



## **REPORTE PROGRESO DE LAS MUJERES EN LATINOAMERICA**

### **Política Macroeconómica, tendencias, ciclos y sus efectos en la igualdad de género en América Latina<sup>1</sup>**

**Agosto, 2016**

**Elaboración:  
Alison Vásquez Rodríguez  
Elizabeth Espinosa Uquillas**

---

<sup>1</sup> Documento preparado para la elaboración del Informe Progreso de las Mujeres en Latinoamérica 2017. En edición. No reproducir ni citar.

## Tabla de Contenido

Introducción.....	3
Marco Conceptual: Macroeconomía desde una perspectiva feminista: debates relevantes para ALC 4	
<i>Macroeconomía y sostenibilidad de la vida/ Régimen macroeconómico y sostenibilidad de la vida.....</i>	<i>4</i>
<i>Modelos de Crecimiento, el trabajo como factor producido .....</i>	<i>7</i>
<i>Desigualdades de género y crecimiento económico .....</i>	<i>13</i>
<i>Ciclos económicos.....</i>	<i>15</i>
<i>América Latina, heterogeneidad y desigualdades multidimensionales.....</i>	<i>19</i>
<i>Mercado laboral segmentado y generizado.....</i>	<i>21</i>
<i>Las políticas económicas y las desigualdades de género .....</i>	<i>23</i>
Regímenes de bienestar y política económica: hacia una región post neoliberal?.....	29
Políticas clave y hechos estilizados: economía y desigualdad de género .....	36
<i>Crecimiento y participación laboral de las mujeres .....</i>	<i>36</i>
<i>Crecimiento y estructura productiva.....</i>	<i>38</i>
<i>Sector Externo.....</i>	<i>43</i>
<i>Ajustes económicos .....</i>	<i>49</i>
<i>Fiscalidad y prociclicidad.....</i>	<i>51</i>
<i>Calidad del trabajo y generación de ingresos .....</i>	<i>58</i>
<i>Economía y trabajo de cuidados.....</i>	<i>66</i>
<i>Pobreza y generación de ingresos de las mujeres latinoamericanas.....</i>	<i>69</i>
La crisis iniciada en 2008, contexto y expectativas para la región en clave de género .....	75
Economía y brechas de género en el trabajo .....	80
<i>Oferta y demanda de empleo, desempleo y ciclos económicos .....</i>	<i>80</i>
<i>Factores determinantes de brechas de género en el trabajo.....</i>	<i>91</i>
<i>Factores determinantes del empleo .....</i>	<i>93</i>
Breve reflexiones para el debate de políticas.....	100

## Introducción

La región latinoamericana se encuentra en un momento muy importante de transiciones, continuidades y cambios en sus economías, con un papel como región más fuerte a nivel internacional, parte del cual han sido cambios constitucionales, legales y políticos importantes y la conformación de grupos subregionales que buscan una participación renovada de la región en el contexto internacional.

En relación con la situación de su población, siguiendo los análisis de CEPAL, la región se benefició entre 2002 y 2008 con la reducción de pobreza y desigualdad (con diferentes ritmos e intensidades en los países); no obstante, esta tendencia se detiene hacia 2008 y el crecimiento económico desacelera, pero en un contexto fiscal y estatal distinto a las décadas anteriores.

Las mujeres en este contexto han experimentado cambios importantes en sus vidas, algunas reducciones en las brechas de género en el trabajo, acceso a decisiones en la economía nacional y local, incremento de su autonomía económica en general; pero también se mantienen sesgos de género que resultan en dificultades para eliminar las brechas económicas y en muchos casos los regímenes de crecimiento han sido poco inclusivos, o han sido soportados en incremento o mantenimiento de estas brechas, que además impactan en forma asimétrica a las mujeres.

En este contexto ONU Mujeres para América Latina y El Caribe ha desarrollado la versión regional del Informe del Progreso de las Mujeres 2015 para América Latina, fruto de una discusión profunda en la región para el enfrentamiento de estos retos, se ha planteado un conjunto de recomendaciones orientadas hacia lo que consideramos es la tarea clave de la región en la coyuntura económica actual de la región: evitar retrocesos, superar los obstáculos y avanzar en el empoderamiento económico de todas las mujeres.

El presente informe hace parte del conjunto de background papers utilizados para el desarrollo del Informe. En una primera sección se describe brevemente el marco en el cual nos basamos para describir la relación entre género, macroeconomía y política económica. A continuación, describimos los regímenes sociales y económicos de la región en las últimas dos décadas para dar cuenta del contexto de políticas, con énfasis en las políticas y brechas relacionadas con el mundo del trabajo. Finalmente realizamos un ejercicio para determinar los factores macroeconómicos asociados con brechas económicas de género.

## Marco Conceptual: Macroeconomía desde una perspectiva feminista: debates relevantes para ALC

### *Macroeconomía y sostenibilidad de la vida/Régimen macroeconómico y sostenibilidad de la vida*

De acuerdo con la economía feminista, la reproducción social involucra un proceso productivo basado en el trabajo no remunerado que se gestiona desde la división sexual del trabajo. El juego de oferta y demanda de trabajo, es decir, el “mercado de trabajo”, es, pues, resultado de un sistema de conflictos, porque ocurre en dos ámbitos distintos y está basado en un conflicto de poder. La acumulación económica utiliza las energías humanas como medios de producción (y mercancías); el trabajo doméstico y de cuidados - realizado mayoritariamente por las mujeres - reproduce estas energías, que se dirigen de la reproducción de las personas hacia la producción. Desde el punto de vista interno del hogar, en cambio, la producción es el medio y reproducción el fin. Así, la estructura distributiva de las economías tiene un eje fundamental centrado en las tensiones entre las condiciones de vida y la acumulación (Picchio, 1994).

Los mercados reflejan y reproducen el conflicto. En concreto, el mercado “asigna” precios a la producción y no a la reproducción, con lo cual el valor de esta última no retorna a sus productoras, pero sí alimenta 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.

Además de familiarizada, la responsabilidad de sostener la vida está feminizada; es decir hay una responsabilidad primaria o última de garantizar el proceso; y que dicha responsabilidad está feminizada, a nivel simbólico-subjetivo y a nivel material. Las consecuencias de este hecho se relacionan tanto con la calidad de vida y del tiempo de las mujeres, como con sus oportunidades, pero también con la lógica de reproducción de la economía. En este contexto, uno de los postulados más importantes de la economía feminista es el de considerar la sobrevivencia (y su provisión o sostenimiento) como el eje central del sistema económico. Se reconoce que para ello es necesario incorporar los ámbitos de trabajo que realizan provisión para la sobrevivencia: el mercantil y el no mercantil, el remunerado y el no remunerado, el monetario y el no monetario, siendo el hogar o el ámbito doméstico un agente económico con la función fundamental de la reproducción, además del consumo y la

producción. Se reconoce además de la existencia de este ámbito como económico, la transferencia de valor que genera al no ser remunerado y la tarea de sostenimiento que cumple en la sociedad y la economía.

Esta noción busca desplazar las oposiciones binarias sobre la economía: público privado, mercado-no mercado, economía-hombre, doméstico-mujer. El sostenimiento se refiere a las formas en que cada sociedad resuelve sus problemas de aprovisionamiento para la cobertura de sus necesidades. Así entendida, la actividad económica debe incluir todos los procesos de producción de bienes y servicios orientados a la subsistencia y reproducción de las personas, independientemente de las relaciones bajo las cuales se produzcan. Centrar la economía en el capitalismo implica reconocer que la relación salarial (o de ganancia por el trabajo) es la fundamental para ubicarnos en el sistema socioeconómico. No obstante, hay otras formas de generar recursos, y otras formas de compartirlos y gestionarlos, y otras fuentes de sostenimiento, una de las cuales es el trabajo no remunerado y ámbitos económicos que no están regidos bajo las reglas de los mercados formales. Esto se muestra claramente en las economías latinoamericanas y permite plantear que hay elementos de sostenimiento que no se cubren acudiendo al mercado.

Por otro lado, el sostenimiento de la vida también tiene que ver con quién lo hace y quién se beneficia. En este contexto es necesario, desde el conocimiento situado en la región, entender las estructuras familiares específicas. Uno de los mecanismos más importantes de cobertura de necesidades en las familias latinoamericanas es su constitución en redes sociales, nacionales y transnacionales. Por ello los análisis teóricos y las reflexiones de política dirigidas a la “familia” como beneficiaria de las políticas deben ser reconsiderados tomando en cuenta esta diversidad.

De hecho, las familias ampliadas son actores claves para explicar la lógica del cuidado en América Latina y en gran medida han sustentado la globalización de los cuidados. Este proceso genera cambios importantes tanto en los hogares de las emigrantes sino también en sus vidas y derechos laborales; la lógica económica de la transnacionalización de las familias ha generado también fuentes de ingreso en los países de origen, y de ahorro en los países de destino, que requieren ser analizadas con mayor profundidad.

El tamaño relativo de la economía del cuidado y la no registrada varía entre países; no obstante, la economía visible es más pequeña que la informal cuanto más pobre es el país; y dentro de los países pobres, cuanto más pobre sea el hogar. En el caso de América Latina, la

producción y reproducción están inmersas en la familia y en la comunidad en muchos hogares (no solamente pobres).

La dimensión en términos de género de este hecho puede apreciarse al analizar qué actividades se encuentran, y cuáles no, en los sistemas de cuentas nacionales. Las estadísticas oficiales incluyen una pequeña proporción de las actividades fuera de la economía formal, porque los datos que ésta ofrece son irregulares e incompletos. Estas actividades están por lo general dirigidas al autoconsumo o subsistencia de las familias, y se desarrollan bajo la modalidad de trabajo familiar no remunerado, fundamentalmente femenino.

Dado que la mayoría de estas actividades, sean de cuidado o de autoconsumo son realizadas por mujeres, los datos de la participación de las mujeres en el trabajo tienden a estar incompletos y por lo general subestimados. Particularmente, las mujeres que realizan actividades de autoconsumo sí con económicamente activas (participan en el mercado laboral), y su registro puede encontrarse como trabajo, pero sin remuneración, y no como valor agregado, es decir, no como parte del PIB puesto que no se trata de producción que se intercambia por un flujo monetario. El monto de aporte de las mujeres dependerá de si se utiliza una definición convencional de trabajo y producción, o se incluyen estas otras actividades. No obstante, ninguna de ellas incluye el trabajo de cuidados.

Por otro lado, las convenciones y conceptos más utilizados para calcular indicadores del trabajo toman en cuenta generalmente las denominadas “actividades primarias” de las personas para catalogar su categoría laboral, por lo cual las mujeres que no están en el mercado laboral aun cuando contribuyan en el consumo y producción son consideradas como “amas de casa”, y población “inactiva”.

Otros elementos importantes para la comprensión de la lógica del trabajo doméstico y de cuidados en la región hacen referencia a la relevancia que puede tomar en el debate sobre los valores tradicionales que rigen nuestras sociedades (Esquivel, 2011); en América Latina, más que en regiones del norte; este hecho hace más difícil colocar el ámbito del cuidado y el trabajo doméstico como un espacio de conflicto y desigualdad. Adicionalmente, la elevada desigualdad social se interrelaciona con la estructura del cuidado, profundizando la situación de pobreza relativa de las mujeres en los estratos más pobres. Los hogares más pobres tienden a tener un mayor número de hijos e hijas pequeños y contar con menos infraestructura doméstica del cuidado; adicionalmente, en las familias de mayores ingresos se puede acceder a servicios privados de cuidado, con lo cual la desigualdad de género se

relaciona directamente con la desigualdad en calidad de vida y la desigualdad estructural. No obstante, dado que las dos últimas están relacionadas con la discusión económica “dura”, que el acceso al cuidado se puede resolver vía mercado en los hogares más ricos, la desigualdad de género expresada en la organización del cuidado y su interacción con la economía no son temas de debate en la economía ni en la discusión política. La comprensión de esta interacción es clave tanto para entender la lógica distributiva del régimen de acumulación como para enfrentar la desigualdad estructural de largo plazo.

### *Modelos de Crecimiento, el trabajo como factor producido*

Los debates relacionados con la relación entre desigualdad y crecimiento económico han sido motivo de debates históricos, que han conducido a toda una gama de planteamientos de política, de la más diversa índole. La diversidad de los modelos econométricos, el tipo de datos utilizados, e inclusive el período y las variables que han entrado en estos modelos han arrojado resultados a favor de una relación bidireccional, aunque no necesariamente simultánea, positiva o negativa. Hay quienes muestran que mayor desigualdad fomenta el crecimiento dado que éste está basado en un régimen que depende de las ganancias y el ahorro del capital; por el contrario, otros estudios muestran que la desigualdad es nociva para el desarrollo, dado que una población polarizada es menos cohesionada, invierte menos, es usualmente más pobre y consume menos, y también produce menos en última instancia. Desde la otra vía, siguiendo a Kuznets, se ha intentado verificar que la desigualdad es mayor a bajos niveles de crecimiento, pero se reduce a medida que el crecimiento genera mayores ingresos per cápita. Esta hipótesis ha sido relativizada al incorporar los efectos de país, en especial cuando se incorpora a Latinoamérica en los análisis, mostrando que son condiciones específicas de las regiones y los países las que explican mejor la relación de desigualdad y crecimiento. Finalmente, se ha propuesto también que el crecimiento genera desigualdad si está basado en costos bajos de mano de obra y desprotección laboral.

Bajo la premisa de que el desarrollo económico (asimilado al concepto de crecimiento) está relacionado con industrialización y capitalización de las economías, las primeras construcciones teóricas formales sobre el crecimiento provinieron de la escuela post keynesiana ponen énfasis en el gasto en inversión como clave del crecimiento a través de procesos de multiplicación y aceleración. Por otro lado, el crecimiento se debilita a medida que la inversión acelera el ingreso, dado un aumento de la propensión al ahorro y una final desaceleración de la demanda cuyos movimientos están relacionados con el crecimiento de

la población (y por ende de la fuerza de trabajo) y la tecnología (Snowdown, 2005). En presencia de una oferta de trabajo excesiva<sup>2</sup> el crecimiento económico permite la utilización creciente del trabajo excesivo llegando a un momento en el que el trabajo disponible se agota y el salario llega a un límite inferior. De tal forma que la distribución depende de varios factores, entre ellos la oferta laboral y la inversión, siendo el limitante la dotación de capital.

En el caso neoclásico el único móvil del crecimiento estable y permanente es el progreso tecnológico y su impacto en la productividad de los factores de producción. La inversión es importante en tanto consigue elevar esta productividad, y los incrementos en la inversión inducidos por el ahorro tienen efectos de nivel más no de crecimiento. En el equilibrio de largo plazo la relación entre el capital y trabajo permanece constante mientras que el producto crece a una tasa equivalente a la tasa de crecimiento de la población más la del progreso técnico, elementos que son exógenos. Es decir, no se puede crecer en forma “extensiva” de ninguno de los factores de producción. Por otro lado, el capital (su acumulación) es el factor esencial para el crecimiento, aparte de ser el único factor “producido”. La población y su aporte a la fuerza de trabajo y el trabajo en sí mismo no son fuentes de crecimiento y además en la mayoría de los casos son exógenas (Romer, 2006). El trabajo aparece en dos formas: directamente como factor de producción, e indirectamente como crecimiento poblacional, cuyo origen es exógeno. Por otro lado, tal como sugiere la concepción clásica 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. De modo que el conflicto distributivo es irrelevante.

Desde la mirada heterodoxa Kaldor (1955), haciendo el ahorro endógeno, vincula el ahorro de los capitalistas a sus ganancias, y luego iguala el ahorro total a la inversión. Así, si hay mayor inversión, una mayor proporción de los ingresos van a los beneficios, y por ende el ahorro aumenta, y aumenta la tasa garantizada de equilibrio. De ahí que la tasa de beneficio, al igualar ahorro e inversión queda como determinante del nivel del crecimiento de la inversión, con una intensidad que depende de la propensión a ahorrar de los capitalistas. La reflexión subyacente es que a través de la determinación de la producción y el empleo

---

<sup>2</sup> Se debe recordar que estas teorías fueron desarrolladas en épocas de alto desempleo como secuelas de la crisis de los años 30 y luego de la segunda guerra mundial.



también se puede determinar la distribución. Dado que el ahorro es endógeno (“sigue a la inversión”), dadas las propensiones a ahorrar, la participación de la masa de ganancias (y por tanto de la masa salarial) depende de la ratio inversión producto. Es decir, la inversión eleva la demanda efectiva, los precios y márgenes de ganancia y la masa de ganancias con lo cual se disminuye la participación salarial y el consumo. La tasa de crecimiento deseada es equiparable a las expectativas de ganancia de los capitalistas, que están en función de la distribución funcional del ingreso. Es decir, el crecimiento, en definitiva está en función de la estructura distributiva y por ende de un determinado nivel de desigualdad, donde el trabajo y su retribución son un remanente. Si la tasa de crecimiento de la economía depende de la tasa de beneficio y de la propensión al ahorro (Lavoie, 2004), la economía se ajusta vía distribución; y a diferencia de la economía clásica (incluida la marxista) en que la ganancia es un residuo distributivo, es el salario (la masa salarial) el que queda determinado luego de las ganancias.

