los productos básicos culminó a mediados de 2008, seguido de una fuerte baja en la segunda mitad del año.

46 Es importante puntualizar que toda reflexión sobre la apertura comercial en un grupo de países, no debe ser hecha solamente por la naturaleza de la política establecida, sino también porque estos cambios se aplican en contextos económicos y sociales diferentes, de modo que no se debe partir de supuestos sobre igual acceso y control sobre los recursos.

tipican México y los países Centroamericanos y Caribeños; un segundo patrón es el Sudamericano donde se ha desarrollado un sistema de producción horizontal e integración intersectorial especialmente basada en recursos naturales. Este grupo también se caracteriza por un comercio intrarregional altamente diversificado y por mercados de destinos más diversificados. Y el tercer grupo, fundamentalmente del Caribe y Panamá, con un sistema basado en servicios, principalmente turismo, así como servicios financieros y transporte. Podríamos hablar de un cuarto patrón que es el modelo Andino exportador de bienes mineros y petroleros.

La Matriz de comercio intrarregional (2009) muestra que éste asciende a 19.3% de este tipo de comercio y que para algunos países de la región este porcentaje es mucho más elevado como es el caso de Bolivia (54.9%) y Paraguay (71.8%)

Matriz de Comercio Intraregional					
	Países Andinos	MERCOSUR	Chile	América del Sur	Exportaciones intrarregionales en América del Sur (En porcentajes)
(En porcentajes)					
Países andinos	12 812	4 752	2 991	20 582	14,4
Bolivia	427	2 171	58	2 656	54,9
Colombia	5 720	558	376	6 675	23,2
Ecuador	2 580	111	658	3 352	24,2
Perú	1 881	1 068	1 693	4 645	16,9
Venezuela (Rep. Bolivariana)	2 204	844	206	3 254	4,8
MERCOSUR	14 074	33 065	8 763	55 989	24,9
Argentina	3 513	12 483	4 185	20 191	36,1
Brasil	10 221	17 353	4 264	31 902	19,9
Paraguay	233	1 983	206	2 422	71,8
Uruguay	107	1 247	108	1 474	32,8
Chile	3 374	4 401	0	7 778	11,4
Guyana	3	1	1	14	2,1
Suriname	47	30	0	96	8,6
América del Sur	30 310	42 250	11 755	84 459	19,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las respectivas agrupaciones, y del (FMI), Direction of Trade Statistics.

¿Que ha pasado en estos más de 20 años de apertura? ¿Cual ha sido el impacto en la población, en las mujeres?

En general, pasamos del comercio administrado para promover la industrialización por sustitución de importaciones (aproximadamente entre 1940 a 1960/70) a los años '80 de la crisis de la deuda que sirvió para cambiar el patrón por “estabilizar, privatizar, liberalizar”. A la fecha, América Latina no ha sido capaz de rebasar sus restricciones externas, la gran mayoría de los países registra saldos comerciales deficitarios, lo que sumado a la apertura de la cuenta de capitales ha vuelto a muchas de esas economías altamente vulnerables a los efectos del contagio de las crisis financieras, a la vez que ha aumentado la volatilidad financiera y en general económica.⁴⁷

En el caso de México y Centro América la región se abrió fundamentalmente a finales de los años ochenta y principios de los noventa (Costa Rica 1986; México 1986; El Salvador 1989; Guatemala 1989; Honduras 1991; Nicaragua 1991; Panamá 1996).

Si bien las exportaciones han crecido en los años de la apertura comercial, las importaciones lo han hecho en igual o mayor ritmo. El modelo de apertura es fuertemente maquilizado, en el caso de México maquilizador y ensamblador, centrado en algunas ramas industriales tales como la industria textil y del vestuario, la electrónica, la automotriz y las partes vehiculares.⁴⁸ Entre las causas que propiciaron este tipo de industria está la localización cercana a Estados Unidos; la abundancia de mano de obra a menor costo que en los Estados Unidos; el acceso a mercados amparados por acuerdos comerciales y/ o tratados de libre comercio bilateral y/o apertura unilateral; incentivos fiscales para atraer inversión productiva para la

47 Al respecto French-Davis 2000 señaló que el desempeño de las reformas económicas en América Latina en la década de los años noventa, aún con la amplia aceptación entre los líderes políticos de los beneficios de las reformas en lograr estabilidad macroeconómica e incrementar las exportaciones, ha tenido implicaciones críticas por sus efectos sobre el crecimiento y el desarrollo. El autor destaca tres problemas principales: (1) el equilibrio en algunos sectores se logra a costa del desequilibrio en otros; (2) las políticas macroeconómicas fracasaron en alcanzar la convergencia entre la reanudación del crecimiento rápido de la demanda efectiva y el incremento de la capacidad productiva interna, y en consecuencia, surgió un nuevo desequilibrio comercial insostenible; y (3) una creciente insatisfacción de amplios sectores de la población con las políticas instrumentadas y la extremadamente desigual distribución del ingreso, del poder y de las oportunidades.

48 En 1965, en México se promulgó el Programa de Industrialización Fronteriza, con los objetivos de crear empleos, fomentar la industrialización y reducir el déficit comercial. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, surgieron estos programas en la década de 1970, en Costa Rica a inicios de los años ochenta.

maquiladora; alta demanda de trabajo femenino de bajos salarios; posibilidad de evadir costos de los derechos laborales ya que las mujeres son las que menos demandan esos derechos; contienen ciertos tipos de alternativas laborales como el trabajo a domicilio que las mujeres aceptan; cambios en los mercados laborales, erosión de la acción laboral colectiva; privatización de los sistemas de bienestar y de protección social.

Las implicaciones que este tipo de industrias tienen son variadas, entre otros aspectos, las importaciones suelen representar alrededor del 70% del total de las exportaciones de esta industria, con extremos máximos que llegan al 90% en los casos de Guatemala y Panamá. En Costa Rica, donde aparentemente existen industrias con mayor nivel tecnológico, este indicador alcanza el 76%.

En México, donde después de la apertura inicial de 1986, en 1994 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, (es decir, entre un país subdesarrollado y dos países desarrollados), los cambios en la estructura comercial han sido acelerados e importantes. Destacan entre otros, el tránsito a comienzos de los años '80 de un país donde el 80% de las exportaciones eran petroleras a otro en el que las exportaciones manufactureras hoy representan 80% del total exportado. Pero a la vez que las exportaciones crecieron, la apertura disparó la entrada de las importaciones y hoy representan -incluidas las maquiladoras y no maquiladoras- el 80% de las exportaciones con variaciones significativas entre ramas industriales. Ha habido una fuerte destrucción de cadenas productivas locales; un descenso acelerado del empleo industrial, particularmente desde inicios de los años 2000; aumento del empleo fuera de las fronteras nacionales medido a través de la Matriz Insumo Producto; aumento del empleo informal; caídas en el salario real, de modo que México transitó del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones a un Modelo Exportador-Importador.

Mientras que en los países Centroamericanos hay una fuerte especialización en la fabricación de textiles y prendas de vestir que generan empleo en el hogar y los flujos de inversiones externas que amplían el sector informal, mediante la subcontratación y el outsourcing, en México y Costa Rica ha tomado mayor importancia el sector electrónico asociado a características presentes en el perfil de puestos ocupados: mayor nivel de calificación de los puestos, estructura ocupacional con mayor incidencia de hombres y mayores salarios pagados. En general, en países como México y en otros, la tasa de crecimiento del empleo de las mujeres ha sido más alta

que la de los hombres sin que ello signifique que este aumento haya sido en el sector exportador, ya que 8 de cada 10 empleos han sido informales -carecen de seguridad social- aún cuando muchos de estos trabajos se realizan en el ámbito formal.

Con la crisis estadounidense iniciada en 2008, el desempleo en países como México se ha disparado. Sólo en 2009 se perdieron más de 700.000 empleos y hay más de 2 millones de desempleados. Los salarios a precios de 2000 cayeron de 130 pesos por día en 1980 a poco más de 30 pesos en 2008. Así mismo, las maquiladoras han reproducido las condiciones de segregación y discriminación propias de los mercados laborales, que se expresan en la persistencia de la brecha salarial de género; el empleo generado en las ensambladoras se sostiene en parte sobre la limitación de los derechos socio laborales y los mecanismos de representación y participación. La competencia que China ejerce sobre la maquila mexicana y centroamericana, es una evidencia de la facilidad con que estas empresas entran y salen de los países.

Respecto al impacto que estos cambios tuvieron en las mujeres en México, Brown y Domínguez (2007) señalan que en la industria maquiladora existe segregación vertical de género de las ocupaciones. El 65% de la fuerza de trabajo femenina carece de calificación ocupacional y tienen salarios más bajos, sólo 0,4% de las mujeres ocupadas en la maquila se encuentran en puestos de dirección (contra 1,6% de los hombres) y 34% son empleadas administrativas o realizan tareas calificadas (contra 43% de los hombres).

En la Subregión MERCOSUR y Chile, en el caso de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estos países firmaron un acuerdo intrarregional con la idea de conformar cadenas productivas altamente eficientes y competitivas por la ampliación de los mercados, acuerdo al que más tarde se uniría Chile como país asociado. En este modelo de apertura, tienen una gran relevancia los productos agropecuarios (incluyendo manufacturas de origen agropecuario) en el total de las exportaciones. Además, el destino geográfico de las exportaciones es más diversificado y el comercio intrarregional ha tenido un rápido crecimiento. También ha habido un proceso de desindustrialización que ha reducido el empleo en industrias intensivas en mano de obra femenina y las mujeres han perdido su empleo en las industrias en decadencia y enfrentan dificultades para emplearse en las industrias manufactureras más intensivas en capital. En el caso de Chile ha habido una feminización del empleo en el sector agrícola exportador (uvas de mesa, kiwi).

Mientras que en la región del Centro del Continente el comercio está fuertemente vinculado con Estados Unidos y fortalecido con mecanismos como tratados de libre comercio con ese país, en la región Sur hay en términos generales una mayor diversificación comercial hacia Europa, Medio Oriente y Asia.

El contenido del empleo en las exportaciones en la subregión MERCOSUR muestra que el comercio internacional no absorbe una proporción importante del empleo total y en particular, no lo hace respecto al empleo femenino. Hay además una baja incorporación de empleo en los sectores vinculados al comercio exterior y una fuerte segregación ocupacional por sexo, donde las mujeres se ocupan en sectores no transables. La especialización productiva y la segregación laboral de género son elementos centrales para explicar estos resultados.

En la región MERCOSUR, el contenido de empleo femenino en las exportaciones se caracteriza por una menor escolaridad que la observada en el promedio de las mujeres ocupadas y también se observa un patrón de especialización productiva como países importadores netos de bienes de capital.

En la Subregión Comunidad Andina prevalece la participación relativamente alta de exportaciones de minerales y petróleo, también hay un mayor peso de Estados Unidos y Canadá en el destino de las ventas externas, registrándose un rápido crecimiento del comercio intrarregional. A pesar de que las exportaciones de recursos naturales han declinado, todavía hoy estas exportaciones representan 59.3% del total exportado; para los países andinos como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú representan el 77.6%, y para países como Venezuela, Nicaragua y Panamá el 90%. Chile con una de las tasas más altas de crecimiento de las exportaciones, todavía depende (90.8%) de la exportación de productos primarios y de manufacturas basadas en productos agropecuarios.

En varios de los países de América Latina se pasó del modelo de sustitución de importaciones al modelo exportador-importador. Se ha registrado una intensa ruptura de cadenas productivas, desapareciendo un gran número de industrias. La participación de la industria en el PIB ha descendido en los últimos 10 años. Ha aumentado el peso en la economía del sector terciario, en gran medida en comercio informal, en locales pequeños, puestos callejeros y otros. En conjunto, los empleos generados por el comercio ni crecieron ni mejoraron, ni en general aumentó el empleo formal, al contrario, muchos de los nuevos empleos son precarios e informales. Y si bien

el empleo de las mujeres ha aumentado, éste ha sido fundamentalmente precario, se ha ido saliendo de la industria e ingresando a sectores no transables y muchos de ellos informales.

Tampoco, en general, los ingresos han crecido en América Latina, más bien han caído en la mayoría de los países –excepto algunos como Chile– aumentando la desigualdad y la concentración.

En suma, en el marco neoclásico del comercio internacional, el género considera a hombres y mujeres como agentes y si bien acepta diferencias biológicas o sociales, naturaliza esas diferencias y supone un proceso de reasignación de factores derivado de incentivos a la especialización de manera que en sectores en los que hay abundancia de recursos con ventaja competitiva, habrá creación de empleos a la vez que habrá cierre de empresas no competitivas. Así mismo, supone reducción de precios por mayor competencia, aumento del consumo, descenso en los precios de los bienes de producción, ya que se importan del exterior aquellos que tienen más bajo precio y mayor calidad). La segregación ocupacional de las mujeres y sus menores salarios operan como estímulo a las exportaciones, aunque estas diferencias eventualmente tenderán a cerrarse.

Sin embargo economistas feministas como Çağatay (2005) señalan que los mercados laborales son altamente segmentados y que los resultados de la apertura comercial están mediados por las instituciones que regulan los mercados de trabajo, esto es, por leyes laborales, normas sociales, sindicatos y comportamiento de los empleadores, siempre teniendo en cuenta que las instituciones son portadoras de sesgos de género.

Adicionalmente los mercados no operan a niveles de empleo pleno, sino que hay alto desempleo, subempleo, empleo informal, que son características típicas de los mercados laborales de las economías capitalistas subdesarrolladas. Las relaciones de género determinan quién es propietario de qué, quién recibe qué y quién hace qué en una economía, lo que afecta la distribución, la creación de valor y el proceso de acumulación.

El mercado laboral está en cambios constantes, por ejemplo, si al principio hay una ventaja laboral para el empleo de las mujeres, esto puede revertirse a medida que aumentan las necesidades de capacitación y entrenamiento para fabricar las exportaciones. Más aún, el comercio internacional puede generar incentivos para reprimir los salarios femeninos de manera que la economía permanezca competitiva y atraiga la inversión extranjera. A la fecha no hay evidencia de que el aumento del comercio internacional haya reducido las brechas salariales o beneficiado el empleo femenino, en

cambio sí hay pruebas de que una parte del empleo femenino ha sido sustituido por empleo masculino.

Los resultados han sido bastante diferentes a los previstos en los modelos (H-O) y (S-S). No han desaparecido las desigualdades de género, aunque en algunos países se han feminizado las condiciones laborales (informalización, precarización, baja salarial). El crecimiento del empleo en el mercado laboral formal es insuficiente de modo que ha aumentado el empleo informal en gran escala con condiciones de trabajo pobres, desigualdad salarial por iguales trabajos, un debilitamiento de las relaciones de género en torno al salario familiar y la autoridad masculina, y una caída general de los salarios e ingresos para hombres y mujeres.