Autores más contemporáneos del post keynesianismo tales como Taylor (1991), Dutt (1990) y Badhuri (2004) plantean que el crecimiento puede también estar relacionado con una mejor distribución del ingreso hacia el salario. En sus formulaciones, la tasa de ganancias y el salario real se consideran fijos dado un determinado nivel tecnológico y el ciclo económico se ajusta por cantidades demandadas y producidas. A mayor acumulación mayor utilización de la capacidad y mayor demanda efectiva por gasto de inversión. De modo que, una situación en que se reduce la ganancia puede no ser negativa para el crecimiento si esta reducción implica incrementos en el salario real y la masa salarial y aumentos posteriores del gasto en consumo, demanda e incrementos en la utilización de la capacidad instalada en el corto plazo. Eso generaría a la larga también incrementos en la ganancia en el largo plazo (Lavoie, 2004). En consecuencia, dependiendo de cuál sea el efecto de la combinación de la propensión al ahorro y la incidencia de los elementos constitutivos de la demanda efectiva en la utilización de la capacidad e inversión, el crecimiento puede estar asociado con una distribución progresiva hacia el salario o regresiva hacia la ganancia<sup>3</sup>.

En este contexto, se habla de crecimientos i) conducidos por salario (“wage led”) si el crecimiento se produce a través de incentivos de demanda cuando los trabajadores/as incrementan su consumo; y ii) conducidos por ganancia (“profit-led”) cuando el crecimiento

---

<sup>3</sup> No obstante, en economías orientadas por exportaciones, se debería analizar el impacto de incrementos salariales en el grado de competitividad. Si la demanda efectiva se eleva por consumo interno y se reduce por exportaciones, el efecto neto puede ser nulo. Esto es más importante si la competitividad no puede ser elevada vía devaluación, en economías dolarizadas por ejemplo.

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). Un régimen orientado en ganancia puede “migrar” hacia uno orientado por salario(o por equidad<sup>4</sup>) y el crecimiento depende de la inversión a la vez que de la redistribución. Por ende, el conflicto distributivo, materializado en la relación capital/trabajo está incluido en el tipo de crecimiento que a la vez responde a factores estructurales que afectan la propensión al consumo, ahorro y la inversión. Además de una relación tecnológica, el conflicto está relacionado con un sistema de expectativas de los trabajadores y los dueños del capital. Si las empresas tienen capacidad de determinar los precios, el margen de beneficio - y por ende la participación de ganancias y salarios en el valor agregado – la presión de los trabajadores debe incrementarse y es el poder político y no la productividad el determinante del salario nominal.

En el caso del enfoque del “crecimiento endógeno”, el trabajo sí se constituye un factor producido, pero en el mismo marco del sistema de mercado. El factor trabajo “aumentado” por capital humano genera rendimientos crecientes - y por ende externalidades – hacia los otros factores. Es decir, 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 aumento de la productividad está dado por la inversión en capital humano que, para Romer (2006), tiene que ver con el conocimiento. No obstante, 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. Es decir, los modelos de crecimiento endógeno critican la exogeneidad de la mano de obra y la incorporan en forma de efectividad (productividad), la cual crece con el capital invertido en la fuerza de trabajo o la tecnología que se puede aprender. Pero el efecto de la escala está no en el trabajo, sino en el trabajo “educado” (el capital humano), y la retribución de este potencial del capital humano no necesariamente (no totalmente al menos) va al salario. El enfoque del crecimiento endógeno es, en este sentido, neutral a la distribución, aunque reconoce el trabajo (calificado) como un factor generador de crecimiento.

Por otro lado, en los modelos endógenos la “externalidad” del capital humano (que favorece el crecimiento) también apunta a la calidad de la 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), pero este se refiere a la educación “formal”, de modo que no

---

<sup>4</sup> Ver Dutt, 1987; Marglin, 1984; Badhuri y Marglin, 1990.

incluye otras dimensiones de la formación de la fuerza de trabajo, que ocurren en ámbitos distintos al de la educación formal (la educación en la casa, por ejemplo) que constituyen elementos básicos en la formación de las personas y particularmente, en este caso, de quienes ofertan su trabajo en el mercado.

Esta no inclusión de elementos de formación y potenciación del capital humano que ocurren el ámbito privado, la consideración del trabajo como no producido y de la fuerza de trabajo como exógena, se deben fundamentalmente a la consideración global de que los eventos económicos, la producción y acumulación, el ahorro, el consumo, etc., ocurren solamente en el mercado. La “producción” del trabajo (la reproducción) es parte de la “naturaleza” o máximo del ámbito biológico o demográfico, más no económico. Por otro lado, el trabajo - como factor de producción, fuerza de trabajo que se vende o incluso “clase” - está asociado a un agente económico “unitario” o, como máximo, un conglomerado humano que toma decisiones unitarias y está representado por un agente económico.

La crítica más importante realizada desde la economía feminista a las teorías del crecimiento económico es el entendimiento del rol del trabajo no solo como mercancía sino como factor producido, y del proceso de producción/reproducción como esenciales para entender el proceso del trabajo. Estos son argumentos claves que vinculan la crítica feminista de la economía con la discusión sobre desigualdad y crecimiento. El trabajo ha sido producido en el marco de un proceso que no es exógeno al sistema económico y está atravesado por factores mesoeconómicos (relacionados con el sistema de género) que inciden directamente en la desigualdad en el mercado laboral y se manifiestan también en los resultados macroeconómicos.

En este sentido, la consideración del insumo de trabajo como “derivado” de la población (o su crecimiento) es insuficiente para entender el rol del trabajo en el crecimiento y en los ciclos económicos. El supuesto de que la fuerza de trabajo es directamente proporcional a la población no es exacto, y menos aún aquel (subyacente) de que la mano de obra crecerá indefinidamente (salvo en la excepción ya descrita de Solow).

La transformación de la población en fuerza de trabajo debe ser vista tanto en el ámbito mercantil como fuera del mercado. En el primer caso, operan en ella dos elementos: i) la disponibilidad de participar en el mercado laboral; y ii) las influencias en el stock de mano de

obra que no dependen de la dinámica poblacional (que tienen que ver con los “bienes salario”, servicios sociales, educación, etc.) y caracterizan esa fuerza de trabajo. Desde fuera del mercado hay un componente adicional, que depende de un proceso de reproducción que involucra trabajo no remunerado/no monetarizado y provee de elementos básicos necesarios para el sostenimiento de la vida<sup>5</sup>. Este trabajo está limitado y a la vez limita la participación (oferta) laboral, pero también puede mantener nivel artificialmente bajo de salarios (ver discusión posterior). Desde el punto de vista del enfoque postkeynesiano esto tendría consecuencias en la determinación del nivel de crecimiento: en una situación de desempleo en la que los ingresos bajan, la dinámica de la reproducción de la fuerza de trabajo puede presionar a la reducción de la tasa natural de crecimiento (Walters, 1995). Es decir, el sector “reproductivo”<sup>6</sup> está imbricado en la lógica económica de la producción.

Si se aplica el género como categoría analítica se puede ver además la relación entre el nivel macro y micro de la economía y la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico. En la vía micro-macro, el proceso reproductivo incide en la formación de la fuerza de trabajo y en la oferta laboral de hombres y mujeres, marcando diferencias en el acceso al mercado laboral; en el mercado laboral, estas diferencias marcan situaciones también diferenciadas en cuanto a modalidades de entrada al mercado y salarios, lo cual – dado un régimen de crecimiento acorde a una estructura distributiva específica – tiene repercusiones en el nivel y la velocidad de este crecimiento económico. En la vía macro-micro, el nivel de actividad económica incide en la participación en el mercado laboral (como se ha verificado empíricamente) al igual que en la dedicación al trabajo que no está en el mercado (doméstico), y más en situaciones de pérdida de ingresos por desempleo; igualmente, factores “genéricos” del mercado laboral y de las relaciones intrahogar pueden incidir en ambos casos para configurar una determinada oferta de trabajo.

Es decir, la desigualdad es una relación micro y mesoeconómica cuya manifestación al igual que sus causas se evidencia en el funcionamiento macro. Es decir, es una relación entre individuos entre sí o entre grupos. Y los mecanismos que explican esta desigualdad (y de ella, sus vinculaciones con el crecimiento y el desarrollo), también ocurren a nivel micro y meso,

---

<sup>5</sup> En la economía feminista se ha denominado a este trabajo y al ámbito en el que se desenvuelve, Economía del Cuidado. El término Economía del cuidado es un concepto que actualiza el de “trabajo reproductivo”, y se refiere a todas las actividades que se realizan para el cuidado humano y la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta economía incluye actividades remuneradas, como servicios privados y estatales, pero en su mayoría está constituida por tareas no remuneradas, realizadas en el ámbito doméstico. “El trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias” (Picchio, 1999, citada por Salvador, 2007).

<sup>6</sup> 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.

lo cual en los modelos teóricos descritos, no está desarrollado. Es decir, una mirada más detallada y profunda a las estructuras micro y meso de la desigualdad, probablemente provea de pistas más adecuadas sobre su enfrentamiento.

En este contexto, en debates recientes que provienen desde los estudios de género y economía, se ha puesto énfasis en la dimensión horizontal de la desigualdad. La desigualdad de género se enmarca dentro de las principales desigualdades horizontales y tiene consecuencias, tanto para la equidad general como para la eficiencia y el crecimiento económico. En el ámbito doméstico, la inequitativa distribución de la carga de trabajo doméstico limita las posibilidades de desarrollo personal y acceso al trabajo remunerado, además de deteriorar las condiciones de vida de las mujeres, su salud y su tiempo libre. Las políticas de retraimiento del estado basadas en la mercantilización de los servicios estatales provocan, entre otros, un incremento de esta carga desproporcionada sobre las mujeres. La no participación en el mercado de trabajo, o la participación en condiciones precarias, genera por un lado, menor posibilidad de generación de ingresos y mayor pobreza relativa de las mujeres y los hogares con menos perceptores. Esta no participación está relacionada directamente con las condiciones del hogar, dado que parte de un proceso de decisión que se gesta desde la división sexual del trabajo, así como desde unas condiciones de mercado que por lo general retribuyen mejor a los hombres, lo cual también genera que su costo de oportunidad de no trabajar sea mayor que el de las mujeres.

Estas condiciones domésticas y del mercado también provocan una inserción laboral en situación precaria (o al menos desventajosa) para las mujeres, lo cual es ineficiente desde el punto de vista de una menor generación de ingresos, menor productividad futura, menor bienestar individual, producción, consumo y ahorro. Por ende, menor crecimiento.

#### *Desigualdades de género y crecimiento económico*

La literatura que estudia la relación entre desigualdad de género y régimen de crecimiento económico es extensa. Desde el lado de la oferta las desigualdades de género son vistas en la mayoría de estudios como ineficientes; la disponibilidad de capital humano se ve reducida por la no entrada al mercado de personas potencialmente productivas, dado que la no inclusión de las mujeres en el empleo constituye una distorsión que reduce el pool de talentos y la productividad en el caso de desigualdad en el acceso a activos. Otros estudios encuentran

un efecto positivo de la equidad en participación laboral sobre el crecimiento económico, que puede deberse a las ganancias por bajos salarios relativos de las mujeres, o por incremento posterior del ingreso de las mujeres; la posibilidad de que incrementos en la productividad del trabajo femenino se traduzcan en elevaciones salariales dependerá de situaciones estructurales de la economía y sus instituciones. Por otro lado, un conjunto de investigaciones señalan que las brechas de género en el empleo en presencia de salarios más bajos de las mujeres pueden reducir el crecimiento porque se pierde la oportunidad de utilizar la mano de obra más barata como ventaja competitiva; en este caso, la desigualdad - y no la igualdad - es eficiente; en esta línea la evidencia de algunos países latinoamericanos muestra que han experimentado períodos de crecimiento acompañados de desigualdad, reducción del salario real o desempleo.

Por el lado de la demanda, los énfasis de los estudios se colocan en las características estructurales de las economías, las cuales influyen en la interacción entre las relaciones de género y los agregados macroeconómicos. Siendo pocos los estudios de este tipo en Latinoamérica, aquellos realizados para países semi-industrializados en otros continentes muestran que las diferenciales salariales pueden estimular dos importantes agregados económicos: la inversión y las exportaciones; por otro lado, en países altamente dependientes de las exportaciones para financiar sus importaciones de bienes de capital, se encuentra que el trabajo femenino ha sido una de las principales fuentes de ganancias de tipo de cambio y de relajación de la restricción externa (debido a ganancias en competitividad); por otro lado, además de la competencia vía salarios en economías guiadas por exportación, otro posible vínculo con el crecimiento es que las mujeres están concentradas también en los sectores de producción de alimentos (agricultura doméstica), y por ende salarios más bajos en estas industrias pueden conducir a precios bajos de la canasta de alimentos, lo cual reduce a la vez los salarios medios en la economía como un todo y genera mayor competitividad.

Es decir, tanto la evidencia como las aproximaciones intuitivas de estos estudios muestran que los efectos del crecimiento en la equidad de género pueden ser contradictorios: la desigualdad de género puede estimular algunos agregados económicos, mientras puede tener efectos negativos en otras áreas, tales como el consumo, si pesan los efectos de demanda. En este último caso, la literatura sugiere que los esfuerzos de incrementar los salarios de las mujeres en función de una mayor equidad pueden conducir al crecimiento, en un régimen no guiado por ganancia; pero también puede generar una contracción económica debida a efectos negativos en la inversión y exportaciones. Estas perturbaciones de corto plazo en la

demanda pueden cambiar no solamente el empleo masculino y el producto, pero también desacelerar la llegada del crecimiento de largo plazo.

Estudios para Latinoamérica muestran que los períodos de crecimiento tienen dos características básicas, mayor elasticidad de la oferta laboral de las mujeres al salario durante los años de relativo crecimiento, mayores barreras a la entrada y mayor participación en períodos de bajo crecimiento recesión. Por otro lado, la oferta laboral de las mujeres genera incrementos en la tasa de crecimiento de la economía, pero no la intensidad de su dedicación (incremento de horas de trabajo, con su correlato de reducción de horas de cuidado), de donde se puede intuir que puede haber un trade off entre la reducción de trabajo de cuidados y doméstico no remunerado y la recuperación económica (Vásconez, 2010); esto implica la necesidad de políticas que integren el sistema de cuidados con el régimen laboral, de forma tal que la organización del trabajo incluya el ciclo de vida de las familias y las corresponsabilidades familiares sobre el cuidado como parte de los arreglos del empleo para hombres y mujeres.

### *Ciclos económicos*

El proceso de reproducción de la fuerza de trabajo tiene básicamente dos consecuencias directas: la primera, la generación de fuerza de trabajo, como se dijo antes, con un valor menor al que debería tener considerando el costo de trabajo total. Segundo, el proceso de oferta de trabajo de las mujeres, que a la vez tiene dos partes: la primera, que el trabajo doméstico sea una barrera para la entrada al mercado, es decir, que no se oferte trabajo en el mercado; y la segunda, que las condiciones de entrada y permanencia estén marcadas por situaciones provenientes del orden de género en relación a la reproducción, el mercado asume que las mujeres tienen más largos períodos de desempleo, poca disponibilidad y mayor movilidad. También asume que las mujeres son mejores en las actividades relacionadas con sus roles tradicionales, y como su historial de salario es más bajo y su tiempo menos elástico, el salario que le otorga así como su costo de oportunidad, son más bajos en relación a los hombres.

Esta visión de la relación de provisión de fuerza de trabajo y su demanda puede ser aplicada para explicar tanto los ciclos económicos como el ajuste. 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. Por otro lado, en

la medida en que el ajuste favorece la producción de bienes transables<sup>7</sup>, siendo la participación de las mujeres mayoritaria en esta producción, acorde al régimen de acumulación orientado a exportaciones, se ha generado una creciente cantidad de empleos en actividades de estos sectores, pero en regímenes informales y con bajos salarios. Es decir, tanto a nivel de hogar como en el mercado laboral las mujeres han soportado un costo muy elevado del ajuste.

Por otro lado, en períodos de crisis, se amplía el desfase entre oferta y demanda. En estos episodios el trabajo no remunerado se constituye en un estabilizador de los desequilibrios económicos: el sistema demanda trabajo más barato con lo cual en el ámbito doméstico se puede producir el incremento de oferta laboral de las mujeres (en condiciones no siempre favorables dadas las brechas de salario), y/o incremento del trabajo de cuidados no remunerado para responder a la restricción de ingresos (con las consecuencias en calidad de vida, oportunidades laborales y de formalidad para las mujeres), lo cual permite intuir que las estrategias que han llevado adelante las familias, con contraparte de trabajo no remunerado, han sido la cara oculta de las recesiones económicas. Es decir, la estructura de género hace parte de la estructura económica en tanto interviene directamente en la distribución previa al ejercicio económico, y aquella que es consecuencia del mismo. Entender este proceso de ida y vuelta es clave para explicar el régimen de crecimiento en América Latina.

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. Este deterioro puede ser atenuado vía elevación de la productividad en la economía doméstica así como el traspaso (mercantilización o socialización) de algunas de sus actividades. Lo primero es una tendencia en mayor o menor ritmo, de las economías (y sectores, dentro de ellas) de acuerdo a su nivel de ingreso. Por otro lado, los servicios de cuidado remunerados han sido las actividades más ocupadas por la creciente oferta de trabajo de las mujeres, además del comercio a pequeña escala. Es decir, tanto los niveles de gasto en cuidados como los cuidados pagados parecen incrementarse cuando el nivel general de ingresos se incrementa.

---

<sup>7</sup> Bienes transables son aquellos que se pueden intercambiar, en este caso, a través del comercio internacional



En el marco de esta creciente participación de las mujeres en la economía remunerada, las relaciones de género impactan en el crecimiento debido a que: 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.

En este sentido, la feminización de la mano de obra opera a través de estos dos canales, por el lado de la oferta: i) el canal de la reproducción, con efectos positivos sobre el ciclo, si en recesión las familias “sustituyen” gastos por trabajo no remunerado; y efectos negativos si el “ahorro” que genera el trabajo doméstico no remunerado de cuidados se reduce al ingresar las mujeres al trabajo remunerado; y ii) el canal del mercado laboral, con un efecto positivo sobre el ciclo si la mano de obra de las mujeres entra por desempleo masculino y la brecha salarial de género preexistente presiona el salario medio a la baja. Por el lado de la demanda, si la oferta laboral de las mujeres es complementaria y adicional a la de los varones, este efecto se puede neutralizar con incrementos potenciales en la demanda agregada, que incentivan la economía.

Estos mecanismos operan en el ámbito macroeconómico a través de una combinación de cambios en el ahorro, la inversión y el consumo: el ahorro promovido por el trabajo doméstico no remunerado; la inversión promovida por las reducciones del costo laboral cuando las mujeres ingresan al mercado, y la demanda potencial de consumo. De acuerdo a Darity y Erturk (1995), estos dos canales pesan diferente de acuerdo al país. En el sur puede ser que el primer efecto sea más importante y en el norte el segundo; y ambos pueden ser importantes en países de reciente industrialización (de ingresos medios).

Es decir, en el contexto del sistema económico actual, el conflicto productivo-reproductivo y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo influye en forma definitiva el crecimiento global. Por ende, un sistema que no se fundamenta en la equidad tratará de mantener un cierto nivel de desempleo (e inactividad) y un cierto nivel de brechas salariales.

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, 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.

Adicionalmente, la forma de inserción de las mujeres al mercado también tiene incidencias tanto en el crecimiento global como en su situación específica. Dadas las condiciones segmentadas de los mercados de trabajo en especial en nuestros países, el ingreso de nuevos (nuevas) trabajadores genera también barreras a la entrada a sectores con mejores ingresos y mayor estabilidad. Es decir, la segmentación obedece a estrategia de los empresarios, pero también a comportamientos de los trabajadores. El crecimiento del empleo femenino estaría ligado a la disposición de empresarios para emplear trabajadores en el sector secundario para determinados trabajos, y el que sean mujeres viene dado por los atributos femeninos (falta de interés en adquirir un oficio, escasa disponibilidad y movilidad, facilidad de despido etc.).

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.

Si bien la oferta laboral de hombres y mujeres es contracíclica, 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”).

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 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 transables<sup>8</sup>, 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).

En este contexto, podemos decir que las consecuencias de los ciclos económicos son diferenciadas para hombres y mujeres ya que tienen que ver con un marco de desigualdades. En recesión, por ejemplo, este marco hace referencia a 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; 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 y bajar costos; 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, son factores que inciden en potenciales diferenciaciones de los impactos de la crisis entre hombres y mujeres.

### *América Latina, heterogeneidad y desigualdades multidimensionales*

Desde el punto de vista de la estructura, una seña particular de Latinoamérica es la heterogeneidad, que se puede explicar tanto por las estructuras económicas y sociales en la región. En el primer caso, los modos de regulación y la incorporación al sistema económico

---

<sup>8</sup> Bienes transables son aquellos que se pueden intercambiar entre regiones o localidades distantes, en este caso, a través del comercio internacional.

marcan asimetrías generadas especialmente por la inserción diferenciada y estratificada a los mercados, a las tecnologías y a la información. En este sentido, CEPAL identifica tres sectores en torno a los cuales se ha organizado la economía a partir de los 80: i) empresas grandes articuladas con la economía global y alta productividad; ii) medianas y pequeñas, formales y con restricciones al acceso a financiamiento y tecnología; y iii) micro y pequeñas, informales y de baja productividad y protección social (Machinea, 2005); las organizaciones económicas no formales se mantienen y perpetúan en los sectores rurales y las economías primarias, siendo estas últimas, particularmente la agricultura y la producción de alimentos, uno de los sectores que más mano de obra absorben en la región. Este tipo de segmentación tiende a perpetuarse y con ella la desigualdad. Y la estructura del empleo femenino ha sido más vulnerable a la rigidez de los mercados formales de empleo.

Por otro lado, la heterogeneidad social y territorial interna de los países de la región está también relacionada con desigualdad, conflicto social, residualización y estratificación de los regímenes de bienestar (Barba, 2005). Las decisiones que toma la sociedad en su conjunto en forma de acuerdos provenientes de procesos políticos no están libres de cualquier forma de desigualdad de poder bajo la cual estos procesos y consensos se hayan celebrado. De hecho, una parte intrínseca a la vida es la membresía, la pertenencia - lejana o cercana, activa o no - a un grupo, que es lo que construye su identidad; de allí la necesidad humana universal a pertenecer, identificarse, y por ende, excluir. Dado que estas pertenencias provienen de la cultura y de posiciones sociales asumidas como naturales - tales como las asimetrías entre géneros - han sido tradicionalmente motivo de injusticia sistemática<sup>9</sup>. Para Stewart (2003), las inequidades entre grupos tienen carácter multidimensional; están imbuidas de elementos políticos, sociales y económicos; es decir, superan la visión unidimensional con la que se miran las desigualdades verticales. Es decir, el acceso desigual a recursos políticos, sociales y económicos por parte de diferentes grupos reduce su bienestar más que proporcionalmente de lo que lo hace su posición individual, porque su capacidad individual está limitada al “progreso” del grupo al que – desafortunadamente, en este caso – pertenece. Es decir, las diferencias verticales coinciden con las horizontales. En América Latina, la heterogeneidad y diversidad étnico cultural (siendo una fuente clave de potencial de desarrollo cultural, económico y ecológico) han estado a la base de la diferenciación e

---

<sup>9</sup> Ello a la vez está a la base de la conflictividad social permanente de muchas sociedades, que produce desintegración y debilitamiento institucional de los estados (Figueroa, 2003)

interacción de las desigualdades en la región, fruto de las “distancias y jerarquías” interseccionales.

En este contexto, la evidencia muestra que la pobreza en la región latinoamericana está sobre-representada entre las mujeres, la población indígena y afrodescendiente, y en las zonas rurales, siendo la situación de las mujeres rurales altamente vulnerable. Una de las dimensiones de esta vulnerabilidad hace referencia a la crisis de soberanía alimentaria, ligada a la producción de estas zonas, su posibilidad de autosostenimiento y competencia con la producción a gran escala, así como las transformaciones tecnológicas que pueden dejar rezagada mucha de la producción pequeña tradicional. La otra dimensión tiene que ver con los medios de producción en el medio rural en el marco del cambio climático. Elementos de discusión y posicionamiento en relación a la temática de género y ambiente tienen que ver con el acceso de mujeres a los recursos naturales y el impacto diferenciado de la degradación ambiental dado el rol clave de las mujeres en la producción, el auto sostenimiento, la conservación de los recursos naturales y el uso de energía y conocimientos tecnológicos. Este acceso e impactos diferenciados tienen también relación con la posibilidad de las mujeres de tener recursos financieros y productivos, así como autonomía económica y capacidad de decisión sobre el uso de recursos. Un cambio de enfoque hacia la consideración del sostenimiento de la vida como una responsabilidad social (hombres y mujeres) es un punto de partida clave para la consecución de igualdad en un contexto de conservación y sostenibilidad. Un régimen productivo que opera fomentando las prácticas ancestrales, aprovechando los equilibrios ecológicos, y utilizando de la naturaleza los recursos mínimos necesarios tiene por ende una directa relación con la eliminación de las brechas económicas de género.

#### *Mercado laboral segmentado y generizado*

Si bien el mercado laboral muestra en la región avances importantes en cuanto a la igualdad de género, las instituciones de este mercado mantienen los supuestos del modelo del trabajador ideal orientado al mercado, con su correlato de trabajo doméstico que lo mantenga vigente y le permita no asumir responsabilidades domésticas; sin vinculaciones afectivas, pero que a la vez representa y toma las decisiones por el conjunto de personas que forman parte del hogar.

Ya en el mercado laboral, estas desigualdades se expresan en situaciones de segregación y discriminación, definida esta última en términos generales como la diferencia de retribución

hacia dos personas con igual productividad, calificación y trabajo. Esto puede deberse a factores previos al mercado, asimetrías de información o discriminación estadística, y procesos de transmisión de normas de género, en el marco del conflicto entre las esferas de producción y reproducción. A medida que las mujeres ingresan en el mercado laboral, la segregación y discriminación laboral serán los mecanismos para mantener la autoridad y la subordinación de las mujeres en la familia, la necesidad de generación de fuerza de trabajo (barata) pero también de reducir la competencia en el mercado laboral (y mantener bajos los salarios) (Rodríguez, 2000).

Por otro lado, existe también una “preferencia” explícita por uno u otro grupo de trabajadores (hombres o mujeres) de parte de la demanda de empleo, configurada por los roles de género socialmente asignados. Es decir, la discriminación y segregación nacen del orden de género vigente y se materializan precios relativos sesgados y brechas en la distribución y retribución del trabajo debidas a factores que no son del mercado.

De modo que, al igual que en el caso de la feminización, se puede concluir que la segregación y discriminación en el caso de las mujeres tiene directa relación con el sistema económico: el orden de género establece la obligación del trabajo no pagado en el hogar lo cual limita el acceso y promoción de las mujeres una vez integradas al trabajo; por otro lado, la lógica del sistema capitalista en donde el trabajo no pagado que contribuye gratuitamente a la formación de fuerza de trabajo aprovecha de las externalidades que esta formación gratuita genera. Es decir, la discriminación opera para provocar y perpetuar desigualdades (Carrasco, 2000; Benería, 2003; Berik 2004), y estas desigualdades horizontales producen una doble extracción de valor y capital, a través del trabajo.

Recientes estudios para la región latinoamericana muestran que persisten factores previos al mercado que son claramente diferenciados entre hombres y mujeres; si bien la participación laboral es creciente, no ha superado el 60% de la PET en ningún país de la región; una vez en el mercado, las brechas en empleo, así como aquellas relacionadas con la categoría laboral dependen en gran parte de condiciones no características, sino más bien relacionadas con el orden de género. Pero es a nivel de las brechas salariales donde existe mayor influencia de factores extra económicos (Vásconez, Salvador, Todaro, 2015). La no consideración del trabajo doméstico no remunerado en el “fondo salarial”, así como el ingreso en condiciones menos favorables de las mujeres al mercado, puede tener consecuencias en la formación de salarios de mercado, tanto por la consideración de valores entregados en trabajo, como por

los procesos discriminatorios que marcan brechas salariales. Por otro lado, las modalidades de ocupación de las mujeres, que pueden ser fruto tanto de la política laboral como de relaciones laborales de hecho, reflejan la tensión entre participación y organización del proceso de producción lo cual ha sido “resuelto” a través de flexibilidad, segregación y diferencias salariales por igual trabajo. Si bien el empleo de las mujeres se ha incrementado en la región y las brechas de género en empleo tienden a reducirse, no se puede asegurar que las condiciones de este empleo sean las más adecuadas o se den en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Las mayores brechas en calidad del empleo se producen en las zonas rurales y en la población trabajadora joven.

### *Las políticas económicas y las desigualdades de género*

La economía feminista señala que las políticas y fenómenos macroeconómicos se vinculan o filtran hacia las personas/hogares a través de un sistema de instituciones, entre ellas el mismo Estado, el mercado y la comunidad, en donde opera un orden que no necesariamente responde a la automaticidad completa ni a la organización completa: se trata de un orden de género, basado en un sistema de relaciones de poder que ha permitido que un conjunto normativo/político (visible, masculino) domine o ejerza influencia sobre otro (invisible, femenino). Este filtro es el nivel meso de la economía, ausente en muchos análisis económicos y que consigue explicar en gran medida, tanto los impactos o efectos de la macroeconomía sobre las personas (el nivel más micro), como la influencia que pueden tener los comportamientos de los agentes económicos mercantiles y no mercantiles en el sistema macro como un todo. Igualmente, estas relaciones meso explican el efecto que los comportamientos y las condiciones diferentes en que los agentes económicos se relacionan entre sí y con la economía (por ejemplo, la desigualdad de género en el mercado de trabajo o de crédito) influyen en los fenómenos y comportamientos macro. Por consiguiente, el debate y evaluación de la política económica debe tomar en cuenta estas interrelaciones.

Como se mencionó antes, la política relacionada con la estabilización de las economías ha probado tener impactos fuertes en la distribución del trabajo y la intensificación de las brechas de desigualdad de género; distintas estructuras fiscales con mayor o menor relevancia hacia la inversión pública social y la redistribución de los ingresos monetarios tendrá impactos directos en la redistribución del trabajo, el tiempo y el bienestar. Esa redistribución a la vez libera recursos para el trabajo, el ahorro y la producción.

Desde el punto de vista de los mercados financieros, políticas que permitan o limiten la transparencia y la regulación, concentren o desconcentren la propiedad, liberen o restrinjan el acceso de la población a activos, incorporen e integren sistemas financieros y productos asociativos y comunitarios (acordes con la realidad de la producción y el trabajo de nuestras economías) pueden explicar también en gran medida la estructura y la desigualdad vertical y horizontal en las economías. En este contexto, el rol de los Bancos Centrales es clave para la regulación financiera y crediticia, y el control de los flujos de capital.

Desde el punto de vista de la política de empleo, si bien las regulaciones laborales y la incorporación de derechos del trabajo en la normativa internacional y nacional se han desarrollado en la región en los últimos 10 años, todavía queda fuera una proporción importante de trabajadoras y trabajadores que se ubican en regímenes de autoempleo, unidades económicas familiares y el sector informal en general. Ligada directamente al tipo de estructura productiva de la economía se encuentra también la política activa de empleo y las políticas para fortalecer la demanda efectiva. No obstante, la mirada integrada de la economía implica también una mirada integrada del trabajo, que incluye el continuo reproducción-producción, específicamente la interacción entre el ciclo de la vida y el ciclo económico, que es un factor clave en la vida económica de las mujeres.

Al ubicarse una proporción importante de las mujeres fuera de los circuitos de la economía monetizada y siendo su rol social asignado el del cuidado, la política económica se ha fundamentado en un agente económico masculino que toma decisiones individuales racionales y accede a los mercados e información en forma transparente; los incentivos económicos – incluido el financiamiento - en un sistema orientado a exportaciones se han dirigido hacia sectores más dinámicos y abiertos, aunque no necesariamente con mayor potencial de generación de empleo.

En este contexto, aparte de la política relacionada con el microfinanciamiento, no hay una relación clara entre las políticas económicas y aquellas dirigidas hacia el bienestar, calidad de vida o reducción de la pobreza. El microfinanciamiento se ha concebido como la vía directa para la generación de ingresos en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, e incluso en muchos países los entes estatales encargados de los programas de microfinanciamiento están adscritos a los ministerios de asuntos sociales, y poco involucrados en la macro política financiera. De allí que las mujeres han sido las principales sujetas de esta política, no solamente en Latinoamérica. No obstante, las evaluaciones de



estos programas no han dado resultados claros ni homogéneas para los países de la región y en la mayoría de los casos más bien se perennizan sin generar la necesaria transición hacia el crédito a mayor escala ni producir los retornos esperados. Se hace por ende necesaria una reflexión relacionada con su impacto real en la autonomía económica, el bienestar y la movilidad social de las mujeres.