En el trabajo de Azar, Espino y Salvador (2000) se señala que el empleo femenino contenido en el comercio exterior de Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay es relativamente reducido. Ello puede responder tanto a la baja incorporación de empleo en los sectores vinculados al comercio exterior, como a la propia segregación ocupacional por sexo, donde las mujeres se ocupan en sectores no transables. Claramente, ello se verifica en Argentina, Brasil y Uruguay donde la participación de mujeres en el empleo total es sustancialmente mayor a la vinculada directa o indirectamente al comercio internacional. Así mismo, los niveles de escolaridad que caracterizan estos empleos son más bajos que el promedio, aunque esta situación es relativamente diferente si se analizan los puestos de trabajo asociados a las importaciones, caracterizados por niveles educativos algo más elevados. Este resultado también se vincula al patrón de especialización productiva de estos países, que suelen ser importadores netos de bienes que, como los de capital, requieren directa e indirectamente de trabajadoras y trabajadores con mayores calificaciones para su producción. Debe considerarse, también que los sectores que emplean trabajo relativamente más calificado, son también aquellos menos intensivos en este factor.

Hay una persistencia de los mecanismos tradicionales de la mujer en el trabajo reproductivo más el trabajo en el mercado y el hombre en el trabajo del mercado. Lo que favorece que las mujeres se orienten hacia trabajos de mayor flexibilidad que les permita conciliar ambos trabajos: productivo y reproductivo.

En el ámbito productivo la reducción de los precios está más vinculada a las políticas de estabilización que a una reducción o baja de los precios por la apertura. En sectores como la producción agropecuaria

de subsistencia hay un desplazamiento de la población por la entrada de importaciones subsidiadas que obliga a las y los campesinos a migrar a las ciudades o fuera del país.

El hecho de que uno de los principales factores de competitividad, o ventaja estática de los países de la subregión, sea la existencia del recurso mano de obra abundante a bajo costo, es un arma de doble filo. Si el desarrollo y la inserción internacional dependen de acumular aprendizajes, elevar la calificación de las tareas y desarrollar innovaciones, para pasar de explotar ventajas estáticas (en este caso bajo costo de la mano de obra) a ventajas dinámicas, dichas condiciones se contradicen con las posibilidades que difunden las ensambladoras y las industrias y empresas tradicionales así como las grandes empresas extranjeras.

Específicamente, en el contexto de las mujeres se requiere generar más investigación sobre el impacto en las mujeres de los procesos de apertura e integración comercial, para poder desarrollar mecanismos de política que permitan conocer cómo afecta la integración económica a las mujeres. Examinar si estos procesos afectan de manera heterogénea a diferentes grupos de mujeres en sectores económicos distintos. Estudiar la relación entre comercio, empleo y género sobre la base de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Es necesario replantear el esquema de escaso crecimiento hacia uno de desarrollo con equidad. Generar políticas de creación de empleos productivos para mujeres y hombres a partir del fortalecimiento de las cadenas productivas, en la industria, los servicios y la agricultura; incentivar a las empresas para que simultáneamente aumenten el empleo de ambos sexos y la productividad; crear sistemas nacionales de protección social; estimular el aumento de los salarios reales, reducir las discrepancias salariales entre mujeres y hombres, así como la productividad de ellas y ellos, y vincular la educación con el crecimiento y el bienestar.

Desarrollar políticas específicas hacia las mujeres para reducir su vulnerabilidad en el campo laboral, abordar mediante políticas específicas temas como la calidad del empleo, la seguridad en el trabajo, las condiciones de trabajo, la protección social, la sindicalización femenina, la salud sexual y reproductiva y la falta de reconocimiento del trabajo doméstico. Más que enfatizar y ampliar los derechos laborales de la mujer madre, hay que buscar la generalización del concepto de derechos parentales. Desarrollar incentivos para las empresas, para promover buenas prácticas laborales y, en especial, para eliminar la discriminación de género.

En resumen no existe evidencia⁴⁹ entre apertura comercial y crecimiento económico y mejora en los empleos de las mujeres. El empleo de las mujeres ha crecido a nivel regional, pero no necesariamente vinculado al comercio exterior. Estas nuevas ocupaciones se ubican fundamentalmente en el sector terciario, en bienes no transables y en el empleo informal. Aquellas mujeres ocupadas en ramas con mayor intensidad de exportaciones y/o importaciones, siguen con empleos caracterizados por la segregación y discriminación salarial.

En los años evaluados, muchos países pasaron del modelo de sustitución de importaciones al modelo exportador-importador. El país más arquetípico de este cambio fue México. En la medida en que este cambio de modelo no genera crecimiento, es indispensable dar un giro a este patrón productivo e impulsar la creación de empleos para mujeres y hombres, elevar los salarios, aumentar los niveles de educación y la productividad y retomar la senda del desarrollo con equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azar, Paola, Espino, Alma y Salvador, Soledad (2000). *“Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina”*. Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN).
- Bielschowsky, Ricardo (2009). *“Sesenta años de la CEPAL. Estructuralismo y neoestructuralismo”*. REVISTA CEPAL 97 • Abril.
- Brown, Flor y Dominguez, Lilia (2007). *“Determinants of Wage. Differentials in the Maquila Industry in México: a gender perspective”*. GEM-IWG. Working Paper 07-6.
- Çağatay, Nilüfer (2005). *“Gender Inequalities and International Trade: A Theoretical Reconsideration”*. Department of Economics. University of Utah, U.S.A. Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio en: generoycomercio.org
- French-Davis, R. (2000). *“Reforming the reforms in Latin America”*. New York: St. Martin Press.
- Giosa Zuazúa, Noemí y Rodríguez Enríquez, Corina (2010). *“Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su*

49 La mayor parte de los estudios, analizan la relación entre apertura comercial y la situación de las mujeres y el mercado de trabajo. Esto es así por las dificultades analíticas, tanto teóricas como relacionadas con la información estadística, para abarcar otras áreas: El desarrollo de la teoría económica para explicar los efectos sociales de la liberalización comercial se ha centrado en los efectos sobre las variables del mercado laboral (generación y pérdida de puestos de trabajo, cambios en la composición del empleo y en las remuneraciones) en los países desarrollados y en desarrollo.

aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica". CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 97. División de Asuntos de Género.

- Joeques, Susan (1995). *"Trade related employment for women in the industry and services in developing countries"*. Occasional Paper N°5, Geneva, UNRISD.

- Moreno Brid, J. C. and Ros, J. (2004). *"Mexico's Market Reforms in Historical Perspective"*. Revista de la CEPAL, CEPAL: Santiago de Chile, December.

- Moreno-Brid J.C., Pérez Caldentay, E. y Ruiz Nápoles, P (2006). *"El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones"*. CEPAL.

- Ocampo, J. A. (2003). *"Latin America's Growth Frustrations: the macro and mesoeconomic links"*. Seminar on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Markets, CEPAL: Santiago de Chile.

- Pérez Caldentey, Esteban y Ali, Anesa (2007). *"La ventaja comparativa como falacia y una regla para la convergencia"*. Revista de la Cepal 93. Diciembre.

- Rodrik, D. and Rodríguez, F. (2001). *"Trade Policy and Economic Growth: a skeptic's guide to the cross national evidence"*. NBER Macroeconomics Annual 2000, Vol.15. Cambridge Mass.: MIT Press.

- Williamson, J. (1990). *"What Washington Means by Policy Reform"*, in J. Williamson (ed.) *"Latin American Adjustment: How Much Has Happened"*. Institute for International Economics, Washington, D.C.

Anexo

América Latina y El Caribe (19 países): crecimiento del PIB, 1971-2009 (En tasas anuales de variación)

	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
ANTIGUA Y BARBUDA	0,3 A	6,8	3,2	3,3	6,7	4,9	4,2	-6,6 B
ARGENTINA	2,8	-1,0	5,0	-1,3	8,4	3,0	3,8	0,9
BAHAMAS	...	...	1,3	2,6	1,6	2,2	1,8	-3,9 B
BARBADOS	3,9 C	1,4	0,1	1,2	3,1	2,0	1,2	-3,6 B
BELICE	5,1 D	4,9	2,0	7,3	3,5	5,6	4,1	-0,5 B
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL)	3,9	-0,3	4,3	2,5	4,8	3,5	3,9	3,5 B
BRASIL	8,6	2,3	2,0	1,5	4,6	2,9	2,5	-0,2
CHILE	2,5	2,8	7,0	2,7	4,8	3,6	5,0	-1,5
COLOMBIA	5,4	3,7	3,9	1,1	5,3	3,0	3,4	0,4
COSTA RICA	5,7	2,4	4,7	4,8	5,9	5,3	5,0	-1,2 B
CUBA	...	...	-3,3	3,4	8,1	5,6	1,8	1,4
DOMINICA	...	4,2	3,3	-0,2	4,9	2,1	2,6	-1,5 B
ECUADOR	9,1	2,1	2,8	2,0	5,4	3,5	3,2	0,4
EL SALVADOR	2,4	-0,9	5,2	2,6	3,3	2,9	3,9	-3,5
GRANADA	17,6 E	11,3	1,6	5,6	1,8	3,9	2,9	-5,0 B
GUATEMALA	5,7	0,7	4,0	3,5	4,4	3,9	4,0	0,6
GUYANA	2,2	-3,1	5,8	0,4	2,6	1,4	3,3	0,9 B
HAÍTÍ	5,2	-1,0	-0,4	0,8	1,1	0,9	0,4	2,9
HONDURAS	5,5	2,7	3,3	3,0	5,8	4,3	3,9	-2,1
JAMAICA	-0,7	3,1	1,7	1,0	1,2	1,1	1,3	-3,0 B
MÉXICO	6,5	1,4	3,1	2,9	3,5	3,1	3,1	-6,5
NICARAGUA	1,0	-1,4	2,4	3,5	4,0	3,7	3,2	-1,5
PANAMÁ	5,6	0,9	5,6	3,5	9,2	6,1	5,9	2,4
PARAGUAY	8,8	3,1	3,2	0,3	4,8	2,3	2,7	-3,5
PERÚ	3,9	-0,7	3,9	2,0	7,6	4,5	4,3	0,9
REPÚBLICA DOMINICANA	7,2	3,3	4,5	4,5	7,0	5,6	5,2	3,5
SAINT KITT'S Y NEVIS	5,7 E	6,3	4,6	2,1	5,1	3,4	3,9	-8,5 B
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	6,4 F	6,4	3,4	3,4	5,5	4,4	4,0	-0,2 B
SANTA LUCÍA	4,4 E	7,4	2,9	1,5	3,8	2,5	2,7	-3,8 B
SURINAME	2,1 F	0,6	-0,5	3,0	4,2	3,5	1,8	2,5 B
TRINIDAD Y TABAGO	5,3	-2,7	2,9	8,3	6,9	7,7	5,7	-0,5 B
URUGUAY	2,7	0,4	3,9	-2,1	8,5	2,6	3,1	2,9
VENEZUELA (Rep. Bolivariana)	1,8	-0,3	3,8	-2,7	10,1	2,9	3,3	-3,3
AMÉRICA LATINA (19)	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
PIB TOTAL	5,6	1,3	3,3	1,4	5,3	3,2	3,2	-1,8
PIB PER CÁPITA	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
PIB POR TRABAJADOR	1,7	-1,5	0,6	-1,1	3,1	0,8	0,7	-3,8
PIB PER CÁPITA	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
AMÉRICA LATINA (19)	3,0	-0,8	1,5	-0,1	4,0	1,8	1,7	-2,9
ASIA (6)	-	5,6	5,8	2,2	3,9	3,0	4,1	-2,0
ESTADOS UNIDOS	-	2,4	1,6	2,0	1,4	1,8	1,7	-3,4
MUNDO G	-	1,6	0,6	2,0	3,3	2,6	2,0	-3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional (FMI). ^a

Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1974-1980.

^b Las cifras para 2009 corresponden a las estimaciones de CEPAL publicadas en el *Balance preliminar 2009*. ^c Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1975-1980. ^d Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1977-1980. ^e Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1978-1980. ^f Corresponde al promedio de las tasas de crecimiento del período 1976-1980. ^g Ponderado según peso de cada país a precios de mercado.

*Las mujeres del Istmo Centroamericano, ¿ganaron o perdieron con la apertura económica?*⁵⁰

| ISOLDA ESPINOSA

Introducción

En las últimas décadas, la participación económica de las mujeres ha aumentado en América Latina (Abramo y Valenzuela, 2001), coincidiendo en el tiempo con el proceso de liberalización y apertura económica. Numerosos estudios han mostrado el vínculo existente entre la producción para la exportación y el empleo de mujeres, confirmando la tesis que en los países en desarrollo, la producción para la exportación se desarrolla paralelamente con la feminización del trabajo remunerado. Si bien el aumento del empleo femenino no puede atribuirse exclusivamente a la apertura, ésta ha tenido una dimensión de género indiscutible.

Los defensores de la liberalización y apertura económica afirman que ésta es beneficiosa para las mujeres por el aumento en la demanda de empleo femenino, al menos en las economías semi-industrializadas, y que tales políticas pueden ayudar a anular las brechas de género en el empleo y los salarios.

Las economistas feministas por su parte plantean que la liberalización y apertura económica puede ser ventajosa para las mujeres en cuanto a demanda de empleo. No obstante, su “ventaja competitiva” como trabajadoras se basa en la inferioridad de sus condiciones de trabajo: nivel de ingresos, condiciones de salud y seguridad. De forma que las condiciones y modalidades bajo las cuales tiene lugar la feminización del empleo en las actividades ligadas a la exportación pueden contradecir tal conclusión.

Por un lado, las políticas económicas, y particularmente las de apertura, inciden de distinta manera en hombres y mujeres debido a los diferentes roles socialmente asignados, las desigualdades en la disponibilidad de activos⁵¹,

50 El presente documento es un extracto del libro *“Apertura Económica, Género y Pobreza en el Istmo Centroamericano 1990-2008”*, que próximamente publicará UNIFEM-PNUD.

51 La literatura sobre los mecanismos utilizados por la población para mejorar su situación ha ampliado la definición de “bienes” con el propósito de incluir el capital social y las relaciones familiares (Moser, 1998).

tangibles y no tangibles, y en el ejercicio del poder. Por otro, las políticas de liberalización y apertura económica han tenido un papel importante en el debilitamiento de los derechos de los/as trabajadores/as, ya que la desregulación del mercado laboral se ha justificado en nombre de la mejora de la competencia internacional. Y finalmente, la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral no implica necesariamente que se elimine la segregación por razones de género y/o la sub-valoración social de su trabajo.

Por tanto, lo importante no es sólo si las mujeres están teniendo más oportunidades de trabajo remunerado, sino la coyuntura política y económica en la se incorporan al trabajo remunerado y la medida en que estos contextos son positivos o negativos para la equidad de género.

Teniendo este debate como telón de fondo, en el presente documento se trata de establecer si las mujeres del Istmo Centroamericano ganaron o perdieron con la apertura económica. Para ello se hace un rápido repaso de las principales medidas y resultados de las políticas de ajuste estructural, para luego analizar los cambios en el nivel de actividad económica y en las formas de inserción laboral de hombres y mujeres registrados entre 1990 y 2008, así como el contexto del mercado laboral en que ello ocurre. Al final del documento se presentan las principales conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado, y una propuesta de líneas de acción.

Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural

Después de tres décadas de estabilidad cambiaria y de precios, a fines de los '70 e inicios de los '80 los países del Istmo Centroamericano registraron fuertes desequilibrios económicos internos y externos, como efecto de las crisis del petróleo de 1973 y 1979.

Las instituciones financieras internacionales y muchos gobiernos interpretaron tales desequilibrios como una prueba del agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en un régimen de amplios controles estatales y de industrialización por sustitución de importaciones, aplicada hasta entonces. Para corregir estos desequilibrios macroeconómicos, a fines de los '80, todos los países del Istmo aplicaron políticas de estabilización y ajuste estructural – también conocidas como “Consenso de Washington” – promovidas por las instituciones financieras internacionales (IFIs) como condición para acceder a recursos concesionales y a los mercados de capital, excepto en el caso de Nicaragua.

Las reformas se justificaron por los incrementos esperados en la eficiencia y el crecimiento de la producción. La visión predominante era que la

liberalización conduciría a un mayor éxito económico, al menos en el mediano o largo plazo. El propósito de la liberalización comercial era trasladar la producción de los bienes no transables y sustitutos de importación ineficientes, hacia los bienes exportables en los que los países del Istmo tenían ventajas comparativas. El supuesto de pleno empleo de todos los recursos (incluida la mano de obra) permitiría que tal traslado se realizara sin dolor. La apertura de la cuenta de capital se suponía proveería los flujos financieros que estimularían la inversión y el crecimiento con productividad.

A continuación se presenta una síntesis apretada de las principales medidas de política adoptadas:

Reducción del tamaño y funciones del Estado. El objetivo era reducir el déficit fiscal e impulsar las reformas legislativas e institucionales necesarias para pasar de un Estado interventor a uno facilitador de la actividad económica. Se promovieron programas de movilidad o reconversión laboral para disminuir el empleo público, la privatización de empresas de propiedad estatal.

Reforma tributaria. Sus rasgos más comunes han sido la búsqueda de la “neutralidad”, la simplificación legal y administrativa y el aumento de los ingresos tributarios. En función de ello se ha promovido la ampliación de la base tributaria y la disminución de las tasas aplicadas a los ingresos de las personas y las empresas. Además, todos los países han adoptado sistemas de impuesto al valor agregado (IVA) para gravar el consumo (Lora, 2001), cuyas tasas aumentaron entre 1985 y 1999. No obstante, en todos los países se mantienen sistemas de incentivos tributarios a determinadas actividades económicas para promover la inversión extranjera directa. Tal es el caso de las zonas francas, el régimen de perfeccionamiento y el turismo.

Promoción de inversiones y exportaciones. La política de promoción de inversiones en todos los países del Istmo, sin excepción, ha descansado en el establecimiento de zonas francas, es decir áreas delimitadas del territorio nacional que gozan de un régimen de exención fiscal. Los países también han emitido leyes de inversión extranjera, en las que se establece la aplicación de los criterios de trato nacional y trato de la nación más favorecida, así como mecanismos de solución de controversias entre el inversionista y el Estado.

Política monetaria y liberalización del régimen cambiario. El objetivo central de la política monetaria de los bancos centrales del Istmo ha sido

la reducción de la inflación. Para ello deben garantizar un nivel de reservas internacionales tal, que preserve la estabilidad cambiaria, como ancla de la inflación, aun a costa del financiamiento de la producción nacional, particularmente de la micro y pequeña empresa.

Reformas comerciales. La Política Comercial de los países del Istmo se ha orientado a lograr una inserción más eficiente en la economía internacional, para lo cual han priorizado la apertura comercial unilateral y la suscripción de acuerdos de libre comercio de forma conjunta o individual, cuyo alcance va más allá del comercio de bienes, incluyendo el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las inversiones⁵². Adicionalmente, se ha ofrecido un marco legal favorable, para la inversión nacional y extranjera.

Liberalización financiera. Entre los objetivos de las reformas financieras destacan el otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión (Lora, 2001). La liberalización ha consistido en reducir los coeficientes de encaje, eliminar los controles a las tasas de interés y los mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos.

Reformas laborales. Las reformas de la legislación laboral han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores/as. Es así que las modificaciones que los países han introducido a sus leyes han girado en torno a los siguientes ámbitos: a) ampliación de la gama de contratos de duración determinada; b) ampliación del período de prueba; c) facilitación de otras formas de contratación; d) disminución del costo del despido; e) facilitación de normas y reglas del despido colectivo; f) contratación a través de terceros; y, g) modificaciones a la jornada de trabajo y vacaciones; entre otros.

En cuanto a los resultados económicos obtenidos con la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural, existe consenso en que han tenido éxito en corregir los desequilibrios económicos, internos y externos, en todos los países del Istmo Centroamericano, abrir las economías al mercado mundial y reestructurar la producción y las exportaciones.

Inversión Extranjera Directa. En el conjunto de los países del Istmo los ingresos por IED pasaron de 391.1 a 7,521.8 millones de dólares entre 1990

52 Entre ellos destacan el DR-CAFTA (Dominican Republic and Central America Free Trade Agreement) y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

y 2008, lo que representa una tasa de crecimiento media anual de 21.9% (CEPAL, 2009). En todos los países del Istmo Centroamericano, excepto Panamá, las inversiones estuvieron muy determinadas por la dinámica de las zonas francas, particularmente en la industria de las confecciones, en la primera mitad de los '90. Sin embargo, Costa Rica logró atraer inversiones en áreas relativamente más sofisticadas como la industria electrónica, médica y de autopartes. A fines de los '90 e inicios del 2000, las privatizaciones y adquisiciones constituyeron los principales factores de atracción de la IED y de su orientación hacia los servicios tradicionalmente brindados por el Estado. Recientemente, la IED orientada a los servicios empresariales a distancia (*offshoring*) y el turismo han cobrado relevancia. Aunque la IED orientada a la manufactura ha perdido importancia relativa respecto al total y que la misma industria manufacturera ha experimentado cambios, la IED en busca de eficiencia (producir a bajo costo para exportar a otros mercados) continúa siendo la predominante en el Istmo Centroamericano, excepto en Panamá.

De exportadores de productos primarios a exportadores de manufacturas. Entre 1990 y 2008, las exportaciones del Istmo casi se cuadruplicaron. También varió la composición de las exportaciones según la intensidad tecnológica incorporada. En efecto, los productos primarios redujeron su peso en el total de las exportaciones de bienes del Istmo (CEPAL, 2008a), y los bienes manufacturados la aumentaron, debido al incremento de las exportaciones de tecnología media y alta. Costa Rica y El Salvador destacan por ser los que más redujeron el peso relativo de los productos primarios y también los que más aumentaron el de los bienes manufacturados; Nicaragua se ubica en el extremo contrario. Cabe señalar, que en el Istmo, la exportación de bienes manufacturados se basa principalmente en actividades de maquila. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua responden al patrón de especialización exportadora basado en la integración a flujos “verticales” del comercio de manufacturas, dirigidos principalmente al mercado de Estados Unidos. Panamá es la excepción; desde antes de 1990 su inserción se ha basado en la exportación de servicios, principalmente los de transporte vinculados al Canal, además de los servicios financieros y el turismo.

Pero también aumentaron las importaciones y el déficit comercial. Con la apertura, las importaciones de bienes y servicios del Istmo se han cuadruplicado, incrementándose a una tasa media anual mayor a la de las

exportaciones. La estructura de las importaciones por grandes categorías económicas no ha experimentado cambios significativos.

Se mantiene la dependencia de Estados Unidos. Estados Unidos sigue siendo el principal destino de las exportaciones del Istmo Centroamericano. En lo que respecta a las importaciones, Estados Unidos también predomina como país de origen, pero su peso relativo ha disminuido en todo el Istmo. Lo anterior se explica tanto por un incremento del comercio intrarregional, como por la existencia de nuevos destinos (China y México) y países de origen (China y Brasil) para las exportaciones y las importaciones, respectivamente. La enorme dependencia de Estados Unidos, hace al Istmo extremadamente sensible a las fluctuaciones de la economía estadounidense, como se comprobó en la actual crisis mundial de 2008.

Expansión y consolidación bancaria. Como resultado de los procesos de desregulación y apertura de los servicios financieros, y en particular de la privatización de los sistemas bancarios de El Salvador y Nicaragua, entre 1990 y 1994 el número de bancos aumentó de 47 a 98 en los 5 países del Istmo que integran el Consejo Monetario Centroamericano. A partir de 1999 el número de bancos disminuyó aceleradamente debido a un conjunto de quiebras, fusiones y adquisiciones, estabilizándose entre 2005 y 2006. Este proceso ha dejado como secuela el incremento de la concentración de la industria bancaria en los países analizados. A fines de 2007 el número total de bancos había disminuido a 74.

Modesto crecimiento de la economía. En el conjunto de la región, el PIB a precios constantes creció a un tasa media anual de 4.5% (CEPAL, 2009); Panamá y Costa Rica registran las mayores tasas medias anuales de variación del PIB, y Nicaragua las más bajas. En todos los países, salvo Honduras, las tasas de crecimiento del período 1990-2008 representaron aumentos significativos respecto de las registradas en la década de los '80. Pero en ninguno, las tasas posteriores a 1990 alcanzaron las registradas en las décadas de los '50, '60 y '70. Con todo, las modestas tasas medias anuales de crecimiento del PIB a precios constantes excedieron las tasas de crecimiento de la población.

¿Más y mejores empleos? ¿Para quiénes?

Retomando el planteamiento de Ganuza, Paes de Barros y Vos (2003) de que el mercado laboral es el principal canal a través del cual se transmiten los efectos de la liberalización económica, se trata de establecer si las muje-

res ganaron o perdieron con la apertura económica. Para ello, se analizan los cambios en el nivel de actividad económica y en las formas de inserción laboral de hombres y mujeres registrados en las últimas décadas, así como el contexto del mercado laboral en que ello ocurre.

Aumento de la actividad económica de las mujeres: una tendencia que se inició décadas atrás. La población económicamente activa del Istmo se habrá multiplicado por 2.7 entre 1980 y 2010, debido a las aún elevadas tasas de crecimiento demográfico, al aumento del peso relativo de la población de 15 a 64, pero sobre todo al aumento sostenido de las tasas refinadas de actividad económica de las mujeres. Nicaragua y Guatemala exhiben los mayores y menores niveles de actividad femenina, respectivamente, a lo largo del período analizado. En el conjunto de la región, las mujeres pasaron de representar el 20.7% de la PEA total en 1980 al 32.5% en 2010.

De acuerdo con Pérez Sáinz (2005), la crisis de los '80 implicó que – en los países del Istmo – el proceso de ajuste estructural se llevara a cabo a partir de un incremento del peso del sector informal, acompañado de un aumento significativo del proceso de feminización de los mercados laborales. El deterioro de las remuneraciones de los hombres, generado primero por la crisis y luego por las políticas de estabilización y ajuste estructural, presionó a las mujeres a incorporarse al mercado laboral para complementar los ingresos de su hogar o de su familia. Las mujeres se insertaron mayoritariamente en el denominado sector informal, no sólo porque les resultaba más asequible, sino porque además les facilitaba combinar la generación de ingresos con la responsabilidad del trabajo de cuidado no remunerado. La informalización se mostró, de manera inequívoca, como el fenómeno más importante en la década de los '80 (PREALC, 1991).

De acuerdo con Tironi y Lagos (1991), el proceso de reestructuración promovido conscientemente desde el Estado mediante la aplicación de políticas de ajuste estructural ha sido parte del tránsito de un régimen de acumulación y modo de regulación a otro a nivel de la economía mundial. El nuevo régimen de acumulación de capitalismo flexible descansa en un modo de producción y de trabajo flexible y mercado-centrado, y se caracteriza por un creciente impacto de los mercados financieros globales y de los vaivenes de la bolsa sobre la economía real (Dörre, 2002 citada por Yañez, 2004), como se pudo constatar en la crisis financiera de 2008-2009. En este modelo, no sólo se mantiene la generación del excedente laboral, sino que éste se crea y se manifiesta de múltiples maneras: el declive del empleo público; la persistencia de una economía de la pobreza; la precarización de

las relaciones salariales; y la migración internacional.

La contracción del empleo público afectó especialmente a las mujeres con cierto nivel educativo que habían podido insertarse en este sector antes de su declive, dado que las instituciones a cargo de las políticas sociales, donde ellas se habían concentrado, fueron las primeras a las que redujeron sus funciones y personal. En Nicaragua, datos sobre el empleo en el Gobierno Central, muestran que la docencia – donde históricamente han predominado las mujeres – fue el grupo de ocupación donde se registró una mayor disminución del empleo (63.6%), entre 1990 y 2002.

El desempleo abierto, como en el pasado, no ha sido un mecanismo de ajuste importante de los mercados laborales del Istmo Centroamericano. Esto a pesar de la incapacidad del nuevo modelo de generar empleo suficiente (Tokman, 1998). Durante el período analizado, en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el desempleo femenino ha sido menor que el masculino. No así en Costa Rica y Panamá, donde las mujeres han sido más afectadas por este flagelo. El bajo nivel de desempleo abierto se explica, igual que en las etapas precedentes, por la autogeneración de empleo. Alternativa que se torna cada vez menos viable, ya que, en el contexto de apertura de las economías del Istmo, una serie de actividades de autoempleo se han sometido a la competencia internacional.

El sector informal se caracteriza por una gran heterogeneidad, estando integrado por un reducido número de actividades dinámicas generalmente efectuadas por pequeñas y medianas empresas, y una gran cantidad de actividades de subsistencia a cargo fundamentalmente de trabajadores/as por cuenta propia, pero también de las microempresas. Las primeras asociadas a la provisión de ciertos bienes y servicios a sectores medios, mientras las segundas configuran la “economía de la pobreza”: pobres produciendo para pobres (Pérez Sáinz, 2005). El autoempleo de subsistencia, sigue teniendo un peso relevante en todos los países del Istmo; Costa Rica y Nicaragua constituyen casos especiales por sus claras tendencias descendente y ascendente, respectivamente, representando menos de un quinto y cerca de la mitad de la población ocupada.

En todos los países del Istmo, excepto Panamá, la incidencia de la pobreza tiende a ser mayor entre los/as trabajadores/as por cuenta propia que laboran en la industria y la construcción, en las áreas urbanas; y entre las personas que trabajan por cuenta propia en la agricultura, silvicultura y pesca (*proxi* de campesinado), en las áreas rurales.

En lo que respecta al proceso de precarización de las relaciones salaria-

les, las reformas laborales han sido limitadas. Al parecer no han incidido en la flexibilización de los mercados laborales; e incluso, en algunos casos han extendido y fortalecido los derechos laborales colectivos. Estos rasgos responden, por un lado, al hecho que los mercados laborales del Istmo Centroamericano históricamente han sido flexibles; y por otro, a que los procesos de democratización iniciados a raíz de la finalización de los conflictos bélicos tenían que tomar en cuenta los derechos de los/as trabajadores/as.

En los países del Istmo donde el autoempleo ha agotado su capacidad de absorción del excedente laboral, la migración internacional se ha erigido en un mecanismo importante de ajuste del mercado de trabajo. Constituyéndose en una de las principales modalidades de inserción de los países del Istmo en el proceso globalizador; inserción originada en la propia sociedad y no resultado de políticas públicas.