El análisis de las políticas públicas desde el enfoque de género contiene, en síntesis, elementos que tienen que ver con la relación entre comportamientos micro, meso y macro; las relaciones entre el ámbito reproductivo de los cuidados y el ámbito monetario; y en general la relación entre el sistema de género y el sistema económico, que interactúan para mostrar claramente diferencias en las identidades económicas de hombres y mujeres, como se relacionan con la economía, cuanto aportan y reciben de ella. La siguiente tabla resume, de forma conceptual, estos elementos. Es una adaptación, para América Latina y el Caribe, de la elaborada por Isabella Bakker (1994)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver Bakker (1994), “The Strategic Silence: gender and economic policy”, The North-South institute, Canada.

**Tabla 1**  
**Relaciones de género y políticas económicas:**  
**Conceptos y aplicación para América Latina y el Caribe**

<i>Tipo de política</i>	<i>Relaciones y potenciales efectos</i>
<b>(A) Políticas macroeconómicas</b>	
<b>Política productiva y de crecimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a la oferta que incentivan la promoción de los mercados y su flexibilización, la productividad, la ganancia y los equilibrios económicos pueden fomentar el crecimiento vía desregulación, baja de tarifas, etc. El efecto de género depende de cuan involucradas están las mujeres en los mercados y en aquellos que generan mayores ganancias. Las desregulaciones laborales pueden tener impacto negativo en la población de menor calificación y poder de negociación.</li> <li>• Políticas orientadas por demanda fomentan el incremento salarial, el consumo; la política monetaria expansiva y el gasto. Puede tener impactos positivos en cierre de brechas salariales e incremento del ingreso de hogares con ingresos fijos, incrementar el consumo de los hogares y el acceso a servicios sociales.</li> <li>• La estructura productiva impacta en favor de las mujeres en la medida en que se generen oportunidades de trabajo y de inversión. También estructuras productivas orientadas hacia la depredación de recursos naturales y cambio climático afectan a las mujeres en la medida en que encarecen, limitan y dificultan las tareas de sostenimiento, a cargo de las mujeres.</li> </ul>
<b>Política impositiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los impuestos directos tienen una mayor incidencia en los hombres debido a su acceso a los ingresos. No obstante, algunas medidas para exención sobre la base o tributación conjunta pueden desincentivar la formalización del trabajo de las mujeres (ver Pazos, Enríquez, y otras)</li> <li>• Los impuestos sobre el consumo parecen tener un mayor impacto en las mujeres como gestoras del presupuesto de consumo de los hogares. Hay mayor impacto en hogares pobres, en donde hay mayor proporción de jefatura femenina, que es el caso de América Latina.</li> <li>• Los impuestos al patrimonio entre y dentro de las familias se apoyan en gran medida en los supuestos de política pública acerca de la familia y la propiedad.</li> <li>• El ‘impuesto sobre el trabajo reproductivo’ (trabajo gratuito para “reemplazo de la fuerza de trabajo”) recae sobre las mujeres mayoritariamente.</li> </ul>
<b>Política Fiscal: Gastos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo público: las mujeres empleadas en el sector público generalmente cuentan con mejores términos y condiciones de trabajo y remuneración que en el sector privado, por lo tanto, las iniciativas políticas macroeconómicas que implican recortes en el empleo y los sueldos públicos las impactan más. En América Latina es importante el crecimiento del empleo público, particularmente femenino en los últimos 10 años.</li> <li>• Cortes de gasto: Los cortes pueden tener efectos indirectos en términos incremento del trabajo de cuidados (sustitución de gastos en el hogar).</li> <li>• Los gastos de inversión y recortes de capital pueden tener un efecto mayor en hombres por su participación en sectores de mayor intensidad de capital. No obstante, si se trata de infraestructura de servicios sociales por ejemplo educativos, de salud, cuidados, policía, etc., el recorte puede reducir la provisión de servicios de protección y seguridad para mujeres. En América Latina se ha incrementado la inversión pública en estos servicios durante los últimos 10 años, pero su ritmo baja posterior a la crisis de 2008.</li> <li>• Los subsidios pueden tener un impacto diferenciado en ambos sexos dependiendo de qué precios y bienes están controlados (por ejemplo, alimentos y combustibles) y qué industrias retienen empleos, si los subsidios son complementarios o compensatorios, y si son directos o indirectos.</li> </ul>
<b>Políticas monetarias y de tipo de cambio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El impacto de género está relacionado con el efecto de las tasas de interés en diferentes tipos de actividad económica. El efecto en las mujeres depende de los sesgos en el mercado crediticio (abajo).</li> </ul>

<i>Tipo de política</i>	<i>Relaciones y potenciales efectos</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las tasas elevadas de interés pueden influir en los precios y el costo de la canasta básica que puede impactar en el trabajo de las mujeres y en su bienestar (reducciones de consumo de alimentos, por ejemplo). También influyen en el costo del crédito y el endeudamiento privado. Esto tiene efectos en el costo de las empresas particularmente medianas o pequeñas.</li> <li>• Las devaluaciones o revaluaciones monetarias afectan al empleo en los sectores transables. No obstante, si se encarecen/abaratán relativamente las importaciones pueden presionar para el alza de precios/consumo importado que pueden afectar el presupuesto familiar o la producción nacional.</li> <li>• En América latina es creciente, pero no mayoritario el empleo en transables. Pero sí hay participación en producción nacional que compite con importaciones (textil, alimentos). La competencia en extremo puede desplazar la producción nacional hacia monocultivos extensivos, que además de restar trabajo de las mujeres tiene efectos ambientales.</li> </ul>
<b>Políticas comerciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El efecto de género depende del sector en donde estén involucradas las mujeres.</li> <li>• No obstante, medidas para restringir las importaciones pueden incentivar la producción interna en pequeña escala y limitar los precios internos.</li> <li>• Evaluaciones para América Latina verifican que a mayor apertura comercial los sectores de trabajadores y trabajadoras menos calificados, productores y productoras pequeños, al igual que la población con ingresos fijos en moneda nacional pueden ser afectados, incrementando la desigualdad y la exclusión. En este caso la afectación a las mujeres proviene de su ubicación en gran proporción en estos sectores.</li> </ul>
• Regulación de mercados	
<b>Mercados laborales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El efecto de la política está dado por: i) los estereotipos de género en los roles de provisión y cuidados, que están presentes en la política pública; ii) la legislación 'de protección' que puede limitar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado; y esto puede ejercer presión sobre el precio de reserva de mano de obra femenina en el sector informal; iii) niveles salariales sesgados por tipo de trabajo; iv) falta de políticas de conciliación que, sumadas a los estereotipos, generan movilidad y barreras a la entrada de mujeres al mercado formal; v) poco acceso a capacitación y formación en el trabajo para las mujeres; acoso y violencia en el lugar de trabajo que impactan su productividad y desalientan su permanencia; segregación en cargos y beneficios (arreglos informales); poca capacidad de negociación de las mujeres.</li> <li>• En América Latina hay segregación y discriminación tanto para ingresar en el mercado (oferta de trabajo) como para entrar en empleos regulados. Durante los últimos años los factores de mercado influyen en forma creciente, además de los elementos culturales y la organización del cuidado, en esta segregación. El techo de cristal está muy lejos de ser superado.</li> <li>• No existe en la región una tradición de políticas activas de empleo.</li> </ul>
<b>Mercados de tierras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencias distintas por las distorsiones, basadas en género, en la herencia, las leyes de derechos de propiedad, etc.</li> <li>• En América Latina hay una propiedad importante de tierras por parte de las mujeres, no obstante, es menor (en proporción y tamaño promedio) a la de los hombres y ellos son los dueños de los activos grandes para la producción.</li> </ul>
<b>Mercados financieros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Además de los efectos señalados para las políticas de fijación de tasas de interés, los sesgos en mercados financieros pueden reflejar los menores derechos de propiedad de las mujeres, su posibilidad de acceso, nivel de financiarización y las regulaciones o requisitos.</li> <li>• También tiene que ver con las condiciones de este acceso, por ejemplo, la información, conocimientos, etc.</li> <li>• América latina se ha especializado y mantenido el microcrédito como política estrella contra la pobreza de las mujeres, y poco acceso al crédito a mayor escala (por requisitos, garantías). La informalidad de los mercados crediticios afecta también mayoritariamente a las mujeres. La banca asociativa está poco desarrollada.</li> </ul>

<i>Tipo de política</i>	<i>Relaciones y potenciales efectos</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varias evaluaciones no encuentran impactos importantes en bienestar de las mujeres, más bien se tiende al sobre endeudamiento que en ocasiones es pagado con activos pequeños.</li> </ul>
<b>Mercados de productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los controles de precio (piso) pueden ampliar desventajas económicas de las mujeres: (i) Menor acceso a bienes de consumo del hogar y sus consecuencias en bienestar, nutrición, salud, etc.; (ii) las mujeres están sobrerrepresentadas entre los hogares más pobres en muchos países.</li> <li>• El establecimiento de techos beneficia al consumo y hogares pobres en el medio urbano.</li> <li>• En muchos países de América Latina las mujeres se ubican como pequeñas productoras de alimentos; una crisis de consumo o demanda puede afectarles si no hay control o regulación de precios, por encontrarse en los primeros eslabones de la cadena.</li> </ul>
<b>(B) Políticas sociales de sostenimiento de ingreso</b>	
<b>Políticas de transferencias monetarias</b> orientadas a suavizar el ingreso, mantener el consumo o reducir la pobreza coyuntural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este instrumento ha sido utilizado ampliamente en la región. Tiene como receptoras mayoritarias a las mujeres, jefas de hogar. El impacto en términos de su bienestar y de cierre de brechas de género no ha sido verificado.</li> <li>• Estudios cualitativos indican que puede haber efectos en la capacidad de decisión de las mujeres dentro de los hogares, pero también puede desvincularlas de sus redes de apoyo tradicionales (incluidas las de su cónyuge).</li> <li>• Pueden, dependiendo del monto y la continuidad, desincentivar el ingreso de las mujeres al mercado laboral.</li> </ul>

Fuente: Adaptación de Bakker (1994), "The Strategic Silence: gender and economic policy", The North-South institute, Canada.

## Regímenes de bienestar y política económica: hacia una región post neoliberal?

A partir de mediados de los años 80 se fue homogenizando en la región un régimen de bienestar cuya característica principal es el énfasis único en la población pobre o en extrema pobreza, lo cual encaja con la visión neoclásica individualista del desarrollo. La “nueva política social” del enfoque neoliberal determina un cambio en su sujeto de política: de “trabajador y familia”<sup>11</sup> hacia un individuo pobre por consumo o ingresos. Es decir, se enfoca en una pobreza mercantil que será resuelta como otras “imperfecciones del mercado”, con intervención estatal residual y subsidiaria, mientras el individuo se equipa para participar en el mercado.

En este contexto también se estrenan políticas de subsidios y redes de clientelismo en algunos países de la región. El proceso de transferencia de políticas desde el Consenso de Washington se manifiesta en la centralidad de lo económico y en la plenitud del modelo social residual, con incorporación estratificada a los servicios sociales en salud, educación y seguridad social, presentando alta segmentación regional y social.

El discurso que respalda esta modalidad de políticas es la consideración a la pobreza como un problema de iniciativa y oportunidades; y la puesta de la pobreza como tema central de la técnica política: buscar a los pobres, medir a los pobres, reducir el número de pobres. Si estas oportunidades - que toman la forma de accesos - son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyas consecuencias distributivas se deberán atender en forma marginal. El discurso del capital humano apoya a esta visión individualista del bienestar.

Hacia el segundo quinquenio de los 2000 la región presenta cambios, continuidades y rupturas en la lógica de estos sistemas de políticas económicas y sociales, en algunos países denominadas “postneoliberales”. El primer rasgo característico de estas modalidades económicas es una re-estatización, ya sea vía regulación o presencia más directa en la provisión, la seguridad social, la producción de servicios. En algunos países incluso se

---

<sup>11</sup> El sujeto directo de la política es el trabajador: hombre, formal, proveedor de su familia. Una de las principales limitaciones de este modelo es justamente que no pudo convivir con otros regímenes de trabajo, con la entrada de mano de obra de mujeres al mercado o con modalidades informales que nunca se incorporaron a los sistemas de seguridad.

presentan y discuten propuestas innovadoras (en algunos casos ya convertidas en leyes) sobre la ruptura con la vinculación de la seguridad social y la remuneración, la consideración de este beneficio como un derecho universal vinculado esencialmente al trabajo, aun cuando este no sea remunerado, entre otros. La regulación financiera también forma parte de estos cambios, en diversos niveles.

Un segundo eje de cambios tiene que ver con la relación del “régimen social” con el “régimen económico”. Durante décadas anteriores existía una distinción tajante entre la política “económica” y la política “social” a la hora de tratar la generación de ingresos y el empleo, y también al distinguir sus sujetos de política. En el primer caso “la economía” es la encargada de generar empleo y las personas de vincularse al mercado para trabajar y generar ingresos. Está, por otro lado, la política de financiamiento: a nivel macro para la gran producción y a nivel micro para las pequeñas economías y en especial para atender un sector creciente en los mercados de trabajo de los últimos tiempos: el autoempleo. Por su parte, la política “social”, que puede tener elementos de protección social vinculados con el trabajo, no está en el ámbito de “lo económico” o del mercado en esta visión. Si alguna vinculación entre ambos ámbitos (social y económico) puede ser identificada en este modelo, es el énfasis que se ha puesto en el fortalecimiento del capital humano, orientado hacia la generación de mano de obra productiva que se vincule de mejor manera en el mercado de trabajo. En este contexto, el sector privado es el principal generador de empleo<sup>12</sup>. Se debe indicar que las mujeres han sido las principales sujetas de “lo social” en los países de la región.

Si bien esta visión dual se mantiene en muchos de los regímenes de bienestar latinoamericanos, ya en algunos de ellos se empiezan a discutir nuevas estrategias orientadas hacia la generación de ingresos y promoción económica. Algunas de estas estrategias nacen de experiencias de sobrevivencia económica de las familias, y de iniciativas de la sociedad civil. Otras, provienen de la experiencia productiva ancestral comunitaria. Un rasgo común es, no obstante, que se trata de modalidades que no se enmarcan en el modelo de lo económico/social vigente, llegando en algunos casos (aunque a nivel de propuesta solamente) a constituir parte de una propuesta de ruptura con él.

---

<sup>12</sup> Estas formas de vinculación, así como la visión de generación y protección de empleo basada en los mercados y en el trabajo formal en relación de dependencia, están vigentes en casi todas las legislaciones laborales de los países de la región.

Así, bajo el nombre de Economía Social y Solidaria se ubican tanto las experiencias sectoriales locales como las nociones y conceptos aplicables a la economía como sistema, cuyos elementos comunes tienen que ver con el ejercicio de unas relaciones económicas cuyo centro no es el mercado tradicional, y que no se sustentan (al menos, no primordialmente) en la acumulación capitalista. Las prácticas concretas de experiencias extendidas de sistemas denominados “alternativos” de producción e intercambio tienen lugar en localidades de Brasil y Argentina, en muchos de los casos, como respuesta a situaciones de carencias, exclusión económica y crisis (en el caso de Argentina especialmente). Pilares fundamentales de estas experiencias son el trabajo, el intercambio y el comercio justo (precios), mecanismos alternativos de intercambio, la asociatividad y el trabajo en red. Este sector de la economía realiza transacciones, entrega y recibe recursos de los otros sectores (estado y empresas privadas), pero el funcionamiento a su interior puede ser muy diferente a ellos. Se debe señalar que las mujeres latinoamericanas han tenido un papel muy importante en estas economías. No obstante, si bien la consideración de los sistemas económicos como “sociales y solidarios” - con un conjunto de reformas que le devuelven al estado un rol redistribuidor activo - puede tener potencial en la reducción de la desigualdad estructural de las economías latinoamericanas, al mantener las estructuras inequitativas en el trabajo, muchas fuentes de estas desigualdades pueden mantenerse intactas.

A la par, dada la estructura de empleo de las economías de la región, la política de “microempresa/microcrédito” se amplía y generaliza. Si bien ya había sido considerada como un pilar fundamental para el empoderamiento económico de las mujeres (en muchos casos también como respuesta a sus propias demandas sociales), muchas evaluaciones coinciden en su poca viabilidad e impacto en el bienestar de las mujeres, además de generar cargas adicionales de trabajo. De modo que la política post neoliberal plantea modificaciones como la vinculación con intervenciones orientadas hacia empresas medianas, programas de crédito en red con fuertes mecanismos organizativos y otras políticas de transferencias condicionadas a cadenas productivas y asociatividad (Brasil y Argentina tienen elementos de política muy fuertes de apoyo a estas economías). La configuración de sistemas nuevos, que no arrastren los vicios de los anteriores en términos de exclusión, barreras a la salida, sobrecarga de trabajo para las mujeres y perpetuación de la pobreza, está aún en discusión.

Un tercer elemento a discutir en torno a los cambios de orientación de políticas en la región, relacionado con el primero, es un proceso de “socialización” de la producción de bienestar,

entendido desde el acceso a servicios provistos por el estado hasta la creación de empleo y trabajo en mejores condiciones a través de la re-institucionalización de la regulación laboral y el retorno hacia la universalización. Estos procesos no se han iniciado en la región, ya que uno de los principales elementos de privatización del bienestar en los regímenes de la región ha estado basado en el enfoque de transferencias monetarias, que se mantiene como eje básico de la política para la reducción de la pobreza y mantenimiento del ingreso de la población. Como correlato hay que recordar que la producción de bienestar de los países de la región (para los cuales existe información) está mayoritariamente “familiarizada”, con lo cual muchos de los servicios sociales básicos para el cuidado humano han estado a cargo de las familias y del trabajo no remunerado de las mujeres más específicamente.

Ligado a esto, la limitada integralidad de políticas hacia la reducción de las desigualdades estructurales también se puede observar en la diversa y heterogénea programación de sistemas nacionales de cuidados y la no consideración de la economía del sector doméstico de cuidados como parte de la economía (salvo en algunos pocos casos). La redistribución para la equidad de género, entendida como de recursos, tiempo y trabajo (Rodríguez, 2010) todavía enfrenta fuertes inercias basadas en la inequidad en la organización social del trabajo y la producción, la fragmentación de los sujetos de política manteniendo en muchos casos el enfoque individual (o de hogares); el mantenimiento de la estructura primaria y la competitividad por ruta baja, es decir vía bajos costos, en especial laborales.

Finalmente, si bien los regímenes de políticas fiscales y sociales tienden hacia una mayor presencia del Estado en el gasto, regulación y protección, los sistemas de redistribución se mantienen al margen de las reformas económicas; por otro lado, la economía y la política económica continúan orientadas hacia un sector de la población que está inmerso en ella: formal, regulado, monetario; de modo que los esquemas o propuestas de redistribución vía sistemas tributarios tienen bajo impacto potencial.

En relación a los regímenes económicos, si bien hay en general una orientación mayor hacia la intervención del Estado en la regulación, se mantiene en general un “convencionalismo económico”, en el sentido de promover competitividad cambiaria, cuentas fiscales fuertes y énfasis en la infraestructura, sin llegar a la adopción de medidas neoliberales “clásicas” como privatizaciones, pero tampoco imponiendo nacionalizaciones a gran escala o controles de



cambio. Se aprecian sí, en un grupo de países, incrementos sostenidos en los salarios nominales.

Por otro lado, el crecimiento económico se promueve a través de los mercados, pero el Estado entra a invertir fuertemente produciendo un potencial crowding out de la inversión privada, y con regulaciones que para las inversiones privadas no aplicarían en el mercado; de modo que algunos precios relativos pueden haberse modificado en función de las condiciones que impone la inversión pública.

El Estado por otro lado no ha tenido injerencia fuerte en controles de precios e impuestos a las exportaciones, aunque sí se han generado incentivos a algunos sectores exportadores y en algunos casos controles a la importación, temporales.

No obstante, hay casos en los que el liberalismo económico no ha dejado de estar presente desde los 90; esto aplica a las naciones centroamericanas y caribeñas, y a gobiernos suramericanos como Brasil, Uruguay y Chile, que son países que han mantenido políticas de bienestar con fuerte apoyo estatal y fiscal. En el caso de Brasil, también se han establecido líneas económicas no ortodoxas, tales como el fortalecimiento de la economía social y solidaria. Otros países de América del Sur como Colombia y Perú mantienen una orientación liberal en sus economías, diversificada y con relaciones crecientes fuera del continente.

En este contexto, y para gran parte de los países de la región, la “cuestión social” es retomada por el Estado, que interviene como intermediario con el mercado, en unos casos en un marco de cuasi mercados y en otros directamente financiando, administrando y produciendo bienes y servicios; esto, a la par con las respuestas que se deben dar al mercado globalizado, resulta en un proceso de “la discontinuidad dentro de la continuidad” (...). Hay un desajuste generado por el rol activo del Estado estimulando la economía, corrigiendo fallas del mercado y su intervención en lo social, y políticas relacionadas con la reducción de la desigualdad (tributarias en especial), que cortan con la ortodoxia liberal interna, manteniéndola a nivel de relaciones externas y políticas monetarias y cambiarias (...).

Como bisagra entre el ámbito económico y social ha estado la política fiscal que, en algunos países ha sido utilizada para generar reformas tributarias progresivas, gasto y financiamiento público, y programas sociales públicos, focalizados en la población en pobreza, pero también

generando mínimos básicos para la población en general y fortaleciendo el control y garantía de derechos laborales y sociales. La sostenibilidad fiscal de esta estrategia puede estar en riesgo en una perspectiva de restricción de recursos en los siguientes años. El acceso a estos recursos y estrategias por parte de las mujeres no ha sido evaluado, no obstante, los objetivos de las agendas no incluyen específicamente elementos de igualdad de género, salvo los que están incluidos en la normativa general.

En cuanto a regímenes comerciales específicos, los espacios subregionales de comercio e integración han sido reforzados y se han constituido en una fuente importante de amortiguamiento frente a la crisis. No obstante, de acuerdo a (CEPAL, 2012a), es necesario que se incrementen los flujos comerciales dentro de la región, como un mecanismo de fortalecimiento y defensa frente a la potencial crisis europea y el retraimiento de China. Por otro lado, Aunque no se observa un alza generalizada a nivel regional, algunos países, como Ecuador y Argentina, han aumentado sus aranceles sobre las importaciones, lo cual genera tensiones en el marco de sus bloques subregionales.

Con respecto a la inversión extranjera directa (IED), se mantiene también la orientación tradicional, no obstante, se incrementa notablemente la cantidad de esta inversión a la región entre 2000 y 2012 frente a la década anterior. Con excepción de Brasil, más de la mitad de esta inversión se da en sectores extractivos. De hecho, en muchos países excluir al sector extractivo implica tener una balanza negativa. En esta línea, un factor clave en el crecimiento de los países ha sido la inversión estatal en sectores estratégicos e infraestructura, que van a la par con el protagonismo estatal. La redistribución o desconcentración de las rentas extractivas es otra característica importante de los estados que cuentan con estos recursos.

En síntesis, entre las principales características de los enfoques propuestos por los regímenes de la época “post neoliberal” se distinguen continuidades fundamentales relacionadas con el mantenimiento de transferencias condicionales, la focalización en la pobreza en medio de la expansión de las redes (sistemas) de protección social; la apertura económica con matices diversos, claramente cambiante en períodos de crisis a través de medidas de protección directa; la poca preocupación por la calidad del trabajo y el empleo; el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, la disminución de barreras aduaneras, la apertura hacia las IED, y la protección a la propiedad privada (dejando de lado casos específicos). También se pueden identificar transformaciones importantes en algunos países, orientadas a cambios en

los sistemas de seguridad social, mayor participación (o al menos cambios en las modalidades de participación) de la sociedad civil y la comunidad, incorporación de nuevas modalidades de protección y beneficios sociales en torno a apoyos para la producción y los emprendimientos individuales y comunitarios; énfasis en la política fiscal contracíclica y mantenimiento de gastos básicos para el mantenimiento de condiciones mínimas de subsistencia, aunque todavía orientados a la familia como sujeto de la política; la devolución al Estado de su rol regulador (laboral, financiero) y un importante peso re-distributivo, acompañado de un re-priorización del gasto público.

Los aspectos de ruptura tienen que ver con propuestas de nuevos enfoques de empleo, economía y estado que se han plasmado en los marcos constitucionales de algunos de los países de la región, en donde se incorporan nuevas formas de derechos económicos, reconocimientos del trabajo en sus diversas modalidades (incluido el trabajo de cuidados), enfoques comunitarios de trabajo y producción (solidarios, asociativos); y énfasis en un concepto integrado de soberanía que incluye la producción, el comercio y el consumo.

En la práctica, si bien se observan cambios hacia un modelo de estado con presencia activa en su rol de planificador y regulador, no se presenta un cambio en el sistema económico de base, sino más bien un alejamiento de la desregulación en la economía. La promoción de la producción y la demanda, incluida en ella la inversión, no son elementos básicos de los programas económicos; tampoco se incluyen reformas hacia la redistribución que rompan con la estructura concentradora del capital y las rentas<sup>13</sup>. Se reconfiguran también los bloques intraregionales y se proponen nuevas posibilidades de integración, en las cuales se plantean esquemas novedosos que apuntan a cambiar las relaciones con el norte, de toda la región, aunque los países individualmente tienen muy diversos niveles y modalidades de relación, al igual que condiciones diferentes de inserción internacional. Ello implica una apuesta hacia una mayor autonomía regional con un refuerzo de las instituciones regionales y/o una nueva institucionalidad que además reduce el peso de EEUU en la región y aumenta el de China (con protagonismo político y económico de Brasil en el mundo).

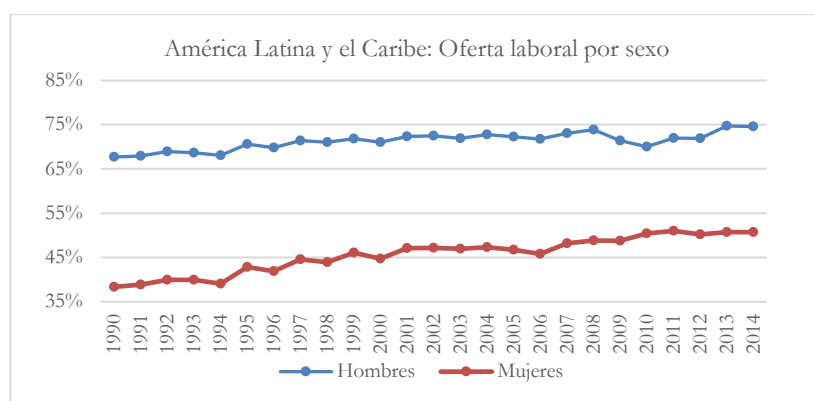
---

<sup>13</sup> Con excepción de cambios propuestos para la distribución de la renta petrolera, en Ecuador y Bolivia

## Políticas clave y hechos estilizados: economía y desigualdad de género

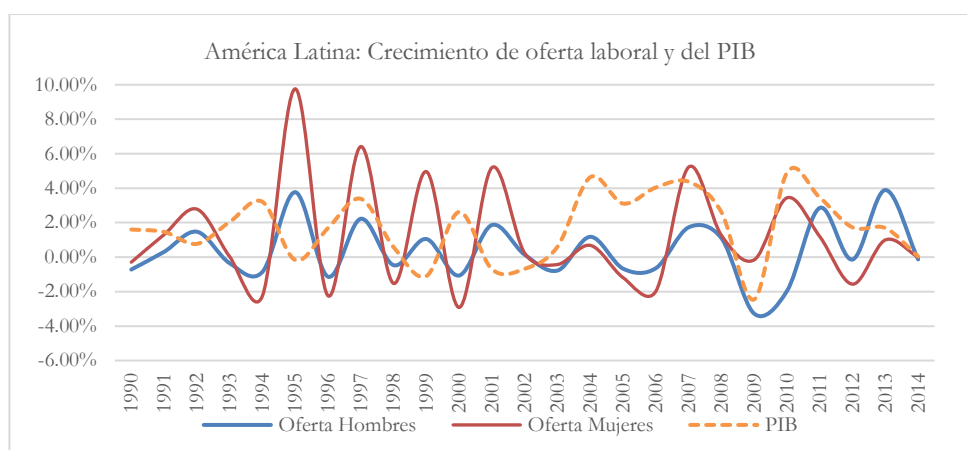
### *Crecimiento y participación laboral de las mujeres*

Una tendencia histórica clara en la región ha sido el incremento de la participación laboral de las mujeres, con una mayor aceleración durante la década de los 90), que ocurre paralelamente a incrementos en los niveles educativos, retardo en la edad de maternidad y decrecimiento de la fecundidad, así como a mayor cobertura de servicios básicos.



Fuente: CEPALSTAT

Esta tendencia a la feminización en la división del trabajo permite develar una relación entre la participación laboral de las mujeres, el nivel y crecimiento del producto per cápita de las economías, tal como se señaló en secciones anteriores. Así, se puede verificar que en América Latina la oferta laboral de hombres y mujeres es contracíclica – en forma más marcada durante los años 90 - y la oferta femenina es más sensible a los ciclos económicos. A partir de la crisis de 2008 se aprecia que el comportamiento tiende a ser más bien en igual dirección que el ciclo económico.

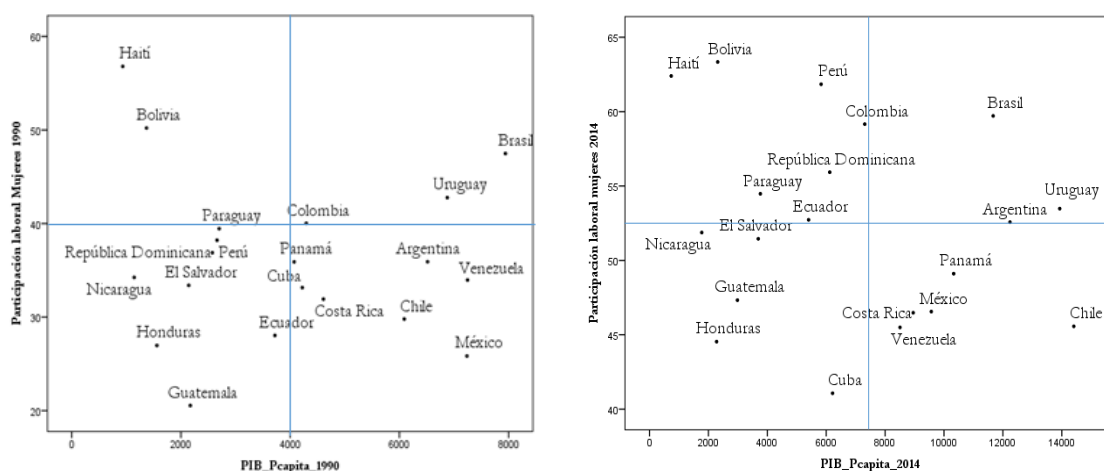


Fuente: CEPALSTAT

Desde la otra dirección, específicamente en el denominado “canal del mercado” de la feminización, Vásconez (2010) encuentra que la tasa de feminización laboral positiva y significativa para la recuperación económica, para 5 países de la región (Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y Brasil). Este efecto positivo se incrementa al ampliar el ciclo, con lo cual se podría inferir que las mujeres ingresan al mercado en situaciones de crisis y este ingreso soporta en forma positiva la recuperación de estas economías latinoamericanas. En términos del esquema del comportamiento secular de la feminización del mercado laboral descrita por Erturk y Darity (2000), se puede indicar 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.

En lo relacionado con el comportamiento secular de estas dos variables (crecimiento y feminización del mercado laboral), Erturk (2005) propone que para etapas o niveles bajos de producto per cápita existiría una alta participación laboral de las mujeres (con bajos salarios); esta situación se revierte hasta llegar a niveles de ingreso per cápita medio en que la participación puede ser un poco menor a medida que la economía adquiere un cierto nivel de industrialización o agregación de valor (relacionados estos con mayor crecimiento); luego se eleva de nuevo esta feminización a la par se elevan las condiciones laborales, es decir, crece la participación pero “de mejor calidad”.

En América Latina, durante los 90 se podía apreciar un comportamiento como el señalado. Esta situación cambia a 2014, sin cambios en los extremos (alto y bajo nivel de PIB per cápita) pero con un comportamiento distinto en países que, con un ingreso medio relativo a la región incrementan su nivel de participación laboral de las mujeres, mostrando que ésta ha crecido más rápido que el PIB.



Los inicios de la década de los 90 fue un período de recuperación económica para América Latina, luego de sobrepasar la crisis de los 80, “la década perdida”. Más adelante, el dinamismo queda truncado a partir de 1997 hasta el 2003, con la crisis asiática. Entre 1998 y el 2003, el crecimiento en América Latina fue del 0.2%. Durante esta década y hasta los primeros años de los 2000 algunos países de la región sufrieron crisis macroeconómicas severas, tales como México y Honduras durante mediados de los 90; Colombia, Panamá, Costa Rica, Ecuador y Brasil en 1999; Uruguay, Argentina y Venezuela alrededor de 2002. Estas crisis estuvieron asociadas con incrementos en la desigualdad y la pobreza, debidas a la alta vulnerabilidad de la región frente a los flujos externos de capital, en especial en Centroamérica, el Cono Sur y Brasil.