Con el nuevo modelo, la precarización de las relaciones salariales – al “desformalizar” el empleo – y la globalización del consumo, propiciada por la apertura de las economías, relativizan las funciones de abaratar los costos salariales y la producción de bienes y servicios para la población de bajos ingresos que en el pasado tuvo el excedente laboral (Pérez Sáinz, 2005). Es decir, el excedente laboral no es tan funcional al proceso de acumulación como antaño. De ahí que la exclusión no sea ajena al nuevo modelo, y aún más, la exclusión alcanza su expresión más depurada en el hecho que contingentes del excedente laboral devienen innecesarios y, por tanto, prescindibles.

¿Cuáles es el perfil de las mujeres que se han insertado en el mercado laboral del Istmo Centroamericano, entre 1990 y 2008? En todos los países, las mujeres registran las mayores tasas de actividad económica en las áreas urbanas, en cambio los hombres lo hacen en las rurales. Lo que sugiere la existencia de diferentes oportunidades laborales según áreas de residencia, en función de las concepciones sociales sobre los trabajos que corresponde realizar a unos y otras.

En cuatro de los seis países del Istmo, las tasas de actividad económica de las mujeres aumentan al pasar del grupo de edad 25-34 al grupo 35-49, edades que constituyen la cúspide de su etapa reproductiva. Lo que sugiere que actualmente las mujeres se mantienen en el mercado laboral aun después de establecer una relación conyugal y de tener hijos/as. Los hombres por su parte, han tendido a reducir su nivel de actividad económica en el grupo de edad 15-24, indicando que una mayor proporción de adolescentes y jóvenes permanecen en el sistema educativo antes de insertarse en el

mercado laboral, salvo en Nicaragua.

Las mujeres incrementan sus tasas de actividad económica a medida que aumentan sus años de estudio; mientras que el nivel de participación económica de los hombres parece tener un comportamiento independiente del nivel de instrucción. La información disponible alude a que los mayores niveles de instrucción de las mujeres han contribuido a que se incorporen al mercado laboral, al incidir en sus menores tasas de fecundidad – que disminuyen la demanda de cuidado de la niñez – y probablemente también, a cambiar sus concepciones sobre los roles de género.

¿Ha cambiado la estructura del empleo de hombres y mujeres por sectores de actividad económica? Si bien el empleo femenino sigue concentrándose en los servicios, como históricamente lo ha hecho, los cambios acaecidos durante el período analizado muestran trayectorias diferentes, pero sobre todo novedosas, por país. En Costa Rica y El Salvador ha continuado el proceso de terciarización, mismo que se muestra tímido en el caso de Guatemala; en cambio en Honduras, Nicaragua y Panamá pareciera haberse iniciado una suerte de reprimarización del empleo femenino, que es especialmente curioso en el caso de este último país.

En contraste, el empleo masculino ofrece una gama menos amplia de trayectorias: se concentra en la agricultura en Nicaragua, Honduras y Guatemala; y en los servicios en Costa Rica, Panamá y El Salvador. Sin embargo, en todos los países, excepto Nicaragua, se observa una propensión a la terciarización, que es acompañada de cierto nivel de industrialización, salvo en el caso de El Salvador. En Nicaragua el rumbo parece ser reprimarización con industrialización.

¿Cuáles han sido los principales cambios en la inserción laboral de hombres y mujeres, en el marco del modelo neoliberal de acumulación flexible? Los cambios en la inserción laboral de mujeres y hombres, registrados entre 1990 y 2008, han tenido efectos variados: i) la reducción del empleo público perjudicó a ambos sexos; ii) las/os profesionales y técnicas/os expulsadas del sector público parecen haberse reinsertado como asalariadas/os en el sector privado, proceso en el que se estima han tenido más éxito las mujeres que los hombres; iii) la disminución del peso relativo del empleo doméstico sin duda ha beneficiado a las mujeres urbanas, que ahora encuentran opciones de inserción laboral en el trabajo por cuenta propia o como asalariadas en micros y pequeñas empresas; iv) el aumento de la importancia de los sectores de baja productividad en el empleo total, y

particularmente en la categoría de trabajadoras por cuenta propia y familiares no remuneradas, ha sido mayor entre las mujeres urbanas que entre los hombres de la misma área de residencia, evidencia de la insuficiencia de puestos de trabajo generados en los otros sectores de productividad que les permitan lidiar a las mujeres con su doble o triple carga de trabajo; vi) el aumento de la proporción de mujeres rurales ocupadas en la agricultura, como trabajadoras por cuenta propia y familiares no remuneradas, aumenta su vulnerabilidad dado el actual contexto de desagrarización y descampesinización; vii) en cambio, el traslado de los hombres rurales de la categoría de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados a la de asalariados, representa una mejora relativa.

¿Qué cambios se han producido en la remuneración laboral de hombres y mujeres? La población urbana ocupada presenta diferentes niveles de ingreso – medido en múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita – según el país: Panamá y Costa Rica reportan los mayores ingresos medios para mujeres y hombres; El Salvador se ubica en una posición intermedia; correspondiendo los menores ingresos a Nicaragua, Guatemala y Honduras. Entre 1990 y 2008, los ingresos medios de las mujeres urbanas ocupadas aumentaron en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá; y disminuyeron en Guatemala y Nicaragua. En Guatemala la reducción de ingresos afectó a todas las categorías de ocupación, aunque con mayor fuerza a las empleadoras y asalariadas del sector público. Un rasgo común a todos los países, fue el descenso del ingreso medio de las mujeres profesionales y técnicas. A pesar de estos cambios, la categoría de empleadoras ha sido sistemáticamente la que ha reportado el mayor ingreso medio en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá; en Costa Rica esta distinción ha correspondido a las asalariadas del sector público; y en Honduras no se identifica una tendencia clara. En cambio, las asalariadas en establecimientos de hasta 5 personas, las trabajadoras por cuenta propia y las empleadas domésticas son, en orden descendente, las categorías con menor ingreso medio.

La relación entre el salario medio de las mujeres y el salario medio de los hombres, expresada en porcentaje, muestra una clara tendencia a la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres, en todos los países del Istmo. No obstante, entre las mujeres y los hombres con más años de estudio aprobados, aunque hay avances, parece que es más difícil lograr la igualdad de salarios. Al analizar la relación entre el ingreso laboral de las mujeres respecto del ingreso laboral de los hombres se constata la misma

tendencia mostrada por los salarios. Sin embargo, la menor relación de los ingresos laborales, en comparación con la de los salarios, sugiere que en las categorías de empleadores/as y trabajadores/as por cuenta propia las diferencias de ingreso son mayores. Lo que sin duda es manifestación de las desigualdades de género en el acceso y propiedad de activos, incluido el tiempo que se puede dedicar efectivamente a las actividades de generación de ingresos; así como de la dificultad de incidir directamente en los ingresos de estas categorías ocupacionales a través de políticas públicas, como sí se ha hecho en el caso de los/as asalariados/as.

En sintonía con el objetivo de las reformas laborales de reducir los costos extrasalariales, en Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá se redujo la proporción de la población ocupada y asalariada que aporta a sistemas de seguridad social. En todos ellos la contracción ha sido mayor en los sectores de baja productividad. Curiosamente, El Salvador – que es el único país que reportó aumento de la población que aporta a la seguridad social – también tuvo las mayores alzas en dichos sectores. La disminución del peso relativo de la población ocupada que aporta a la seguridad social afectó con más fuerza a las mujeres que a los hombres. Y como era de esperar, la proporción de cotizantes a sistemas de seguridad social es mayor entre la población asalariada que entre la ocupada.

La crisis financiera mundial y sus efectos en el Istmo

En septiembre de 2008 se desató la peor crisis financiera mundial, originada en la principal economía del mundo, concretamente en la banca de inversión, su segmento más dinámico, generando la recesión más profunda y de mayor cobertura desde la Gran Depresión de los '30, con una caída sincronizada de la producción y el comercio internacional. La crisis mundial se ha transmitido desde su epicentro hacia los países del Istmo a través de cinco canales: contracción de la demanda externa, restricción del financiamiento externo, reducción de la IED, debilitamiento del flujo de remesas y disminución del turismo.

Todo lo anterior repercutió en el desempeño económico y en el mercado laboral de los países del Istmo. Sin embargo, los últimos mostraron diferentes pautas de ajuste: en Costa Rica se centró en una caída del nivel de ocupación, mientras que en Honduras, Nicaragua y Panamá se enfocó en una reducción de la productividad laboral media, a causa de un aumento del empleo de baja productividad.

La inserción de los/as desempleados/as en el sector informal, como par-

te de las estrategias familiares de generación de ingresos, podría tener efectos importantes en el aumento de la carga de trabajo no remunerado de los/as miembros del hogar, particularmente de las mujeres y los/as niños/as (CEPAL, 2008b).

El análisis por sectores de actividad muestra respuestas diferenciadas al deterioro de las condiciones económicas. El sector agropecuario bajó su participación en el empleo total en Costa Rica; en cambio, en Honduras la aumentó. La industria manufacturera y la construcción sufrieron una caída del nivel de empleo, debido a la reducción de la demanda externa y del enfriamiento de la demanda interna, respectivamente. Las principales actividades del sector terciario experimentaron un crecimiento moderado debido al aumento del empleo público y a la expansión del sector informal.

En contraste con lo esperado, el nivel de empleo de los hombres se ha visto más afectado que el de las mujeres, excepto en Honduras, debido al impacto sectorial de la crisis en el mercado laboral, que ha golpeado más las ramas de actividad en las que ellos tienden a concentrarse. No obstante, continúan existiendo importantes brechas de género en los indicadores de participación, ocupación y desempleo, que reflejan las desventajas de la inserción laboral de las mujeres.

Conclusiones y recomendaciones

El incremento de la actividad económica de las mujeres del Istmo no se puede explicar por el desarrollo de las fuerzas productivas asociado al proceso de industrialización y sus fases; tampoco por el proceso de modernización económica y social, en el marco del cual se esperaba que se simplificaran las tareas domésticas y se extendieran los beneficios sociales del Estado, entre otros. Para entender la incorporación de las mujeres al mercado laboral en un contexto de precarización del empleo y los salarios, es indispensable incorporar la perspectiva de género. En efecto, el deterioro de las remuneraciones de los hombres, generado primero por la crisis de la deuda y luego por las políticas de estabilización y ajuste estructural, ha presionado a las mujeres a incorporarse al mercado laboral para complementar los ingresos de sus hogares, cumpliendo así con la función de cuidadoras del bienestar de sus miembros, asignada por la división sexual del trabajo. Sin duda, la menor demanda de tiempo de cuidado de la niñez – ante el descenso de la fecundidad – y los mayores niveles de educación de hombres y mujeres han facilitado tal incorporación.

Si bien el nuevo régimen de acumulación de capitalismo flexible des-

cansa en un modo de producción y de trabajo flexible, pero sobre todo precario, en los países del Istmo la flexibilización laboral no ha sido una prioridad, pues no había muchas rigideces que remover. Es por ello que ante la necesidad de reducir sus costos de producción, y de paso socavar los logros de los sindicatos en los países desarrollados, las empresas transnacionales han trasladado parte de su producción industrial a los países del Istmo. Esto ha ido acompañado de una marcada preferencia por la fuerza de trabajo femenina, más dispuesta a aceptar las “nuevas condiciones de contratación” y los menores niveles de ingreso.

De hecho, la creciente actividad económica de las mujeres no ha alterado de forma permanente la segregación ocupacional por razones de género. A pesar de que en promedio tienen un nivel educativo mayor que el de los hombres, continúan insertándose, en mayor proporción que ellos, en sectores de baja productividad y en ocupaciones que no requieren mayor calificación laboral: empleo doméstico, comercio, restaurantes y hoteles.

En aparente contradicción con lo anterior, la brecha relativa entre el salario promedio de hombres y mujeres muestra una clara tendencia a la reducción en todos los países del Istmo. En el caso de la población con 13 años o más de estudio, aunque hay avances, pareciera que es más difícil lograr la igualdad. El ingreso laboral presenta un comportamiento similar, aunque con una brecha mayor. Sugiriendo que en las categorías de empleadores/as y trabajadores/as por cuenta propia las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres son mayores, seguramente debido a las desigualdades de acceso a recursos productivos y al menor tiempo que dedican las mujeres a la generación de ingresos, ante la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Lamentablemente, las menores brechas de salarios o de ingresos laborales entre hombres y mujeres que ostentan los países del Istmo, e incluso su reversión, no implican necesariamente una mejora en la situación de ellas. Sino que su salario o su ingreso laboral se deterioraron menos que los de los hombres, excepto en el caso de Honduras.

En sintonía con el objetivo de reducir los costos extrasalariales de las reformas laborales, se ha reducido la proporción de la población ocupada y asalariada que aporta a sistemas de seguridad social; disminución que afectó con más fuerza a las mujeres que a los hombres. Todo ello, en un contexto de aumento de la proporción de la población de 15 a 64 años, y en menor medida de la de 65 años y más. Con menos aportantes a los sistemas de seguridad social, en el futuro cercano ¿quiénes cuidarán a los/

as adultos/as mayores? ¿Quiénes financiarán ese cuidado?

Todo lo anterior lleva a plantearse la necesidad de que las sociedades del Istmo consensúen un “nuevo contrato social y de género”, acorde con las transformaciones experimentadas en los distintos ámbitos, que tenga como centro el bienestar de las personas, redefina la relación laboral y “reconcilie” la vida familiar y laboral. El éxito de esta empresa demanda se construyan las condiciones necesarias y se defina una estrategia que comprenda diferentes ámbitos de intervención, horizontes temporales y la confluencia de diversos actores sociales. Teniendo esto como referente, se proponen las líneas de acción que se enumeran a continuación.

- ~ Generación de conocimiento y fortalecimiento de las capacidades de análisis de las políticas económicas desde la perspectiva de género.
- ~ Estandarización de la información estadística oficial e incorporación de la perspectiva de género.
- ~ Fortalecimiento de la capacidad de propuesta e incidencia en políticas económicas de las organizaciones de mujeres.
- ~ Disminuir la carga total de trabajo de las mujeres de los sectores populares
 - Ampliación de servicios básicos, particularmente agua potable
 - Ampliar la cobertura y los horarios de la educación preescolar y básica
 - Mejorar la calidad de los servicios de cuidado de la niñez, proveídos por el Estado
 - Promover la provisión de servicios de cuidado de la niñez, como parte de la responsabilidad social empresarial.
- ~ Incorporación de la perspectiva de género en el sistema educativo.
- ~ Promover el cumplimiento de la legislación laboral.
- ~ Ampliar la cobertura de la legislación laboral y la seguridad social al trabajo no asalariado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Laís y María Elena Valenzuela (2001). *“América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90”*. Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas. Serie: Documentos de Trabajo, 143.
- CEPAL (2009). *“Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y Repúbli-*

ca Dominicana: evaluación económica en 2008 y perspectivas para 2009”, México, noviembre.