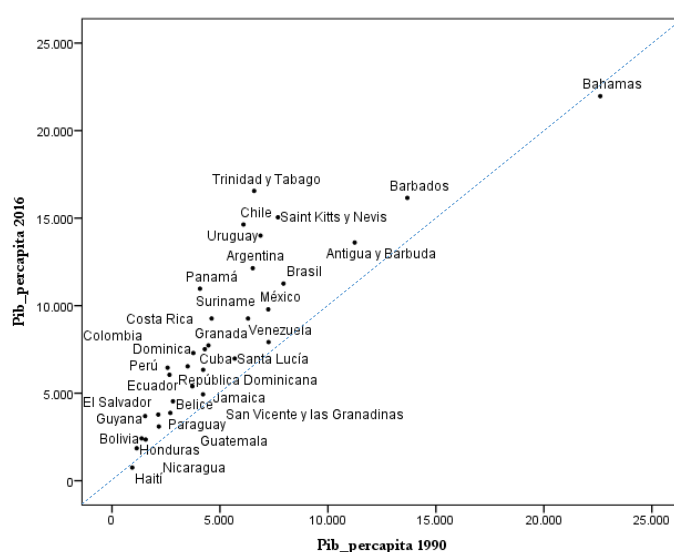
En el 2004, despegan nuevamente las economías latinoamericanas, favorecidas por los altos precios de las materias primas y el acceso a financiamiento externo. Entre el 2004 y 2008, el crecimiento promedio fue del 3.8% en la región. A partir del 2008, la crisis financiera mundial sumió a la región en un período de recesión, reflejado en una tasa promedio de crecimiento del 1.1% entre el 2008 y 2014. Si bien en un principio la región se mantuvo al margen de la primera fase de la crisis – lo que llevó a mencionar un posible “desacople” de las economías en desarrollo respecto a las economías industrializadas por parte del Fondo Monetario Internacional –, la drástica caída de la producción interna (al principio en Centroamérica, Chile, Paraguay y Venezuela), ratificó la dependencia económica de América Latina. A final del 2014, Brasil, Belice, Ecuador, México y Venezuela, cerraron el año con tasa negativas de crecimiento.

De acuerdo a estimaciones de CEPAL, el 2016 podría continuar con desaceleración económica en toda la región, con afectación especial a los países con vínculos más estrechos con China, entre ellos Brasil y Venezuela. Estos procesos se deben, entre otros a la debilidad de la demanda interna y la desaceleración mundial en economías altamente abiertas, la apreciación del dólar, caída de los precios de nuestros productos (especialmente petróleo y minerales), y la creciente volatilidad de los mercados financieros, con particular atención a los flujos de inversión hacia la región. Si bien la subregión que mayor impacto tendrá de este proceso será Sudamérica, las mismas proyecciones colocan a Bolivia, Paraguay, Colombia, Perú, Uruguay y Chile con crecimientos de entre el 2 y 4,4% para 2015. En el resto de economías presentarán o estancamiento o crecimiento alrededor del 1%.

Por otro lado, México y Centroamérica mantendrán un crecimiento promedio de 2,6%, pero con diferencias regionales importantes: México crecería al 2.5% mientras que Panamá lo hará en un 5.8%, República dominicana en 5.6% y Nicaragua en 4.3%. Las naciones del Caribe por su parte presentarán un crecimiento medio de 1.6%.

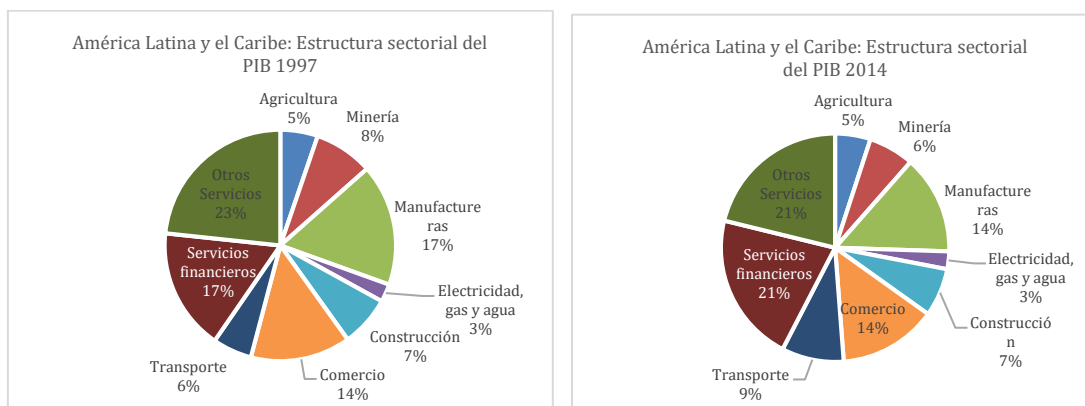
La desaceleración de las economías más grandes en Sudamérica, así como las limitadas opciones de reorientación de las economías de la subregión hacia la demanda hacen prever que los efectos de esta recesión provengan de ajuste fiscal y la corrección de los equilibrios externos vía protección de exportaciones mientras se deprecian las monedas nacionales. Si bien no hay proyecciones preocupantes de inflación, esta última medida sin ancla cambiaria puede afectar los precios internos y la tasa de interés efectiva. Las consecuencias de este proceso en el empleo y la inversión interna son todavía poco predecibles, no obstante, las proyecciones permiten observar también un incremento pequeño del desempleo en el 2015, y posible deterioro en la calidad del empleo hacia los años siguientes, de acuerdo a OIT.

De acuerdo a las proyecciones de crecimiento para 2016, la mayoría de países de Latinoamérica y El Caribe son más “ricos” que hace dos décadas y media, particularmente algunos caribeños, del Cono Sur, Panamá, Costa Rica y México en Centroamérica cuyo ingreso por habitante en la actualidad es de 2,6 veces el de 1990. Una tercera parte duplica este nivel y el resto mantiene similar nivel de producto per cápita (en términos constantes). Por otro lado, tres países han retrocedido ligeramente en su nivel de ingresos: Guatemala, Nicaragua, Haití y Bahamas.



A 2016 los países caribeños y del cono sur siguen siendo los que mayor PIB per cápita presentan. Es decir, los países que tenían mayor PIB per cápita hace 25 años han crecido más rápido que los de menor nivel, con lo cual no se puede hablar de un proceso de convergencia regional. Los países que más han crecido en este período han sido Panamá, Perú, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Uruguay, San Vicente y Dominica. No obstante, de estos países solamente Chile y Uruguay se encuentran entre los de mayor reducción de la pobreza.

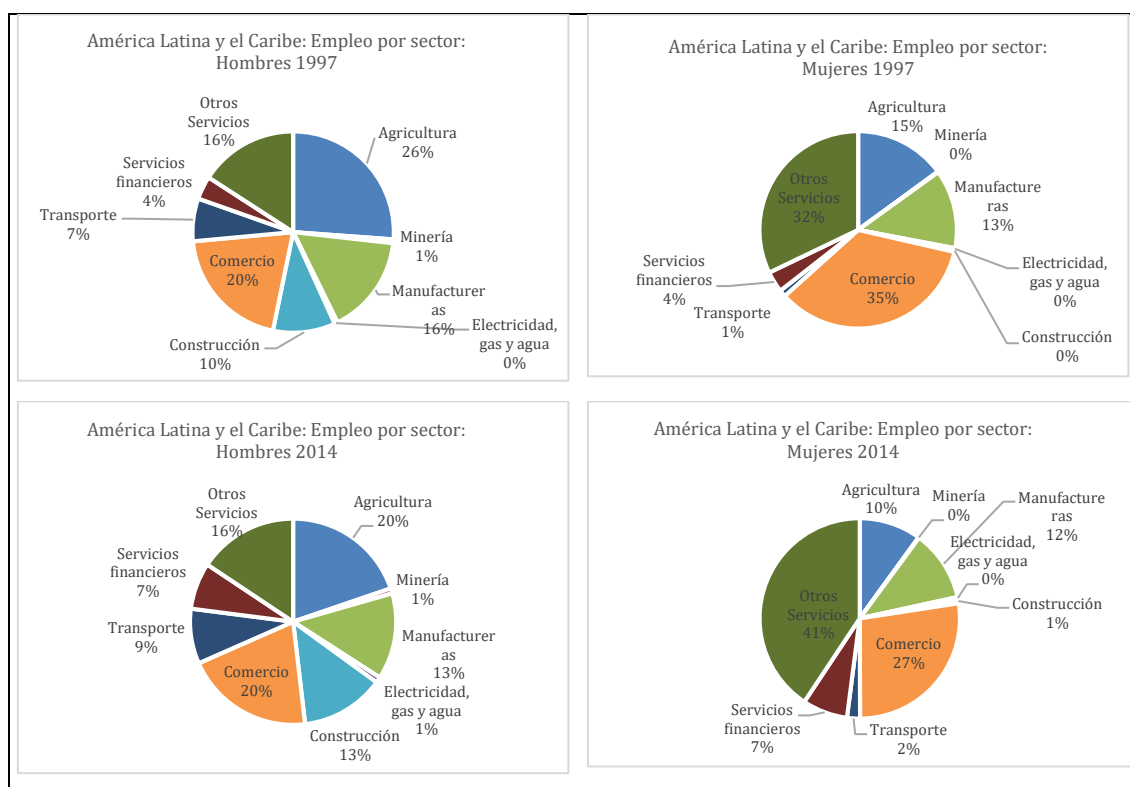
En el contexto de las oportunidades de generación de empleo y crecimiento, se debe indicar que, en línea con lo descrito por la CEPAL sobre la persistencia de heterogeneidad estructural, la composición de la producción en la región no ha variado en mayor medida en 15 años. Durante 25 años el sector con mayor aporte al producto interno bruto son los servicios y el sector más dinámico en la última década el transporte. Las economías son en general más abiertas que en 1990, en especial las Centroamericanas y la mexicana; se reduce el aporte de la agricultura y la manufactura en Centroamérica. A partir de 2009 se encuentra una mayor orientación hacia la manufactura en Perú, El Salvador, Costa Rica; una presencia importante de la producción agrícola sobre el PIB en el resto de Centroamérica, y una expansión de los servicios en los países del Cono Sur y Brasil. Por otro lado, se aprecian economías en donde crece la producción minera y extractiva en la última década como Ecuador, Bolivia y Venezuela. No obstante, su aporte al valor agregado se mantiene similar.



En términos de generación de empleo sí se producen cambios. El sector de mayor empleo para los hombres era la agricultura en 1997, seguido por el comercio. En el caso de las mujeres era el comercio y los servicios, los cuales siguen siendo los mayores empleadores pero su participación crece mucho, llegando a cerca del 80% de su población ocupada.

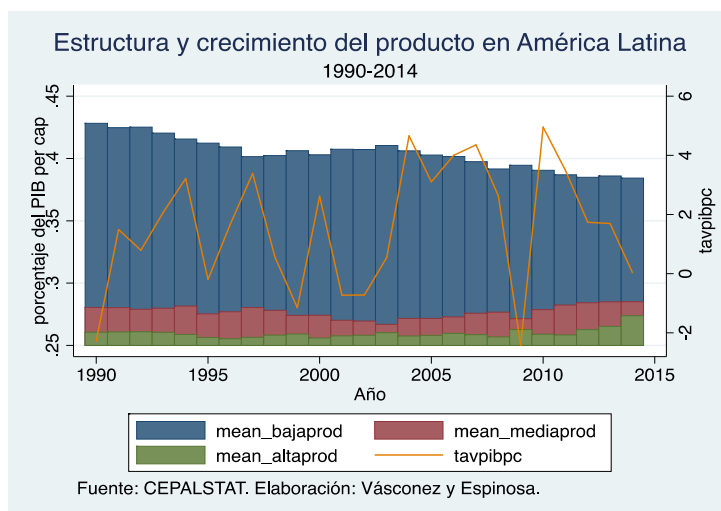


A 2014 la agricultura pierde participación e iguala al comercio como empleadores de la mano de obra masculina, y adquieren importancia los servicios personales, particularmente a empresas, ventas etc. En el caso de las mujeres los servicios personales se convierten en el sector que las emplea en forma mayoritaria; estos servicios se prestan a los hogares, pero también se trata de servicios de ventas en línea, cuidados remunerados, educación y salud. El gran expulsor de empleo es la manufactura para ambas poblaciones. Por otro lado, los servicios financieros son los mayores aportadores al valor agregado (PIB) pero su capacidad de generación de empleo es baja, aunque presentan encadenamientos hacia atrás importantes y mayor valor agregado que en el pasado. Igualmente es baja la generación de empleo en los sectores extractivos, que en algunos países de la región sostienen mayoritariamente las economías.

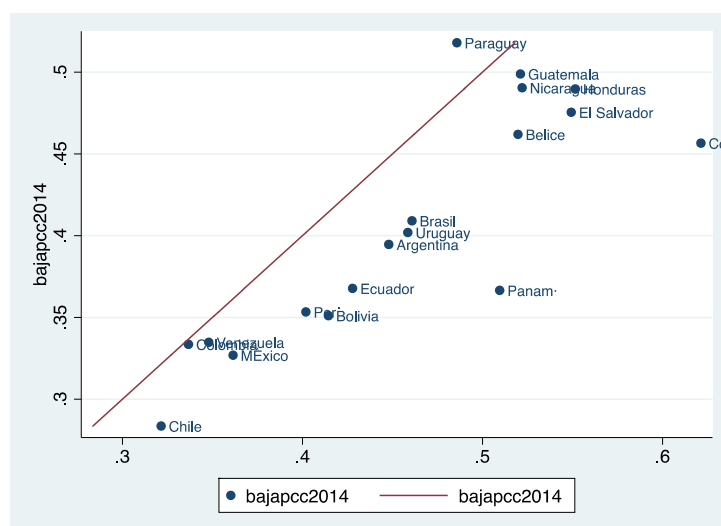


El proceso trunco de industrialización, las medidas restrictivas en el lado laboral, los consecutivos ajustes sociales, el crecimiento del sector informal, generan profundas brechas en salario (y por lo tanto ingreso), mostrando una clara contradicción en la lógica “dual” en la visión modernizadora del desarrollo. Los trabajadores y trabajadoras no pasaron de un sistema tradicional a uno moderno, sino que este sector “moderno” se segmenta. La mano de obra nueva o excedentaria se distribuye entre un sector pequeño que corresponde a pequeñas o medianas empresas y otro bastante amplio, de baja productividad.

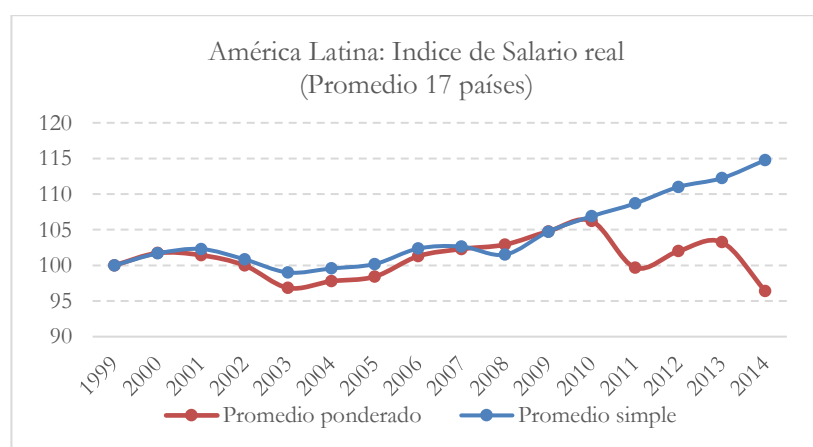
En este contexto, la región ha tenido un crecimiento bajo de sus sectores de mayor productividad, así como una reducción paulatina de aquellos con menor productividad. No obstante, la estructura productiva de América Latina sigue siendo predominantemente de baja productividad, con 38% de participación, frente al 29% y 27% de participación de los sectores de mediana y alta productividad.



Entre 1990 y 2014, todos los países de la región —a excepción de Paraguay— movilizaron una pequeña parte de sus actividades hacia sectores de mediana y alta productividad. Especialmente en Panamá y Costa Rica, se impulsaron cambios drásticos para reducir la concentración en actividades de baja productividad. Por su parte, los países centroamericanos (ubicados en el extremo superior derecho del diagrama) mantienen tasas más elevadas de producción de bajo nivel, frente a los países de Sudamérica, México y Panamá, los cuales presentan tasas menos elevadas de productividad baja.



El salario se mantuvo represado por el crecimiento de este último sector, haciendo que el salario medio se mantenga bajo en el mercado. Además de los problemas de bajo o nulo crecimiento a partir de mediados de los años 80 (y la subsiguiente crisis de endeudamiento de la gran mayoría de las economías de la región) estas modalidades de desarrollo han significado una profundización del “retaceo” económico, en el sentido de concentración de sectores grandes y dispersión de pequeños, apareamiento de amplios sectores de autoempleo y microempresas en especial en sectores no transables<sup>14</sup>. Así, se configura un modelo de “dualismo ampliado” caracterizado por: i) la expulsión (o exclusión) de fuerza laboral de sectores más formalizados de la economía; y ii) la concentración de capitales, proveniente de los salarios bajos y flexibilidad laboral, así como de la segmentación de la demanda de trabajo que tiende a profundizar las desigualdades en el ingreso. Por otro lado, la relativa abundancia de mano de obra, acompañada por instituciones que limitaban el acceso a activos (tierra especialmente) y mantenían bajos los salarios en el campo (poderes económicos locales especialmente), profundizan estas desigualdades que ya estaban presentes a partir de las previas reformas agrarias que dejaron fuera a productores minifundistas, trabajadores estacionales o comuneros y trabajadoras mujeres.