_____ (2008a). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe.” 2007, Santiago de Chile, mayo.

_____ (2008b). “Panorama social de América Latina”. 2008, Santiago de Chile, diciembre.

- Ganuza, Enrique, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos (2003). “Efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad”. En Ganuza et al (eds), “Liberalización, desigualdad y pobreza”. América Latina y el Caribe en los 90. PNUD-CEPAL-Eudeba

- Lora, Eduardo (2001). “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Research Department, Documento de trabajo No. 462.

- Moser, Caroline (1998). “The Asset Vulnerability Framework Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”. World Development 26, No. 1.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2005). “Algunas hipótesis sobre desigualdad social y mercado de trabajo. Reflexiones desde Centroamérica”. En “La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro”. FLACSO.

- PREALC (1991). “Empleo y equidad: el desafío de los 90”. Santiago.

- Tironi, Eugenio y Ricardo Lagos (1991). “Actores sociales y ajuste estructural”, en Revista de la CEPAL, No. 44, agosto.

- Tokman, Víctor (1998). “Empleo y seguridad: demandas de fin de siglo”, Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 2, FLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.

- Yáñez, Sonia (2004). “La flexibilidad laboral como Nuevo eje de la producción y la reproducción”. En Rosalba Todaro y Sonia Yáñez (eds), “El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género”. Ediciones CEM.

Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: política fiscal

| LUCÍA PÉREZ FRAGOSO

América Latina y el Caribe no son un todo homogéneo, sino que cada uno de los países que componen la región cuenta con sus propias características económicas, su historia y su realidad. Entre ellos comparten, sin embargo, ciertas características. Una característica común es la desigual distribución del ingreso, y ésta se presenta en diferentes dimensiones y magnitudes en cada uno de los países.

El objetivo de este documento es ofrecer un acercamiento al análisis de las políticas fiscales de América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la economía feminista. La problemática común de desigual distribución del ingreso en los países exige un análisis específico desde la economía feminista.

El presente documento está dividido en cuatro secciones: la primera es una introducción breve; se definen los conceptos básicos de la política fiscal, así como lo que, para la autora, significa el análisis desde la perspectiva feminista. La segunda sección muestra de dónde se obtienen o pueden obtener los ingresos públicos y también expone los cuestionamientos fundamentales de la economía feminista a las políticas de ingresos públicos. En la tercera sección se plasma lo que comprenden las políticas de gasto público, así como el análisis feminista de las mismas. El documento concluye con una sección donde se señalan los retos que para el análisis de la política fiscal desde la perspectiva feminista se presentan en América Latina y el Caribe.

1. Introducción

En términos generales podemos decir que las políticas fiscales expresan la estrategia de desarrollo de los gobiernos, sus prioridades y la orientación de sus políticas económicas y sociales.

Por políticas económicas podemos entender, en términos generales, las intervenciones que un gobierno hace en la economía para redirigir o redireccionar el rumbo que ésta sigue. Las intervenciones se realizan en función de las prioridades gubernamentales.

La política fiscal comprende dos aspectos: por una parte, expresa cómo el Estado obtiene recursos para realizar sus labores de conducción de la economía, es decir, la recaudación de ingresos, y por otra, cómo y qué actividades públicas financia, es decir, la distribución de recursos públicos; la expresión más concreta de ambas es el presupuesto.

En pocas palabras, en la política fiscal se materializan las prioridades económicas de los gobiernos, pues señala quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes va a otorgar el gobierno bienes y/o servicios.

Las principales funciones de la política fiscal son: satisfacción de necesidades sociales, estabilización de la economía y redistribución del ingreso⁵³. A lo anterior, en la era de la globalización se ha añadido la asignación eficiente de recursos, en la que caben la promoción de la competitividad y la atracción de la inversión extranjera directa, entre otras.

Como función de la política fiscal, la satisfacción de necesidades sociales de la población de un país determinado se refiere a la distribución de recursos públicos para educación pública, salud, infraestructura, comunicación, seguridad y un largo etcétera; es decir, todo lo que se requiere en materia de servicios públicos para que una nación funcione.

La función de estabilizador de la economía de la política fiscal se evidenció, una vez más, cuando gran parte de los gobiernos del mundo decidieron aumentar el gasto público para contrarrestar la crisis económico-financiera desatada en Estados Unidos en octubre de 2008.⁵⁴

La redistribución del ingreso debería de ser la función primordial de la política fiscal en los países de América Latina. Dicha función consiste en trasladar recursos de una región y/o de un sector de la economía con mejor dotación de recursos hacia otras regiones o sectores de la economía que no disponen de cantidades suficientes. Fundamentalmente, la distribución del ingreso entre las personas significa obtener más recursos de las empresas y/o personas que cuentan con mayores ingresos para su redistribución entre los grupos de población de menores ingresos.

En el contexto actual de apertura económica en que se encuentran los países de América Latina, la asignación eficiente de los recursos resulta una función crítica, pues implica que los países tienen que alinear sus políticas fiscales. Ya que si, por ejemplo, un país decide subir sus impuestos o elevar

53 Política Fiscal. "Diccionario de Economía". Arthur Seldon y F.G. Pennance. Oikos-Tau S.A. Ediciones. 1986.

54 OECD "Economic Outlook". Interim Report. March 2009

las contribuciones a seguridad social que pagan las empresas, es posible que la inversión extranjera directa decida emigrar a donde no tenga que aportar estas contribuciones, con lo que el primer país en donde estaba perdería parte de su potencial de generación de empleos.

Como se puede deducir, la erradicación de las desigualdades económicas, políticas y sociales entre mujeres y hombres no forma parte de las funciones de las políticas fiscales, por lo que se hace prioritario que se reflexione sobre la temática.

La economía feminista⁵⁵ cuenta con herramientas específicas para el análisis de la política fiscal y con propuestas que integran opciones de políticas encaminadas a la búsqueda de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En términos sencillos, realizar un análisis desde la perspectiva feminista implica cuestionar las políticas desde tres ángulos: i) el impacto diferenciado de las políticas; ii) la desigual distribución del poder, y iii) el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.⁵⁶

Para el análisis de las políticas desde la perspectiva feminista, lo primero es responder a la pregunta: ¿la política existente genera impactos diferenciados en los diversos grupos de población? Significa cuestionar la neutralidad de género para saber cómo la política que estamos estudiando afecta a cada grupo de población y en qué magnitud, y cómo dicha afectación se diferencia entre los grupos poblacionales. Por ejemplo: los impuestos al consumo de ciertos bienes (impuestos al valor agregado) afectan más a quienes consumen más esos productos; en términos generales, en países donde se encuentra gravada la canasta básica alimenticia, quienes se ven más afectadas por el impuesto mencionado son las mujeres, que compran más los productos de la canasta básica alimenticia.

El segundo ángulo desde donde reflexiona el análisis feminista es el ámbito de las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres que existen en la economía, donde la desigualdad se manifiesta en menor poder para las mujeres. Lo anterior implica cuestionar si la política estudiada está reproduciendo las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres o si está promoviendo que cambie dicha situación.

El tercer ángulo desde el cual se requiere cuestionar la política estudiada

55 En este artículo se considera al género como la categoría analítica que se promueve desde la economía feminista.

56 Sen, Gita. *"Integración del género en los ministerios de finanzas"*. En Todaro, Rosalba y Rodríguez, Regina, editoras. *"El género en la economía"*. Ediciones de las Mujeres No. 32. Isis Internacional. 2001. Santiago.

es el de la contribución de las mujeres a la economía con trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; es fundamental indagar si las políticas están promoviendo la reproducción de los roles femenino y masculino establecidos o si están ayudando a terminar con ellos. Por ejemplo: las asignaciones monetarias por hija/hijo para disminuir la pobreza infantil (transferencias condicionadas), que en muchos países se entregan a las mujeres madres y que se condicionan a que ellas sean quienes lleven a sus hijas/hijos a la escuela, a la revisión médica, o a que den complementos alimenticios a sus dependientes, ejercen presión sobre las mujeres para que cumplan con el “rol femenino tradicional”.

2. Los ingresos públicos

Para poder vivir en sociedad, así como para que los países se organicen y se desarrollen, se requiere que sus integrantes aporten parte de sus recursos, y de hecho, gran parte de la población de cada país paga, de una u otra forma, impuestos y/o contribuciones.

Se necesitan recursos para: educación pública, salud, infraestructura, comunicación, seguridad, vialidad, limpieza, protección del medio ambiente, justicia, protección de los derechos individuales; en términos generales, se necesitan para proveer bienes públicos para el beneficio colectivo e, incluso, para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres.

En lo general, se puede señalar que la principal fuente de ingresos públicos en la mayoría de los países del mundo son los impuestos, que pueden ser directos o indirectos. Otras fuentes importantes son los derechos y los aprovechamientos, y en algunos países las aportaciones a la seguridad social se consideran también tributos.

Los derechos son las contraprestaciones que recibe el gobierno por proveer un servicio público, por ejemplo: el cobro de los servicios de agua. Los aprovechamientos son recursos que se obtienen por el pago de multas, infracciones, recargos, etc.

Existen dos tipos de impuestos según el objeto gravable: el primero comprende los impuestos que gravan directamente el ingreso, la riqueza o los bienes propiedad de las personas y de las empresas; el segundo tipo comprende los impuestos que se aplican al consumo de un producto o de un servicio.

Los impuestos directos son los impuestos sobre la renta y las utilidades de las empresas, impuestos sobre salarios e impuestos sobre propiedades.

Los impuestos indirectos comprenden, principalmente, los impuestos

al valor agregado y los impuestos al consumo de bienes y/o servicios.

El principal objetivo de contar con impuestos es la recaudación de ingresos destinados a la provisión de bienes y servicios públicos; la economía feminista, especialmente en América Latina y el Caribe, aboga por una mayor capacidad recaudatoria de los impuestos, especialmente los directos, ya que si los gobiernos cuentan con mayores ingresos tributarios, pueden gastarlos en programas sociales que tengan impactos positivos en los resultados de igualdad de género y también estimulen el crecimiento y desarrollo económico. Diane Elson⁵⁷ ha demostrado que los países que no son capaces de recaudar suficientes ingresos son más propensos a contar con deficientes servicios públicos, incrementando así la carga del trabajo de cuidado y de provisión social no remunerado de las mujeres.

Los impuestos directos, y en específico el impuesto sobre la renta, tienen, en la mayor parte de los países, características especiales que obedecen a distintas situaciones, por ejemplo: si existe, o no, algún tipo de ingreso que está exento; si se cuenta con pagos diferenciados para diferentes tipos de ingresos; si existe la posibilidad de deducir; qué se puede deducir; a partir de qué nivel de ingreso se paga dicho impuesto; cuáles son las tasas diferenciadas para los diferentes niveles de ingreso. Las anteriores variables determinan la progresividad de estos impuestos y pueden también llevar implícitos los sesgos de género.

Por lo regular, en los países desarrollados existe una mayor capacidad recaudatoria y hay una mayor participación de impuestos directos en el total de su recaudación; *“conforme los países se desarrollan más, tienden a generar más ingresos como parte del PIB”*,⁵⁸ mientras que los países en vías de desarrollo tienen una mayor dependencia de los impuestos indirectos.

Se requiere conocer quiénes pagan los impuestos en los países donde existen niveles altos de pobreza y grandes desigualdades de género; la pregunta se hace aún más imperativa, para no profundizar la pobreza y las desigualdades de género con el cobro de impuestos, así como para que el Estado pueda ofrecer más y mejores servicios públicos a los grupos de población con mayores necesidades. Para conocer quiénes pagan una proporción mayor de sus ingresos y/o de sus gastos en impuestos, se realizan los estudios de incidencia.

57 Elson, Diane. *“Monitoreo de presupuestos públicos desde la perspectiva de CEDAW”*. UNIFEM. Nueva York. 2006.

58 Grown, Caren e Imraan Valodia (ed.). *“Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries”*. IDRC: Routledge. London. 2010.

En términos generales, se puede decir que los impuestos indirectos son regresivos, esto es, que quienes cuentan con menores ingresos pagan una mayor proporción de su ingreso en impuestos. En países donde se grava con impuestos indirectos toda la gama de productos de consumo básico, especialmente alimentos y medicinas, se encuentra que quienes pagan una proporción mayor de su ingreso en impuestos son los grupos de población con menores niveles de ingreso.

Los análisis de género de los sistemas impositivos en Latinoamérica son pioneros; existen análisis de las legislaciones de impuestos directos y estudios de incidencia de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en estudios realizados para Argentina y para México⁵⁹; también se cuenta con análisis de género de sistemas impositivos para Chile, Ecuador y Guatemala⁶⁰.

Cuando se habla de contribuciones a la economía, como sería lo correspondiente a todas las políticas de ingresos, es importante recordar la gran contribución que realizan las mujeres con el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, lo que se puede considerar un subsidio al buen funcionamiento de la economía, que no se manifiesta abiertamente, pero que allí está, y las estadísticas de uso del tiempo ayudan a visibilizar, para su valoración.

Antes de concluir la sección de ingresos públicos es importante señalar que otra forma de obtener ingresos con que cuentan los gobiernos es el endeudamiento interno y/o externo. Las políticas de deuda también son parte de las políticas fiscales.

3. Las políticas de gasto público

Aunque sea igual de importante en la política fiscal la obtención de los ingresos que el gasto público, éste último abierta y notoriamente define las prioridades de los países y las estrategias a seguir en cada modelo de desarrollo, por lo que es más común encontrar discusiones y argumentaciones sobre esta parte de la política fiscal.

Las políticas de gasto público comprenden todas las erogaciones que realizan los gobiernos y se pueden considerar “declaraciones de valor”, en el sentido de que aquello a lo que se le asigna recursos es lo que se está valorando, lo que se está atendiendo directamente.

Los avances en América Latina en materia de análisis de género de las

59 *Ibíd.*

60 Pazos Morán, María (dir.) y Rodríguez, Maribel (coord.). “Fiscalidad y equidad de género”. Fundación Carolina. CeALCI. Documento de Trabajo no. 43. Madrid. 2010.

políticas de gasto público han sido muchos, muy diversos y se han producido a través de la herramienta de presupuestos con perspectiva de género.

El concepto de presupuestos de género es muy amplio y, de acuerdo con los objetivos propuestos en cada iniciativa, los resultados que se obtengan serán diferentes.⁶¹ En la región hay numerosas iniciativas de presupuestos con perspectiva de género; se puede decir que la mayoría de los países del subcontinente cuentan con alguna iniciativa en este sentido, y de hecho existe una enorme riqueza en la región en la variedad de iniciativas de presupuestos de género.

Se cuenta con iniciativas en los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional o estatal, local y también en los niveles sectorial e institucional. Otra clasificación de las iniciativas se basa en quién las promueve: unas provienen de los parlamentos, otras del sector ejecutivo y muchas de la sociedad civil. También cuentan con distintas clasificaciones que corresponden a la etapa del proceso presupuestal: planeación, auditoría, además de otras variedades.

Incluso existen propuestas de presupuestos de género participativos, cuyo principal objetivo es la generación de conciencia ciudadana.

El análisis de los presupuestos públicos desde la mirada de género ha logrado visibilizar muchas problemáticas, y permitido señalar que gran parte de las políticas públicas no son género-neutrales, ya que impactan diferenciadamente a los diferentes grupos de población.

Así mismo, se han realizado propuestas de políticas públicas encaminadas a la erradicación de las desigualdades económicas, sociales y culturales entre mujeres y hombres.

También se dispone de metodologías para la elaboración⁶² de presupuestos de género que fortalecen los procesos de planeación, programación y presupuestación, al realizarlos integrando la perspectiva de género.

En términos amplios, podemos decir que los procesos de integración de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos son procesos políticos, de largo plazo y que aún están en construcción.

Los presupuestos con perspectiva de género han sido, en la región, fundamentalmente una herramienta para asegurar y promover la asignación de recursos a la atención de las problemáticas de las mujeres y en algunos

61 En <http://www.gender-budgets.org>

62 Por ejemplo: Pérez Fragoso, Lucía Clarisa, Rosalío Luis Rangel Granados y María de la Concepción Vallarta Vázquez. *"Nueva guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género"*. Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C. Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). México. 2005.

casos a la agenda feminista. Las iniciativas de presupuestos de género en América Latina han sido muy útiles para obtener recursos para las mujeres y la equidad de género; también han sido útiles para la sensibilización del funcionariado público y para visibilizar los impactos diferenciados de las políticas públicas.

Sin embargo, a pesar de los avances y los logros de las iniciativas de presupuestos de género, no se ha conseguido que los recursos destinados sean más que 1% de los presupuestos totales; es decir, que si bien han sido de gran utilidad, no han logrado que una parte significativa del gasto público se dedique a la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres en la región.

Una propuesta específica de Política de Gasto Público desde la Economía Feminista consistiría, por ejemplo, en que se estableciera un sistema de cuidado por el cual el Estado asumiera su responsabilidad en el cuidado de las personas (infantes, niñas, niños, jóvenes, adultas y adultos, personas enfermas, adultas y adultos mayores, así como personas con discapacidades) y promoviera que las empresas asumieran la suya.

Otra propuesta de política de gasto público, dirigida a la erradicación de las desigualdades de género y de ingreso, consistiría en la asignación de la cantidad de recursos públicos necesarios para la promoción y generación de empleos formales para mujeres y para hombres.

Las políticas de gasto aquí mencionadas deberían conjuntarse con políticas de educación, salud, vivienda, etcétera..., lo que implicaría una política de gasto público propuesta desde la economía feminista y, aún más, un modelo de desarrollo cuyo centro fuese el cuidado y el bienestar de las personas y no sólo el crecimiento de la producción de bienes y servicios en general.

En los últimos 10 años, gran parte de los países latinoamericanos han incrementado su gasto social (dedicado a salud, educación y desarrollo social, fundamentalmente)⁶³, pero los resultados no han sido suficientes, por lo que es preciso redoblar esfuerzos. Se requiere que incrementen los recursos públicos destinados a la erradicación de las desigualdades de género e ingreso en la región.

4. Retos de la política fiscal en América Latina

En términos generales, los modelos de desarrollo seguidos en América Latina y el Caribe han generado grandes desigualdades y en algunos

63 CEPAL. “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. 2010”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010.

casos, polarización en la distribución del ingreso; así, conviven sectores muy privilegiados que gozan de los beneficios del crecimiento económico y amplios sectores de población con niveles muy altos de marginación, exclusión y pobreza.

El reto principal para América Latina es erradicar las desigualdades en la distribución del ingreso. La crisis económico-financiera del mundo desarrollado que se desencadenó en el año 2008 dejó muy claro que el mercado, por sí solo, no es capaz de llevar a las economías a buen fin; es preciso contar con la intervención del Estado para que dirija la economía y que ésta genere mejores niveles de vida para toda la población.

La necesidad de reflexionar acerca de las políticas fiscales desde la economía feminista obedece a la necesidad de que las políticas se dicten teniendo presente lo que sucede en la vida cotidiana de las personas, lo que sucede a mujeres y a hombres en la sociedad, y no sólo en lo que las leyes señalan.

Las grandes desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre mujeres y hombres que existen en América Latina y el Caribe exigen que las políticas diseñadas para erradicar las desigualdades del ingreso se dicten buscando eliminar al mismo tiempo las desigualdades entre mujeres y hombres.

Los retos en materia de política fiscal para la región son muchos y es muy difícil generalizar, pero gran parte de los países tienen en la escasa recaudación uno de sus principales problemas fiscales; en muchos casos también existe poca credibilidad en los gobiernos, y las personas y empresas tratan continuamente de evadir los impuestos.

La transparencia es un prerequisite para la exigencia de rendición de cuentas de las políticas, los programas y los presupuestos públicos. La ciudadanía se debe asegurar que los recursos están llegando a la población objetivo y a cada uno de los destinos señalados. Cuando no existen mecanismos adecuados de distribución del gasto público es muy difícil que la ciudadanía se encuentre dispuesta a pagar sus impuestos y a contribuir así con sus propios recursos al bienestar colectivo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone la creación de un Pacto Fiscal entre Estado-sociedad,⁶⁴ con la finalidad de que se recauden ingresos suficientes para erradicar las desigualdades en la distribución del ingreso.

Cuando se busca la eliminación de todas las formas de discriminación

64 Ibid.

contra las mujeres, se requiere que todas las políticas contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, y no sólo las políticas que atienden directamente a la población femenina sino todas las políticas. Se necesita hacer oficial y explícito el compromiso con la erradicación de las desigualdades, siendo este último un proceso de largo plazo.

En suma, para eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y la desigual distribución del ingreso en América Latina y el Caribe, es imprescindible que el modelo económico de cada país priorice estos objetivos y los convierta en el motor de su crecimiento y desarrollo económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cagatay, Nilufer (2003). *"Gender Budgets and beyond: feminist fiscal policy in the context of globalization"*. Gender and Development. Volume 11, Number 1, May 2003.
- CEPAL. *"La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. 2010."* Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010.
- Elson, Diane. *"Monitoreo de presupuestos públicos desde la perspectiva de CEDAW"*. UNIFEM. Nueva York. 2006.
- Elson, Diane. *"Iniciativas de presupuestos sensibles al género. Dimensiones clave y ejemplos prácticos"*. En Villota, Paloma de (ED.) *"Economía y Género"*. Editorial Icaria. 2003.
- Grown, Caren e Imraan Valodia (ed.). *"Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries"*. IDRC: Routledge. London. 2010.
- Grown, Caren (2006). *"What Gender Equality Advocates should know about Taxation"*. AWID Spotlight. Number 7. March 2006.
- Pazos Morán, María (dir.) y Maribel Rodríguez (coord.). *"Fiscalidad y equidad de género"*. Fundación Carolina. CeALCI. Documento de Trabajo no. 43. Madrid. 2010.
- Pérez Fragosó, Lucía Clarisa, Rosalío Luis Rangel Granados y María de la Concepción Vallarta Vázquez. *"Nueva guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género"*. Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C. Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) México. 2005.
- Sen, Gita. *"Integración del género en los ministerios de finanzas"*. En Todor, Rosalba y Regina Rodríguez, Editoras. *"El género en la economía"*. Ediciones de las Mujeres No. 32. Isis Internacional. 2001. Santiago.

*Los presupuestos sensibles al género como herramienta para la justicia de reconocimiento y redistribución: análisis de la experiencia venezolana.*⁶⁵

| MASAYA LLAVANERAS BLANCO

1. Introducción

El combate a la pobreza se ha incorporado dentro de las agendas de Estado a nivel nacional e internacional, movilizandorecursos y voluntades apuntaladas hacia su erradicación. Al mismo tiempo, la equidad de género ha logrado, mediante disputas y combates, ganar un espacio en las agendas nacionales e internacionales. El vínculo género-pobreza, a su vez manifiesta la interconexión entre lo que la académica norteamericana Nancy Fraser denomina justicia de reconocimiento (en el terreno de lo cultural) y justicia de redistribución (en el terreno de lo económico), las cuales se entrecruzan dentro del llamado fenómeno de feminización de la pobreza.⁶⁶ A su vez, los presupuestos sensibles al género, definidos tanto en relación al análisis como a la elaboración de presupuestos públicos desde un enfoque de género, se han posicionado como una estrategia potencial para abordar ambas formas de injusticia desde el quehacer del Estado.

El presente trabajo tiene por objetivo explorar críticamente las potencialidades de la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de planificación y presupuesto público como posible herramienta para la eliminación de las injusticias de distribución y reconocimiento tal y como las define Nancy Fraser (1997), enfocándose en el proceso de implementación de presupuestos sensibles al género (PSG) en la República Bolivariana de Venezuela. Esta exploración se sustentará en la consideración del género como categoría de análisis transversal a todas las relaciones sociales, económicas y políticas, centradas en el acceso, ejercicio y control del poder en sus diferentes manifestaciones, así como en una conceptualización de la

65 El presente trabajo es un resumen de una versión más extensa presentada en la XIX Conferencia de la Asociación Internacional para la Economía Feminista en Buenos Aires, Argentina, en Julio de 2010. Muchas gracias a los comentarios de Raquel Coello, Mertxe Larranaga, Yolanda Jubeto, Gioconda Espina y Antulio Rosales.

66 Éste es definido por Sylvia Chant como la predominancia de hogares encabezados por mujeres entre aquellos que se encuentran en situación de pobreza calculada en base a ingresos, considerados los más pobres entre los pobres (2001, p. 6).

pobreza como proceso complejo y multidimensional. Igualmente, se desarrollarán conceptos relacionados con la planificación y el presupuesto público como procesos técnico-políticos de alcance transversal a la totalidad del Estado y como espacios necesarios para garantizar el ejercicio de derechos. Por otro lado, se explorará la experiencia venezolana de implementación de PSG a nivel nacional y se analizarán los alcances de los PSG como herramienta de transformación a la luz de la experiencia y la discusión metodológica y teórica.

2. Desigualdad de género como injusticia bivalente

El género es una categoría de análisis que observa la significación social y cultural que se otorga a las diferencias sexuales y resulta en relaciones de poder y subordinación. Cuando se habla de “perspectiva de género” se trata de incorporar las desigualdades fundamentadas en la diferencia sexual entre los marcos de análisis sobre un fenómeno o situación dada. Joan Scott (1996) se refiere al género para analizar la forma en la que se construyen las relaciones sociales entre los sexos, ampliando la discusión sobre la subordinación de las mujeres y la desigualdad al incorporar a los varones como actores dentro de un sistema de relaciones de poder interdependientes.

De acuerdo con Fraser (1997), el género es un factor estructurante para la economía que determina formas específicas de explotación de acuerdo al sexo. Estas formas de explotación género-específicas requieren la ejecución de medidas que afectan la distribución de recursos, bienes y servicios, también llamadas medidas redistributivas. Por su parte, las relaciones de género desencadenan formas de subordinación e interactúan con otras formas de discriminación erigidas sobre las relaciones de clase y raza o etnia, las cuales naturalizan las desigualdades sociales; de igual forma sirven de sostén y reproductor de las mismas (Bustamante Olivera s.f.).

Más allá de afectar el lugar de sujetas y sujetos dentro de los procesos de producción, el género afecta la totalidad de los espacios sociales que estos ocupan. El género se presenta con una impronta simbólica ineludible en la cotidianidad de las mujeres dentro de la que se imponen el androcentrismo y el sexismo, o la instalación del privilegio para aquello considerado masculino, y la devaluación propia de la condición femenina y todo lo que sea asociado a ella. Las implicaciones de esta devaluación cultural son evidentes en la mayoría de las normas sociales y se manifiestan con claridad en el lenguaje, la publicidad sexista y la violencia contra las mujeres. Esta

problemática es denominada por Fraser como injusticia de reconocimiento cuyo terreno de combate es la cultura, y cuyo mecanismo de reparación sería la revaluación de aquello considerado femenino y la ruptura con las normas androcéntricas.

La interacción entre los sistemas económicos y culturales concibe experiencias sociales que perpetúan dinámicas de desigualdad. Por ejemplo, las experiencias históricas de las mujeres han sido determinadas, en la mayoría de los casos, por el rol de reproductoras. Lourdes Benería (1984) establece tres formas de reproducción atribuidas a las mujeres en base a dinámicas de género: la reproducción biológica, relacionada con el proceso de concepción, gestación y embarazo; la reproducción de la fuerza de trabajo, que comprende la crianza y la formación de futura mano de obra; y finalmente la reproducción social, vinculada con el mantenimiento de los sistemas y estructuras normativas mediante la educación y formación dentro de las familias y otras instituciones. Estos roles reproductivos (no siempre vinculados a la maternidad), de importante contenido simbólico y cultural, son factores que determinan las oportunidades, capacidades y condiciones en que las mujeres participan en actividades remuneradas de los sectores productivos y/o de mercado.

En este contexto, la subordinación de las mujeres requiere ser observada como una condición bivalente en la cual los factores culturales y económicos, profundamente imbricados, perpetúan una condición de injusticia. La interrelación entre estos ámbitos se observa en degradación de lo que es considerado “femenino” en la cultura (el cuidado y la crianza) y su manifestación en el ámbito económico, donde el trabajo de las mujeres, o trabajo “femenino” (aún cuando no siempre sea realizado por mujeres) es considerado improductivo o poco productivo y mal remunerado. Esta desvalorización en el ámbito económico perpetúa la subordinación en lo cultural, reproduciendo el ciclo de injusticia de género. Las inversiones dirigidas al logro de la igualdad entre hombres y mujeres requieren, por lo tanto, contemplar las bivalencias de la injusticia de género.

3. La injusticia bivalente: un asunto de política pública

La bivalencia cultural y económica de la injusticia de género se manifiesta en cuatro elementos principales señalados por Joan Scott (1996): simbólicos, normativos, institucionales y subjetivos. Estos elementos se interrelacionan, se solapan y actúan en simultaneidad, manteniendo y reproduciendo el *status quo*, en el que existe “*un control diferencial sobre los recursos*

materiales y simbólicos” que determina las relaciones de poder y mantiene a las mujeres en situación de subordinación (Lamas, 1998). Tanto los elementos institucionales (manifiestos en el aparato del Estado, la familia y el sector privado) como los elementos normativos (manifiestos en leyes, normas culturales y estructuras sociales) se muestran con claridad en el propio proceso de planificación, presupuesto y ejecución de políticas públicas. Este proceso representa una herramienta fundamental que el Estado aplica directa e indirectamente para la superación y/o la reproducción de la injusticia de género y clase.