### *Sector Externo*

Siendo economías guiadas por exportaciones, donde éstas son el sector más dinámico de la demanda agregada, el empleo de las mujeres no ha acompañado este dinamismo. En este contexto, los hombres están más presentes en la producción de transables que las mujeres en promedio en América Latina. Igualmente, las trabajadoras mujeres son menos impactadas por las importaciones que los hombres en cuanto a desplazamiento de empleo, de acuerdo a

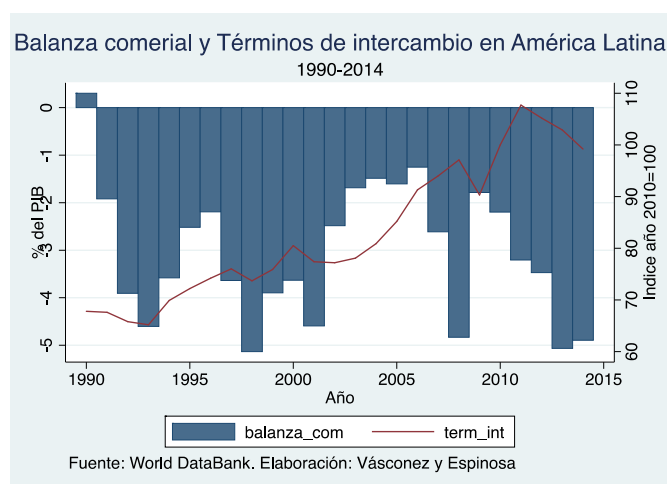
<sup>14</sup> Bienes que pueden ser comercializados internacionalmente.

estudios del CIEDUR (...). No obstante, las importaciones de alimentos, textiles y otras producciones nacionales, tienen alto impacto en las mujeres que se dedican a esta producción ya sea para sus familias o para el consumo nacional, ya que sus costos se elevan.

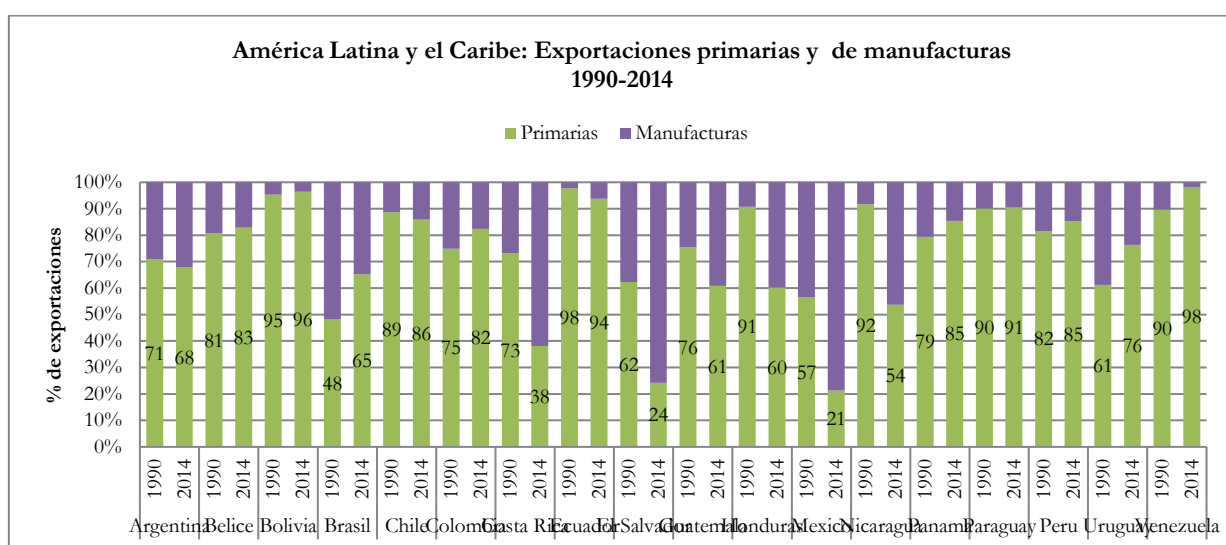
En el marco de esta orientación por exportaciones, los indicadores muestran que la búsqueda de competitividad pudo haberse producido por “vía baja”: en los países donde más creció la productividad (Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica, México) decreció el empleo y se deterioraron los indicadores de bienestar. La apertura económica se ha caracterizado, por su parte, por saldos negativo en la balanza comercial a partir de 1992, cuando los países adoptaron políticas de liberalización y apertura comercial, luego de sobrepasar una década de ajuste estructural en donde se restringió el crecimiento de las importaciones y se estimuló el aumento de las exportaciones. Coinciden los incrementos del déficit comercial con los períodos de crisis internacional debido a la contracción de la demanda externa.

Otro elemento que explica el déficit externo es la estructura de las exportaciones, que ha sido históricamente poco diversificada; se especializa en la comercialización de materias primas y bienes basados en recursos naturales con poco valor agregado y baja utilización de tecnología, y mantiene una limitada participación en las cadenas de valor internacionales. Durante los últimos 25 años, tal estructura ha experimentado cambios marginales en términos agregados para la región, con una reducción de 8 puntos porcentuales en la participación de las “materias primas” –agrícolas– en las exportaciones de mercancías (78% en 1990 frente al 70% en 2014), y 7 puntos porcentuales en la participación del rubro “alimentos” (del 47% al 40%). Al mismo tiempo, las exportaciones de combustibles y manufacturas aumentaron en 8 puntos porcentuales (cada una) su participación. En contraste, las importaciones son mucho más diversificadas y producidas con tecnología de grado medio y alto, y constituyen insumos intermedios y bienes de capital imprescindibles para el funcionamiento de las actividades económicas internas.

En este contexto, el creciente aumento de la relación de los términos de intercambio –favorables para América Latina– se han dado a causa del incremento en los precios internacionales de los commodities, mas no por una transformación en la estructura de las exportaciones. La especialización en bienes de poco valor agregado representa un riesgo para la estabilidad de sus economías haciéndolas vulnerables a las contracciones de la demanda externa y a la volatilidad de los precios internacionales.



En efecto, en Nicaragua y Honduras, la participación de las exportaciones manufactureras aumentó 4.5 y 3.7 veces entre 1990 y 2014; en Costa Rica y el Salvador, aumentó 1.6 y 1.01 veces; y en México y Guatemala aumentó 81% y 60%, respectivamente. El resto de países de Sudamérica, a excepción de Ecuador, Chile y Argentina, redujeron el peso de las manufacturas en sus exportaciones durante el mismo período. En el caso de Ecuador, éste incrementó en 170% las exportaciones manufactureras, aunque en términos totales las manufacturas mantienen una participación exigua del 6.2% en las exportaciones totales. Para Argentina y Chile, la variación intertemporal es marginal, pero hay que tomar en cuenta que su punto de partida, especialmente para Argentina, es uno de los más altos de la región. En algunos países como Venezuela y Bolivia se aprecia una reprimarización de las exportaciones.



Es necesario resaltar que uno de las deficiencias claves de la exportación manufacturera en América Latina es el bajo valor agregado de ésta, esencialmente basada en recursos naturales, con uso de tecnología de bajo nivel (como el caso de Centro América con la industria textil), y con mínimos encadenamientos productivos (como las ensambladoras en México). Se diferencia Costa Rica, el cual se insertó al mercado internacional con manufacturas de alto nivel tecnológico, como la producción de microprocesadores y dispositivos médicos.



En conjunto, varios análisis de la región indican que pasamos del comercio administrado a la crisis de la deuda, a partir de la cual las claves de estabilización y liberalización marcan las políticas comerciales en la gran mayoría de los países. En este contexto, América Latina no ha sido capaz de superar sus restricciones externas, 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 (Cardero, 2010).

Por otro lado, la estructura de empleo en las exportaciones muestra que las exportaciones en general no son generadoras de empleo en cantidad o en calidad, particularmente para las mujeres. En algunos casos, Chile y Ecuador, se produjo una feminización de empleo en sectores agro exportadores durante los años 90 y hasta los primeros años de los 2000; no obstante, este proceso se ha ralentizado dejando paso a mano de obra masculina joven. En la subregión MERCOSUR el comercio internacional no absorbe una proporción importante del empleo total, particularmente el femenino. Por otro lado, hay una baja incorporación de empleo en sectores vinculados al comercio exterior, por lo que las mujeres están más en los sectores no transables; esto ocurre también en los países andinos. En estos países las

exportaciones de industria extractiva, y el comercio intrarregional son importantes, pero con poca generación de empleo.

La apertura comercial iniciada en los 90 influyó en el incremento de la producción y exportación de manufacturas en América Latina, pero fueron sobre todo los países de América Central los hicieron uso de esta dirección de la política económica. En efecto, la apertura casi generalizada de los países de la región al comercio internacional incentivó en una primera etapa, el comercio interregional de productos manufacturados básicos y aquellos de bajo contenido tecnológico. Consecuentemente, en esta época se desplegaron zonas de libre comercio y acuerdos de integración comercial al interior de la región, como el MERCOSUR (Mercado del Cono Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Este dinamismo del comercio intrarregional estimuló la industria manufacturera en los países de la región; sin embargo, la mayoría no logró colocar sus comercializables en mercados distintos de la región. México, Centroamérica y el Caribe abrieron sus economías a finales de los años 80, con crecimientos de las exportaciones al igual que las importaciones. Se distinguen de esta tendencia México y los países de América Central implementaron zonas francas de producción, iniciaron regímenes preferenciales y acuerdos comerciales con éste, que consistieron básicamente en el establecimiento de un contingente de fábricas estadounidenses en los países de la región, dirigidas a la exportación, con modalidades de trabajo de baja protección, tales como la maquila, que utilizan mano de obra nacional a bajo costo e insumos importados exonerados de impuestos.

La maquila se ha implementado en actividades como industria textil, electrónica, automotriz; esto debido a la abundancia de mano de obra relativamente más barata que en Estados Unidos y los acuerdos comerciales que permiten el acceso a mercados, paquetes de incentivos fiscales para atraer inversiones, en clave neoliberal, con la finalidad de conseguir estabilidad macroeconómica y fomentar las exportaciones. La maquila representa una alta demanda de trabajo femenino de bajos salarios, posibilidad de evadir costos de derechos laborales, trabajo a domicilio, debilitamiento de la organización y la acción colectiva, así como privatización de la seguridad social (Espino y Salvador...).

La ganancia neta de estas industrias es variada. De acuerdo a Cardero y Espino (...) las importaciones representaron un altísimo porcentaje del total de las exportaciones en este tipo de industrias, particularmente las de alto nivel tecnológico. Particularmente algunas exportaciones dejaron de ser basadas en la extracción petrolera (como México) para estar fundamentadas en manufactura, pero con cerca del 80% de componente importado, lo cual genera debilitamiento de las cadenas productivas locales, reducción del empleo industrial y aumento del informal. Otros regímenes son los de la subcontratación y el outsourcing, particularmente en Centroamérica y el Caribe. En el caso de América del Sur, son menos frecuentes los acuerdos comerciales y menos preponderante la relación comercial con Estados Unidos; no obstante, los países han sido orientados hacia la exportación fundamentalmente de productos primarios de agricultura y minería.

Con la crisis de 2008 el desempleo en países con alta relación con Estados Unidos se incrementó, y el salario real cayó. Las maquiladoras han reproducido las condiciones de desprotección y las brechas salariales de género, y la incorporación de fuerza laboral en líneas de ensamblaje se ha sostenido por la limitación de derechos laborales. Adicionalmente, la competencia China sobre diferentes sectores que han sido maquilados genera mayores presiones sobre estos costos. Las maquilas fueron industrias altamente desiguales, con más de la mitad de la fuerza de trabajo de mujeres es de baja calificación y muy pocas mujeres ocupan cargos de dirección.

En conjunto en 25 años, los empleos generados por el comercio no crecieron ni mejoraron en calidad. Se mantiene un modelo de apertura en el marco de nuevos bloques regionales y subregionales, renovación de acuerdos con Estados Unidos, Europa y otras naciones, diversificando la cartera, pero con alta dependencia de los socios tradicionales. Los conceptos subyacentes de reasignación de factores derivado de incentivos a la especialización de acuerdo a la ventaja competitiva, no ha cambiado en esencia. La segregación ocupacional de las mujeres y sus menores salarios operan como estímulo a las exportaciones, aunque estas diferencias eventualmente tenderán a cerrarse.

Estos resultados de la apertura comercial están mediados por instituciones económicas, tales como los mercados laborales y las leyes, así como las mismas organizaciones del trabajo. Los acuerdos comerciales no carecen de sesgos debido tanto a como están constituidos políticamente y a que sus contenidos están orientados al comercio únicamente, con pocos



casos de cláusulas o capítulos relacionados con los derechos del trabajo o la protección social o ambiental. La vía baja en la competitividad presiona además para que los salarios se mantengan bajos, y haya algún nivel de permisividad en el cumplimiento de los derechos laborales.

Las tendencias de la “segunda globalización” muestran que el intercambio internacional ya no está estructurado sobre la base de relaciones entre países con sus respectivos productos, unos con mayor y otros con menor valor agregado, generando relaciones desigualdad en términos de intercambio. La situación final y los resultados para cada país depende de la forma en que cada nación, región o grupo social se va incorporando a un proceso de producción global, en el cual unas naciones proveen ciertos insumos en mayor grado, por ejemplo, mano de obra o productos pre-industriales así como productos primarios, definiendo de este modo una ubicación en cadenas globales de valor. Ciertos países se involucran en las cadenas con mayor o menor nivel de feminización del trabajo y mayor o menor nivel de calificación de esta fuerza laboral, lo que determina finalmente su posición en las relaciones comerciales. No obstante, generalmente en América Latina y el Caribe el empleo femenino se ubica en los primeros eslabones de la cadena y se va perdiendo a medida que avanza y se concentra la ganancia; en conjunto, al menos en Sudamérica, el empleo femenino en las exportaciones es bajo y de baja calificación.

En el caso de las importaciones ocurre lo contrario, debido 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, pero son menos intensivos en su utilización. En otros sectores, hay un desplazamiento de la población por la entrada de importaciones subsidiadas, particularmente para la producción alimentaria, lo cual conduce a migraciones internas. En una gran parte de países con importantes sectores rurales productivos, las migraciones están produciendo una reorganización demográfica en la que las mujeres, particularmente adultas mayores permanecen en la agricultura y la producción alimentaria, como se dijo antes.

### *Ajustes económicos*

Una característica general relacionada con el mantenimiento de los equilibrios comerciales y fiscales en la región especialmente durante los años 90 y hasta los primeros años de los 2000

han sido los ajustes económicos. La región se volcó a medidas orientadas a reducir la inflación, el déficit comercial y fiscal para responder a las crisis recesivas. Los recortes de gasto se hicieron a menudo en el marco del gasto social y, de hecho, las economías se “ajustaron” vía desempleo, subempleo y otros costos sociales<sup>15</sup>. La consecuencia de esto, más allá del puro ajuste por recesión fue, en muchos casos, la “instalación” de la precariedad laboral y la desigualdad, dado que la liberalización provoca también una reorientación de los recursos del trabajo hacia sectores de la producción exportable, más flexibilizados y con menos cobertura de protección laboral y social básica (Gasparini y Cruces, 2009).

Hay una gran diversidad de estudios relacionados con las implicaciones de género en los ajustes estructurales. Muchos de ellos (cuantitativos y cualitativos) encuentran un "efecto de tijera" en el tiempo de las mujeres (Kabeer,...): i) el trabajo no remunerado de las mujeres aumenta para compensar los recortes en servicios públicos, o para incrementar el ingreso de efectivo para gastos inmediatos; ii) las mujeres trataron de aumentar su trabajo remunerado para compensar el creciente desempleo de los hombres y las elevaciones de precios. El tiempo de las mujeres ha sido una variable crucial de los ajustes, distribuido entre las responsabilidades en el hogar, el mercado y en la comunidad<sup>16</sup>.

Por otro lado, algunas preconcepciones sobre los tipos de familia y los roles de provisión, que estaban a la base de algunas políticas compensatorias, generaron la exclusión de las mujeres de los programas de fondos sociales dirigidos a proteger a la población en pobreza durante el curso de los ajustes estructurales (p. ej., Honduras, México y Nicaragua). La titularidad de las mujeres en la política social, particularmente los fondos sociales y las transferencias llegó en años posteriores.