Sobre la base de los programas ejecutados dirigidos a la pobreza y/o a la equidad de género a partir de 1990, Irma Arriagada elabora cuatro tipologías de políticas: i) Políticas universales ciegas al género; ii) Políticas redistributivas y compensatorias; iii) Políticas de derechos y reconocimiento cultural; y iv) Políticas de redistribución y de derechos económicos, sociales y culturales (2005, p.111-112). Las primeras son aquellas políticas sociales que parten de la “neutralidad” respecto al orden de género (perpetuándolo) e incluyen a la gran mayoría de las políticas públicas de las últimas décadas. El segundo tipo se presenta en programas asistenciales, generalmente relacionados con la pobreza y la pobreza extrema, focalizados en las madres o jefas de hogar en situación de pobreza, iniciados en 1980 y sostenidos hasta hoy. El tercer tipo se refiere a las políticas de derechos y reconocimiento cultural, las cuales dan un viraje hacia la justicia de reconocimiento y se manifiestan en campañas comunicacionales y medidas legislativas. La cuarta tipología, también llamada por Arriagada “políticas de casillero vacío” por no haber sido ejecutadas aún, incluye las demandas de justicia redistributiva y de reconocimiento con el objetivo de *“brindar más autonomía y poder a las mujeres, modificando el desequilibrio de género existente y flexibilizando los roles de género con miras a acrecentar las opciones de hombres y mujeres”* (2005, p. 111).

Dado que la mayor parte de las inversiones y políticas del Estado se enfocan en las tipologías I y II, existe la preocupación de que el reconocimiento de la subordinación de las mujeres se incorpore como un elemento limitado a la eficiencia de las políticas públicas de combate o eliminación de la pobreza sin hacer un énfasis real en el logro de la equidad entre los sexos. El factor eficiencia es generalmente relacionado con el hecho de que las mujeres pobres son población objetivo y, a la vez, ejecutoras directas de diversas políticas de protección social que benefician a los hogares en su totalidad, pasando de beneficiarias a operadoras de la política sin recono-

cimiento a su trabajo ni remuneración. En tal sentido, se corre el riesgo de hacer de las mujeres pobres operadoras de políticas de alto rendimiento y bajo costo, sin modificar su situación de subordinación, al tiempo que se transfieren beneficios a los hogares más vulnerables y se profundizan los roles de reproducción. Este riesgo implica la perpetuación de relaciones de discriminación de género y clase ya que, como establece Sweetman, *“resolver la pobreza material no es algo posible para las mujeres que carecen del poder de desafiar las políticas discriminatorias de las instituciones sociales”* (En Chant, 2005, p.216).

A la luz de las tipologías propuestas por Arriagada, el combate de la injusticia bivalente de género requiere del impulso e inversión pública en políticas de derechos y reconocimiento cultural, así como de redistribución y de derechos económicos, sociales y culturales que permitan direccionar la inversión pública hacia la justicia de género. Los presupuestos públicos representan entonces un espacio de contienda para la agenda feminista.

4. La política fiscal como terreno de contienda feminista

La transversalización del enfoque de género implica que todas las políticas del Estado deben incorporar en sus diversas fases las diferencias sociales y ciclos de subordinación entre mujeres y hombres, tomando en cuenta los efectos *ex ante* y *ex post* de las intervenciones e inversiones públicas en las relaciones de género y clase, así como la calidad de vida de los hogares y las y los sujetos. De esta manera, el concepto de transversalidad permite abordar algunos de los elementos normativos e institucionales que determinan las relaciones de género. Los PSG se presentan como una herramienta para la transversalización de la totalidad del ‘ciclo de vida’ de las políticas públicas que consta de las siguientes fases interrelacionadas: diseño, planificación, presupuestación, ejecución y evaluación. Estas cuatro etapas son en muchos casos simultáneas y tienen implicaciones importantes las unas sobre las otras.

De acuerdo con Diane Elson, los presupuestos sensibles al género *“tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y niñas en relación con los hombres y niños”* (2003, p. 210). Elson establece una propuesta “aguas abajo” del ciclo de vida de las políticas públicas, enfocada en el impacto de la política fiscal en la población desde una perspectiva de género, similar a lo que Ronda Sharp (1998) ha denominado auditorías presupuestarias con enfo-

que de género, basadas, entre otros, en un análisis de gastos etiquetados. Desde un punto de vista “aguas arriba”, los PSG ofrecen la posibilidad de incorporar elementos de género en el proceso de diseño, planificación y presupuesto de políticas, dirigiendo los esfuerzos de transversalización no sólo hacia el análisis de impacto sino también hacia los procesos propios de la concepción, diseño, planificación y presupuestación de políticas. Esta última propuesta establece la implementación de PSG como acción estratégica para la transversalización de la perspectiva de género dentro de los mecanismos de funcionamiento del Estado mediante la revisión de las técnicas presupuestarias y de planificación. Esto implica un reto ambicioso dada la complejidad y gran amplitud de los sistemas nacionales de presupuesto, así como el alcance de los mismos a la totalidad de las instituciones del Estado.

En América Latina se han desarrollado diversas experiencias a partir de mediados de los años ‘90, cuando Brasil, México y otros países iniciaron auditorías de género a los presupuestos públicos. Desde el año 2000 hasta la actualidad, en diversos países de la región andina y el Cono Sur se iniciaron procesos de PSG tanto desde el punto de vista de la auditoría como desde la perspectiva del diseño y la formulación. La mayoría de estas experiencias han tenido un enfoque municipal, incorporando los presupuestos participativos de elaboración y auditoría de políticas y presupuestos dentro de la agenda de trabajo. Los esfuerzos enfocados en el presupuesto nacional han sido escasos, con experiencias en Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela.

5. La experiencia venezolana

La experiencia venezolana de implementación de PSG surge en el año 2005 sobre la base de los avances legislativos, políticos e institucionales en materia de equidad de género. A su vez, nacen como resultado de las diversas actividades de cabildeo y abogacía realizadas por mujeres líderes de gobierno y de la cooperación internacional. El proceso se inicia formalmente mediante un Punto de Cuenta Presidencial elevado por el entonces Ministro de Finanzas, Nelson Merentes, en el cual se estableció la instrucción de incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional de 2006 (Ministerio de Finanzas, 2005).

A partir de la aprobación de este Punto de Cuenta por parte del Presidente de la República comienza el proceso de implementación de PSG, el cual busca posicionarse como estrategia concreta para la transversalización de la perspectiva de género en la institucionalidad del Estado a través de

estrategias “aguas arriba” y “aguas abajo”. Los ámbitos de acción de la experiencia son el nacional, desarrollando experiencias sectoriales y colocando especial énfasis en el impacto a los órganos rectores del sistema de planificación y presupuesto; y el municipal, desarrollando una experiencia piloto en el municipio Caroní del estado Bolívar.⁶⁷

Los primeros pasos de la experiencia venezolana se sustentan en la elaboración de investigaciones diagnósticas con enfoque de género del sistema de planificación y presupuesto, y de políticas sectoriales en las cuales se identificaron los actores institucionales clave, los instrumentos legales relacionados y las propuestas iniciales de trabajo. Cada paso investigativo ha implicado acciones dirigidas a la transformación de las políticas, lo cual ha generado nuevas demandas de investigación y acción.

6. Lo nacional y lo sectorial, locus de invisibilidad

El primer logro del caso venezolano fue una investigación basada en la herramienta de análisis del marco legal y del contexto institucional, y planteó la necesidad de observar el sesgo de género del sistema de planificación y presupuesto en casos concretos. Se trabajó entonces con dos ministerios dedicados a la elaboración y ejecución de políticas de relevancia para las mujeres: empleo, trabajo y cooperativismo, y protección social, respectivamente. En términos generales, estos estudios de caso permitieron observar las estructuras institucionales, identificar actores y espacios de incidencia clave para la incorporación de la equidad de género, y explorar la carga de género presente en los presupuestos y políticas de los sectores estudiados. Se pudo observar la interacción de las injusticias de redistribución y reconocimiento, así como la impronta de la reproducción en la concepción de las políticas públicas e incluso en la vida de las mujeres.

Se realizó un análisis de gastos etiquetados a nivel del gasto dirigido a políticas públicas e instituciones adscritas. En cuanto al primer rubro, se observó que la mayoría de las asignaciones se presentan con un elevado nivel de agregación en los formatos de formulación presupuestaria, así como dentro de Leyes y Proyectos de Ley de Presupuesto. Esto limita la capacidad de observar aquellas asignaciones que puedan ir dirigidas a las necesidades específicas de mujeres y hombres, así como a la eliminación de distintas formas de discriminación, o cualquier otro detalle que dé cuenta de la base socio-política de la inversión desde un punto de vista de justicia

67 El presente trabajo se enfoca únicamente en la experiencia nacional.

de reconocimiento. Esta característica también presenta limitaciones para el ejercicio del control del gasto público por parte de la ciudadanía.

Los únicos gastos destinados de manera específica a políticas públicas para la equidad de género eran transferencias a instituciones adscritas. En uno de los ellos, la asignación al gasto etiquetado no representaba siquiera el 1 por ciento de los gastos dirigidos a proyectos y entes adscritos del ministerio en cuestión. En el otro, había resultados más alentadores, ya que destinaba 6 por ciento de las asignaciones a una política de trabajo para mujeres y hombres con perspectiva de género. En ambos casos se demostró que las asignaciones dirigidas a la equidad de género eran focalizadas dentro de instituciones adscritas y se mantenían ausentes de las políticas ampliadas que ejecutaban los propios ministerios. La investigación mostró una excesiva focalización del gasto, que además mantenía la equidad de género como un objetivo marginal de los procesos de elaboración de políticas de los ministerios en cuestión. También se observó que parte de la información presente en los formatos de presupuesto observados tenía implicaciones relevantes de clase, enfocándose en la justicia redistributiva, considerando sólo en algunos casos la bivalencia de la injusticia de género.

Aparte del análisis documental de los gastos formulados a nivel sectorial, se realizaron consultas con mujeres beneficiarias y/u operadoras de las dos principales políticas públicas ejecutadas por los ministerios. Esta consulta nos permitió identificar necesidades propias de las mujeres, que en su mayoría se relacionaban con conflictos entre roles de reproducción y producción, y la escasez de ingresos propios. Así identificamos las siguientes demandas y necesidades por parte de las mujeres:

- ~ Facilidades de traslado de las beneficiarias del municipio de residencia al lugar del municipio donde se desarrollaba la política pública.
- ~ Servicios de armonización entre el cuidado de sus dependientes y su participación en el trabajo remunerado.
- ~ Ingresos propios y/o reconocimiento social al trabajo no remunerado que realizaban en sus comunidades.

Los análisis “aguas abajo” a nivel nacional y sectorial generaron nuevas líneas de trabajo y acciones relacionadas con las metodologías de planificación y presupuesto, así como sobre el contenido de las políticas, con la intencionalidad de incorporar la justicia de género (tanto de reconocimiento como de distribución) dentro de las acciones diseñadas y ejecutadas por el

Estado. Entre ellas resaltan:

~ Ubicar temas relativos a la igualdad de género entre los objetivos generales y específicos de los formatos de planificación, así como la incorporación de nuevas unidades de medida sobre el alcance de metas que consideren a la población desagregada por sexo y permitan realizar el seguimiento a lo largo de la ejecución de las políticas públicas.

~ La desagregación por sexo de los gastos de personal del sector público como mecanismo para cuantificar la participación de mujeres y hombres, y para observar las condiciones en las que participan y los gastos que representan. Esta información está produciéndose anualmente a partir de ese año, lo cual ha permitido identificar sectores y tipos de participación feminizados o masculinizados en el sector público.⁶⁸

~ Se incorporó el concepto de igualdad de género en los lineamientos de planificación para el Plan Operativo Nacional de 2008, particularmente en el marco de los lineamientos relacionados con la Nueva Ética Socialista y la Suprema Felicidad Social (ambos forman parte de los objetivos del Plan de Desarrollo de la Nación 2007-2013).

~ A partir del proceso de planificación para 2009, se incorporan unidades de medida desagregadas por sexo en todas las políticas públicas que midan su ejecución física en base a personas, al tiempo que se desagregan por sexo los gastos de personal trabajador y gerencial de cada proyecto presupuestado.

~ Durante la planificación de 2009 se exigió a todos los organismos centralizados que presenten al menos un proyecto con enfoque de género en su Plan Operativo Anual.

Estas instrucciones generaron las condiciones necesarias para realizar un mayor seguimiento al gasto desde un enfoque de género. Se empezó a producir información novedosa a nivel de planificación, el reto se mantuvo a nivel del seguimiento a estos datos dentro de la propia ejecución y desempeño de los proyectos.

De acuerdo con el análisis de la información presentada por los organismos al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo

68 Mucha de esta información, sin embargo, requiere ser procesada y publicada.

llo, se cargaron 163 proyectos identificados como “proyectos con enfoque de género” por parte de siete ministerios y treinta y nueve entes adscritos dentro del sistema de planificación y presupuesto para el año fiscal 2009. Después de una revisión de la información presentada, sólo el 43% de estas políticas calificaron como políticas relacionadas con la igualdad de género. Esto implicó que para ese año, el total de la inversión en políticas de género formulada para 2009 fue de Bs. 10,100.028.772, o el 6 por ciento del total del gasto ordinario presupuestado (MPPPD, 2008; Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 5900 2008). Ello implica un porcentaje considerable cuando se le compara con estudios de gastos etiquetados realizados en otros países.

A través del análisis de los 163 proyectos presentados como pro-equidad de género por las instituciones, aprendimos que existían perspectivas diversas sobre lo que significa el enfoque de género en las políticas públicas, ya que la gran mayoría de las asignaciones planteadas no visibilizaban necesidades específicas de mujeres u hombres para el logro de la equidad de género o incluso proponían acciones que reproducían el orden de género existente. Algunas de las políticas presentaban visiones marcadas por la injusticia bivalente, atendiendo sobre todo el aspecto redistributivo y escasamente el factor de reconocimiento. Si bien se había dado un paso hacia la visibilización de las mujeres dentro de las políticas redistributivas, a nivel simbólico se había logrado menos. En términos de Fraser, se había avanzado en una visión afirmativa de la justicia redistributiva sin lograr ningún alcance relevante en la justicia de reconocimiento.

7. Llegando al corazón de la política fiscal, aún en busca del núcleo de la desigualdad

Los avances en la incorporación del tema en la agenda pública y en los propios procesos de planificación han generado una cantidad de información importante de la cual no se disponía antes de 2005. La mayor parte se ha enfocado en la distribución de recursos públicos, tanto en materia de políticas públicas como en materia de salarios y remuneraciones a trabajadoras y trabajadores públicos; y la incorporación de un apartado de género entre la exposición de motivos de los proyectos de Ley de Presupuesto que se presentan a la Asamblea Nacional anualmente. Por ahora queda pendiente la divulgación popular y accesible de esta información como herramienta para la movilización y organización social en torno a la distribución de los recursos públicos desde un enfoque de género.

Al incorporar todas las instituciones centralizadas del Estado en la tarea de diseñar y ejecutar políticas con enfoque de género y asignar recursos al logro de la equidad, nos hallamos ante un escenario favorable para la transversalización de este enfoque en el aparato estatal venezolano y una oportunidad para ampliar las visiones de las políticas sociales, de género y de atención a la pobreza fuera de los límites impuestos por las políticas focalizadas y la “*feminización de la responsabilidad y la obligación*” (Chant, 2005, p. 226). Esto implica la necesidad de: 1) que las políticas públicas ejecutadas reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres como factor adscrito de la propia condición de género y/o clase; 2) que los organismos de Estado no sustenten la eficiencia y eficacia de sus políticas en el trabajo no remunerado de las mujeres; y 3) que las políticas públicas busquen intervenir en las dinámicas internas de los hogares y las familias, generando las condiciones para la reasignación e incluso la recomposición de roles.

El presupuesto público es una herramienta potencial para la justicia de género que requiere de una clara agenda política a favor de los derechos de las mujeres, trascendiendo las etapas diagnósticas y transformando estructuras a través de la direccionalidad del gasto. Aprovechar este potencial implicaría la asignación de recursos públicos a políticas de reconfiguración de las relaciones de producción, modificando las desigualdades de acceso y control sobre los recursos económicos, naturales y políticos, mientras se dirigen recursos también a políticas de reestructuración de las relaciones subjetivas o de reconocimiento, todas afectadas directa o indirectamente por los roles de reproducción. Ambas visiones deben incluso confluir en políticas que permitan facilitar el acceso a los recursos económicos (el poder material) y al reconocimiento (el poder simbólico). Este tipo de políticas, según Arriagada (2005), “*deberán brindar más autonomía y poder a las mujeres, modificando el desequilibrio de género existente y flexibilizando los roles de género*” (p.211).

Hasta ahora la realidad observada en la mayoría de las políticas analizadas no responde a este modelo ya que tienden a favorecer una sola forma de justicia, generalmente la redistributiva, presentando riesgos evidentes relacionados con la sobrecarga de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. La experiencia nos invita a recrear las categorías de análisis y no conformarnos con el análisis de gastos etiquetados clásico. Esto implica la necesidad de crear categorías de análisis y direccionamiento del gasto más efectivas y vinculadas a las propias agendas del movimiento de mujeres.

Sin embargo, la institucionalización de estos mecanismos es un paso vital para su sustentabilidad así como para garantizar el ejercicio de derechos progresivo y no reversible. Sin embargo se enfrentan dos riesgos fundamentales: la alta dependencia de la voluntad política para mantener los procesos iniciados no vinculantes por medio de instrumento jurídico alguno; y el riesgo de perpetuar desigualdades mediante políticas enmarcadas en el orden de género existente. Este riesgo, de gran alcance para la justicia de reconocimiento, puede generar la “reasignación superficial de respeto entre las identidades existentes” e incluso, relaciones de irrespeto, sustentadas sobre la interpretación de las políticas afirmativas típicas del Estado benefactor como dádivas y privilegios. En este sentido es necesario tomar acciones dirigidas a la divulgación y accesibilidad de la información que se produce a partir de la incorporación del enfoque de género en la técnica presupuestaria y en las propias leyes de presupuesto venezolanas, incluyendo sus niveles más locales como lo son los consejos comunales. Asimismo es importante asumir el reto de crear categorías de análisis relacionadas con la realidad específica de los contextos en los que se aplican y sobre todo con el objetivo no sólo de retratar una situación, sino también de transformarla.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andía, Betsabé, y Arlette Beltrán (2004). *“Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima, Perú”*. En *“Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad, presupuestos sensibles al género en la región andina”*, pp. 293-390, UNIFEM Región Andina, Quito.
- Andía, B.y Beltrán, A. (2004). *“Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica”*. En *“Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad, presupuestos sensibles al género en la región andina”*, pp 33-88 , UNIFEM Región Andina, Quito.
- Arriagada, Irma, (2005). *“Dimensiones de la Pobreza y políticas desde una perspectiva de género”*. Revista de la CEPAL 85, pp. 101-113, Santiago.
- Benería, Lourdes (1984). *“Reproducción, producción y división sexual del trabajo”*, Programa de Capacitación, pp. n/d. ILPES CMD13, Santiago.
- Bustamante Olivera, Mercedes (s/f). *“Discriminaciones de género y etnia. Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas”*. México.
- Chant, Sylvia (2005). *“¿Cómo podemos hacer que la ‘feminización de la pobreza’ resulte más relevante en materia de políticas? ¿Hacia una feminización de la responsabilidad y la obligación?”* En Tania Rorher, Luis Mora y

- Ma. José Moreno Ruiz “*Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público*”. UNFPA, GTZ, México D.F.
- Chant, Sylvia (2001). “*Hogares encabezados por mujeres ¿los más pobres entre los pobres?*”. En Villota, Paloma. “*Globalización a qué precio: el impacto en las mujeres del norte y del sur*”. Icaria, Barcelona.
 - Elson, Diane (2003). “*Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones claves y ejemplos prácticos*”. En Villota, Paloma “*Economía y Género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*”. Icaria, Barcelona.
 - Fraser, Nancy (1997). “*Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición ‘post-socialista’*” Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
 - Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2008) No. Extraordinario 5899, Ley especial de endeudamiento para el ejercicio fiscal 2009, Caracas, Venezuela.
 - Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2008), No. Extraordinario 5900, Ley de Presupuesto Nacional 2009, Caracas, Venezuela.
 - Incháustegui, Teresa, y Yamileth Ugalde (2004). “*Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*.” INMUJERES, México.
 - Jiménez Carmen Alicia (2008). Entrevista realizada en agosto 2008. Ciudad Guayana.
 - Lamas, Marta (1998) “*Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género*”. En <http://www.udg.mx/laventana/libr1/lamas.html>, visitada el 01 de junio 2008.
 - Llanereras Blanco, Masaya (2006). “*Estudio diagnóstico y propuesta preliminar: Implementación de la perspectiva de género en el sistema de Presupuestos de la República Bolivariana de Venezuela*”. INAMUJER, BANMUJER, UNIFEM, UNFPA, PNUD, GTZ, Caracas.
 - Ministerio de Finanzas, 17 de mayo de 2005. “*Punto de Cuenta Presidencial No. 273*.” Caracas.
 - Molyneux, Maxine, (2009). “*Conditional Cash Transfers: ¿Pathways to women’s Empowerment?*”. Research Paper, IDS Series on Social Policy in Developing Countries, Reino Unido.
 - Monge, Guillermo (2005). “*Guía para evaluar el impacto de programas presupuestarios estatales sobre la igualdad de género*”. GTZ, CEPAL, INAMU, PROCESOS, México.
 - Nussbaum, Martha (2007). “*Las Fronteras de la justicia*” Ediciones Paidós, Barcelona.
 - Scott, Joan (1996) “*El género: una categoría útil para el análisis histórico*” En Lamas, Marta. “*El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*”. 265-302. PUEG México.

- Sharp, Ronda, Debbi Budlender (1998). *“Como realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas”*, Londres.
- Simao, Solana (2006). *“Estudio Diagnóstico de características participativas y propositivas del gasto programado y ejecutado en el Presupuesto de los Organismos adscritos a la Coordinación de Desarrollo Social y de Promoción Económica de la Alcaldía del Municipio Caroní”*. Ciudad Guayana, Venezuela.
- Viceministerio de Planificación y Desarrollo Económico (2008). *“Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional 2009 (POAN 2009), y Planes Operativos Anuales Institucionales 2009 (POAI 2009)”*. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Venezuela: http://www.mpd.gob.ve/poan2009/LINEAMIENTOS_POAN_2009.pdf (visitado el 29 de abril de 2010).
- Viceministerio de Igualdad de oportunidades (2009). *“Reporte del análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales”*. Ministerio de Justicia, Bolivia.
- Viceministerio de Planificación y Desarrollo Económico (2008). *“Plan de articulación institucional para la implementación de presupuestos sensibles al género en la República Bolivariana de Venezuela”*. Presentación ante el II Foro Latinoamericano de Economía, Caracas, Venezuela.

Sobre las autoras

SILVIA BERGER

Economista. Funcionaria del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina. Integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO: Género, Globalización y Desarrollo. Docente en cursos de posgrado, y miembro de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (IAFFE). Publicó trabajos sobre costos laborales de hombres y mujeres; género, pobreza y empleo; desarrollo y globalización haciendo especial énfasis en Latinoamérica.

MARÍA ELENA CARDERO

Es profesora investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UNAM. Obtuvo su licenciatura y doctorado en la UNAM y la maestría en Inglaterra. Ha publicado varios libros y ensayos sobre la economía internacional y el sistema financiero internacional. En el campo de los estudios de género elaboró un trabajo sobre *Sistemas de Microfinanciamiento para mujeres pobres en México: tres estudios de caso* (1997) publicado por CONAPO; coordinó y fue coautora del libro *El Impacto del TLCAN en el empleo femenino en México* (2000) editado por UNIFEM. Ha publicado ensayos como “Empleo de las Mujeres y Apertura del Mercado en México” (2003); “Instituciones de Microcrédito y su potencial para el combate de la pobreza de las mujeres”(2009); “El empleo de las mujeres en México y la apertura comercial” (2009).

ALMA ESPINO

Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora del Área Empleo e Ingresos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Es Directora del Área de Desarrollo y Género del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay y coordinadora del Área de Investigación de la Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano además de desempeñarse como Co-cordinadora general del Capítulo. Colabora como Conferencista en el Programa Regional en Género y Políticas

Públicas (PRIGEPP, FLACSO, Argentina). Forma parte del Grupo de Género, Macroeconomía y Economía Internacional para América Latina y el Caribe, y forma parte del Grupo Latinoamericano de Macroeconomía y Género (GEM-LAC). Se ha desempeñado como consultora para diversos organismos internacionales: Banco Mundial, UNIFEM, CEPAL, OIT, UNSRID, PNUD.

ISOLDA ESPINOSA

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN). Master en Economía, con especialidad en Formulación y Evaluación de Proyectos, por la Universidad Centroamericana (UCA). Con estudios de postgrado en Género y Economía (GEM-LAC-UNAM), Planificación y Políticas de Desarrollo Agrícola (PROCAPLAN-FAO), y Demografía (INEC-CELADE-UNAN). En los últimos veinte años se ha desempeñado como investigadora y consultora en temas de género y economía de instituciones públicas, ONGs y agencias de cooperación internacional. Recientemente estuvo a cargo del montaje del sistema de indicadores de género de Nicaragua y Honduras; así como de la coordinación técnica del Programa “Agenda Económica de las Mujeres” en Nicaragua. Entre los documentos que ha elaborado destacan: Apertura Económica, Género y Pobreza en el Istmo Centroamericano 1990-2008. UNIFEM-PNUD (a publicarse próximamente); Perfil de Género de la Economía Nicaragüense en el nuevo contexto de la Apertura Comercial. PNUD-INIM- UNIFEM. Managua, Nicaragua, 2004; Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua. CEPAL-UNIFEM. Serie Mujer y Desarrollo No. 68. Santiago de Chile, julio 2005; Uso del Tiempo de las y los Nicaragüenses. INEC-MECOVÍ, sf. (Co-autora). Es además integrante del grupo “Mujer y Economía”, una de las manifestaciones del movimiento de mujeres de Nicaragua.

VALERIA ESQUIVEL

Es Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires, y Magister y Doctora en Economía por la Universidad de Londres. Es investigadora docente adjunta en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Es también Research Associate en el Levy Economics Institute of Bard College, y miembro del GEM LAC, un grupo de economistas feministas latinoamericanas que se dedican a la formación e investigación. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales, y capítulos de libros, en

temas relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo, y con la inserción diferencial de las mujeres en él. También ha trabajado los temas de pobreza y distribución del ingreso en Argentina. Sus investigaciones actuales se centran en las metodologías de medición del uso del tiempo y el análisis del “trabajo doméstico y de cuidados no remunerado”. Recientemente ha publicado el libro *Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires* (2009).

MASAYA LLAVANERAS BLANCO

Es licenciada en Economía Política y Estudios del Desarrollo por la Universidad de Trent (Canadá) con un Diplomado Superior en “Presupuestos Públicos Pro-Equidad de Género contra la Pobreza en América Latina y el Caribe” de FLACSO-México. Actualmente es tesista de la Maestría en Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela. Ha sido coordinadora de la iniciativa de implementación de Presupuestos Sensibles al Género y de la I Encuesta de Uso del Tiempo de Venezuela. Actualmente se desempeña como analista de la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Central de Venezuela, investigando temas relacionados al uso del tiempo, el trabajo no remunerado y el bienestar.

LUCÍA PÉREZ FRAGOSO

Es economista por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, y obtuvo su grado de Maestría en Economía en la Universidad de Manchester, Inglaterra. Actualmente es consultora. Laboró por 10 años en la Organización No Gubernamental: Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, con sede en la Ciudad de México, donde realizó investigación y trabajo de campo. Ha promovido y desarrollado el uso de metodologías para formular y analizar presupuestos públicos con enfoque de género. Asesoró al Gobierno del Distrito Federal durante 2006 – 2009 en la incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos públicos. Ha participado en foros especializados y ha publicado documentos, como guías para elaborar presupuestos con enfoque de género en el sector salud y/o en municipios. Participó en el grupo de investigación que produjo el libro: Grown, Caren and Imraan Valodia. *Taxation and Gender Equity. A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. IDRC. London. Routledge. 2010, y contribuyó con el Capítulo 5: *Gender analysis of taxation in Mexico*.

CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ

Economista (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, La Haya, Holanda), Doctora en Ciencias Sociales (Flacso, Sede Académica Argentina). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) en Buenos Aires. Docente en diferentes programas de Maestría en Universidades Nacionales de Argentina. Consultora de Agencias Internacionales. Trabaja temas vinculados a Políticas Sociales, Mercado Laboral, Pobreza y Distribución del Ingreso, Política Fiscal y Economía del Cuidado. Forma parte del Grupo Latinoamericano de Macroeconomía y Género (GEM-LAC), desde donde impulsa la difusión de la perspectiva de la Economía Feminista en la región.

NORMA SANCHÍS

Socióloga (Universidad de Buenos Aires) especialista en género y políticas públicas. Trabaja temas vinculados al desarrollo, comercio internacional, migraciones, mercado laboral, participación política. Fue Directora Nacional del Consejo Nacional de las Mujeres de Argentina. Consultora del Ministerio de Economía y de las Secretarías de Industria y de Pequeñas y Medianas Empresas, del BID, Banco Mundial, INSTRAW, OEA, PNUD y UNIFEM. Es responsable del Área de Capacitación de la Red de Género y Comercio y Coordinadora de la misma. Fue fundadora y actual presidenta de la Asociación Lola Mora. Es autora y editora de diversos artículos y libros de su especialidad. Elaboró diversos materiales de capacitación dirigidos a integrantes de movimientos sociales y de mujeres.

ALISON VÁSCONEZ RODRÍGUEZ

Economista. Candidata a PhD en Economía del Desarrollo en FLACSO Sede Ecuador. Coordinadora del Centro para la Igualdad Económica de Género CIGENERO. Profesora e investigadora de FLACSO Ecuador en los programas de Economía y Género. Miembra del grupo de Macroeconomía y Género para Latinoamérica GEM LAC, y de la Red de Mujeres Transformando la Economía REMTE Ecuador. Consultora para el Consejo Nacional de las Mujeres para la transversalización de género en Planes y Agendas de Políticas Públicas. Consultora para UNIFEM Países Andinos en temas de género y política fiscal, y economía del cuidado. Investigaciones en economía laboral, economía del cuidado y uso del tiempo, derechos económicos de las mujeres, desigualdades horizontales y crecimiento (Tesis de PhD en proceso).