Otros factores estructurales relacionados con la permanencia de la desigualdad, el errático comportamiento de la pobreza y las todavía bajas tasas de crecimiento relativo a otras regiones, tienen que ver con las reformas pro mercado que se implementaron durante los 80 y 90, muchas de las cuales incluyeron acumulación de capital y tecnología, pero expulsaron empleo y fueron sesgadas hacia mano de obra más calificada (Berry, 2008).

---

<sup>15</sup> Esta política cambia radicalmente en los años recientes, y en la mayoría de los países de la región hay una estrategia de “protección” de, al menos, ciertos gastos básicos necesarios (esta situación puede haber cambiado a propósito de la crisis reciente).

<sup>16</sup> Un estudio reciente realizado por (...) en Argentina en 2012 describe como, en la reciente recesión de 2008, las mujeres se asocian de facto para ir en busca de promociones y rebajas en distintos puntos de la ciudad d Buenos Aires mientras otros grupos del barrio se organizan para la comida y el cuidado de los hijos e hijas.

Algunas de las reformas pro mercado fueron suspendidas e incluso revertidas entre 2005 y 2009, en parte también debido a una mayor estabilidad económica ocasionada por condiciones externas más favorables, que también favorecieron el crecimiento del empleo y los salarios reales. Estas condiciones económicas favorables han estado acompañadas además por otros elementos relacionados con la calidad de las capacidades y la calidad de vida de la población (la educación básica, por ejemplo), lo cual ha disipado ya en alguna medida el efecto del cambio tecnológico que demandaba, en décadas anteriores, trabajadores y trabajadoras con ciertas habilidades.

Sin embargo, en muchos de los países esto no ha implicado mejoras cualitativas en el empleo, que se ha convertido por mucho en el punto más débil de las estrategias de políticas de los últimos años, además de que sufrió un embate fuerte durante la reciente crisis. Por otro lado, la recesión económica iniciada a finales de 2008 permite intuir que las ganancias en bienestar manifestadas durante los años 2002 a 2008 - cuyo origen pudo deberse a la recuperación cíclica (o circunstancias externas favorables) - pueden ser revertidas y que las causas más profundas de la desigualdad y la pobreza en la región deben ser enfrentadas con cambios igualmente profundos de las estructuras sociales, económicas y políticas de los países.

Muchos estudios coinciden en que los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido efectivos en la reducción de la pobreza, no obstante, evaluaciones más profundas permiten identificar efectos adversos en la equidad de género y en la pobreza estructural. Adicionalmente, los esfuerzos recientes de muchos gobiernos en mejorar los servicios y el gasto social pueden haber incidido en estos procesos, pero persisten muchas de las dimensiones que perpetúan la pobreza y la desigualdad: la precaria condición del empleo, la estructura distributiva desigual<sup>17</sup>, la todavía baja relación entre el progreso económico y la distribución del bienestar, la segmentación y heterogeneidad de su población.

### *Fiscalidad y prociclicidad*

Transcurridas casi tres décadas de aplicación de políticas sociales de tipo subsidiario y residual, la región latinoamericana y caribeña ha experimentado, como se ha analizado, cambios hacia regímenes con mayor participación e inversión estatal, regulaciones y

---

<sup>17</sup> Si se analizan solamente algunos de los elementos más importantes, por ejemplo, la distribución de activos, capital humano y capital en general, se puede intuir que se mantienen en ellas altos niveles de desigualdad.

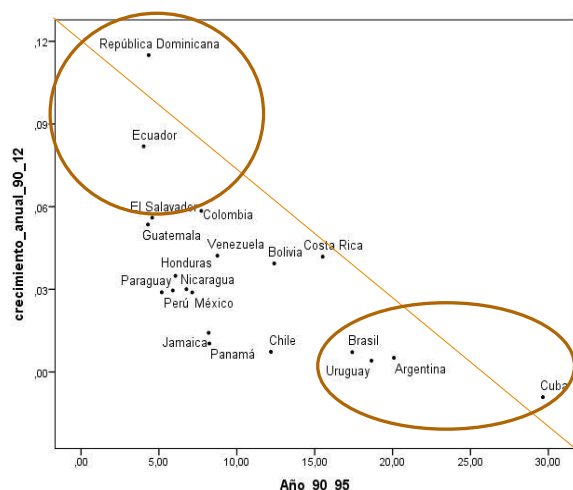
protección social, aunque manteniendo principios de tendencia más ortodoxa en el manejo de la macroeconomía.

Desde el punto de vista de la asignación de recursos, estos ejes de cambio y políticas específicas han requerido de la reorientación de los recursos fiscales hacia la inversión en áreas prioritarias para su financiamiento, así como hacia la recuperación del rol redistribuidor del estado y de la política fiscal.

En general la región ha presentado durante los últimos 15 años incrementos sostenidos de su gasto público y particularmente el social. La protección social creciente, el mantenimiento e incluso incremento del gasto en transferencias monetarias de diversa índole en períodos, la creciente presencia del estado en inversión pública en general, y el crecimiento basado mayoritariamente en demanda pública han sido características de varios de los regímenes económicos en América Latina, y también se han constituido en amortiguadores efectivos frente a las recientes crisis financieras (CEPAL, 2009, Lustig, 2011).

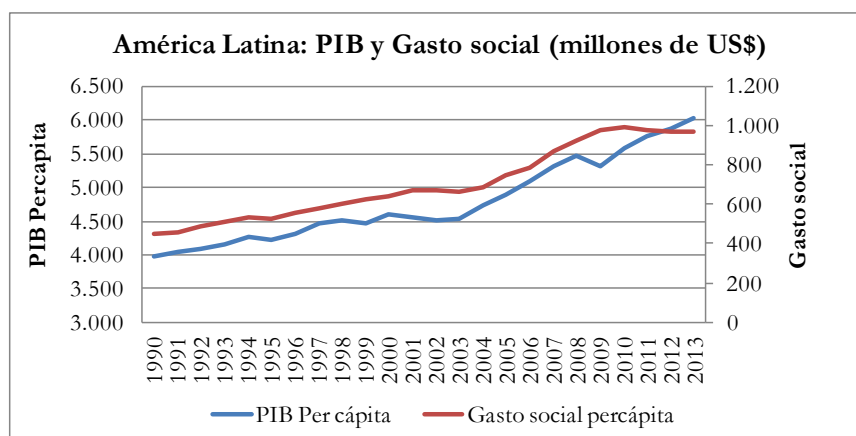
En este contexto, se puede apreciar que en general la importancia del gasto social entre inicios de la década de los 90 y el año 2014 es mayor en todos los países de la región, y en general existe una tendencia hacia la convergencia hasta inicio de los 2000 y divergencia a partir de ese año; es decir, algunos países con menor gasto social relativo al PIB han incrementado su gasto más rápidamente que el promedio de la región. Entre estos países se encuentran Ecuador, República Dominicana, El Salvador y Colombia. Por otro lado, países que no entrarían en la lógica de convergencia son Perú, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Paraguay, que a pesar de tener un gasto social bajo crecen a tasas menores que el promedio. Por otro lado los países que mantienen un elevado gasto social frente al PIB pero crecen menos son Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Cuba.

### América Latina: Prioridad del gasto social (convergencia beta)

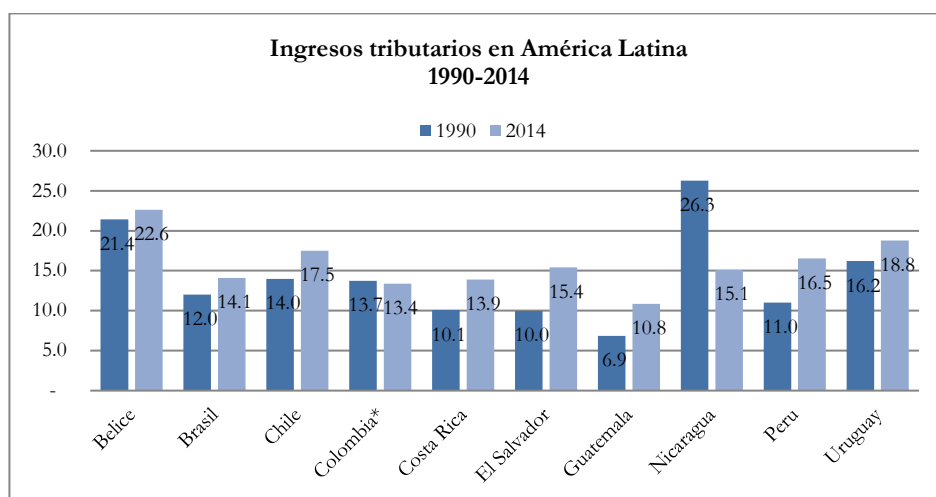


Por otro lado, aunque no se puede hablar de una tendencia contracíclica del gasto social en la región, en períodos de fuerte desaceleración económica se ha mantenido la prioridad del gasto, que incluso crece a tasas elevadas entre 2005 y 2009, aunque retoma su ritmo de crecimiento más lento a partir de 2010 cuando la economía se recupera. Finalmente hacia 2014 el gasto social crece más lento que el PIB per cápita en toda la región.

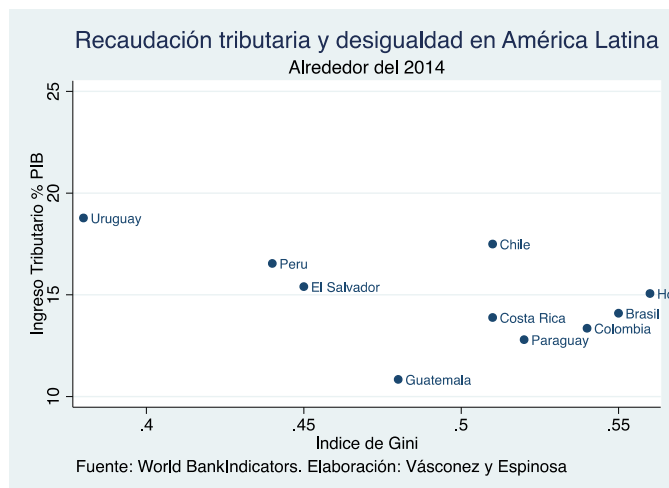
No obstante, el nivel del gasto social per cápita se incrementa directamente ante incrementos en el producto nacional. Por cada dólar de PIB per cápita el gasto social crece en cerca de 60 centavos. Finalmente, por cada 1000 dólares adicionales en PIB per cápita se incrementa en 2% la prioridad del gasto social (porcentaje del PIB), no obstante, a niveles mayores de PIB per cápita esta prioridad decrece (siendo US\$ 6000 per cápita el nivel correspondiente a la máxima prioridad en la región).



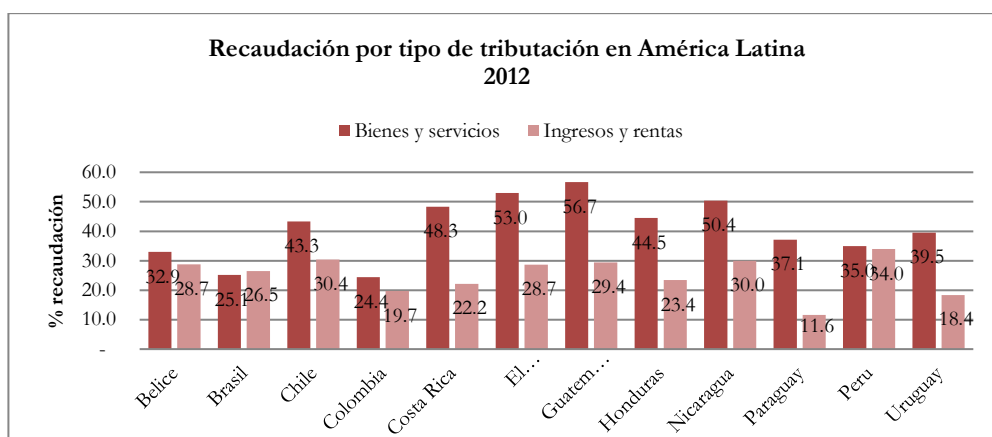
La administración, gestión y distribución de los recursos a cargo de los Estados, en el marco de la política fiscal, tiene como propósitos: la estabilización de la economía (el presupuesto público), la promoción del desarrollo (al manipular el ahorro e inversión) y el fomento de la igualdad entre sus ciudadanos. En este escenario, políticas tributarias progresivas y políticas expansivas del gasto son herramientas claves para “igualar” el campo de juego, ante condiciones extremas de exclusión y discriminación. Siendo éste el caso general en América Latina, varios países como El Salvador, Guatemala y Perú han implementado políticas tributarias expansivas, reflejadas en el crecimiento de más del 50% en la participación de los ingresos tributarios respecto al PIB, entre inicios de los 90 y el 2013. El resto de países analizados, a excepción de Colombia y Nicaragua (que redujeron esta tasa), presentaron incrementos modestos en la participación de los ingresos tributarios.



Consecuentemente, se esperaría una relación inversa de la desigualdad y la carga tributaria de un país. Para América Latina, esta relación muestra una forma de U, puesto que países con altas tasas de desigualdad de ingreso, como Colombia, Brasil y Honduras (alrededor del 0.55 del índice de Gini), presentan una de las tasas más bajas de recaudación tributaria (alrededor del 14%). En la base de la U se ubica Guatemala, con la tasa más baja de ingresos tributarios y un índice de desigualdad –medio- del 0.48; mientras que Uruguay se coloca en uno de los extremos al presentar la tasa de recaudación más elevada (18.8%) y el nivel más bajo de desigualdad (0.38).

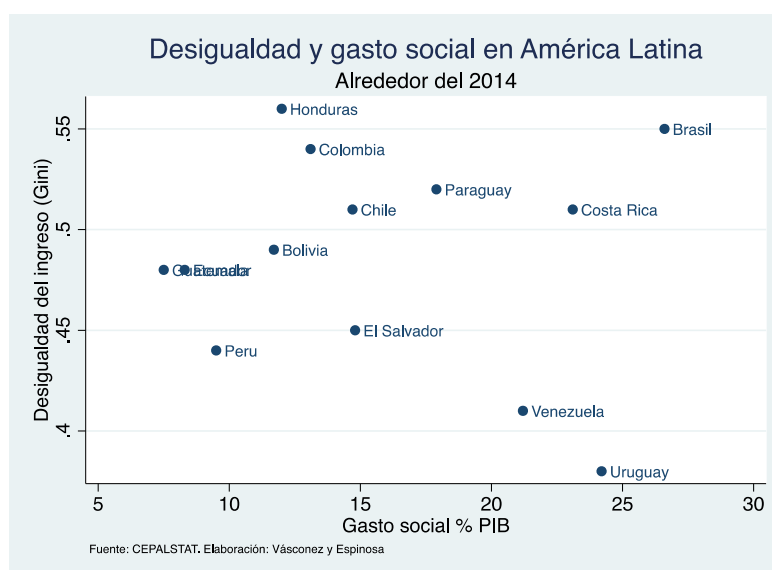


La recaudación tributaria no garantiza la redistribución de recursos, ya que su eficacia dependerá del tipo de tributación que se implemente. Así, la tributación de tipo directa (a los ingresos o la renta) resulta ser más progresiva que la tributación indirecta (al consumo). Esto aclararía cómo países como Chile y Brasil muestran poca eficiencia redistributiva con su política tributaria. En efecto, en el análisis por tipo de tributación, Paraguay, Costa Rica y Uruguay exhiben las tasas más altas de ingresos por impuestos indirectos respecto a los tributos directos, al mismo tiempo que mantienen elevados índices de desigualdad -para el caso de Costa Rica y Paraguay-. En el otro extremo, Brasil, Perú y Belice priorizan la recaudación de impuestos directos, implicando –aunque únicamente- para Perú, uno de los índices más bajos de desigualdad. La tendencia general en los países de la región es gravar impuestos al trabajo formal, y en menor propensión a las rentas del capital, utilidades o dividendos, lo cual explicaría la incapacidad de la política tributaria para incidir en la distribución más igualitaria de ingresos (Jiménez, 2015).



Otra de las políticas implementadas para la redistribución y promoción del desarrollo fue el gasto (consumo final) del gobierno. El gasto del gobierno como porcentaje del PIB se ubica en 13.8% promedio para América Latina, con Brasil, Costa Rica y Colombia encabezando el grupo de países con mayores recursos destinados al gasto del gobierno; aunque en el análisis intertemporal, Guatemala, Ecuador y Costa Rica aumentaron entre 34% y 55% este rubro. En la exploración exclusiva del gasto social, coinciden con el anterior grupo: Brasil y Costa Rica como los países más pro-gasto social en el 2014, adicional a Argentina, Uruguay y Venezuela. Ecuador se destaca como el país que más incrementó el gasto social (190%) entre principios y finales del nuevo siglo.

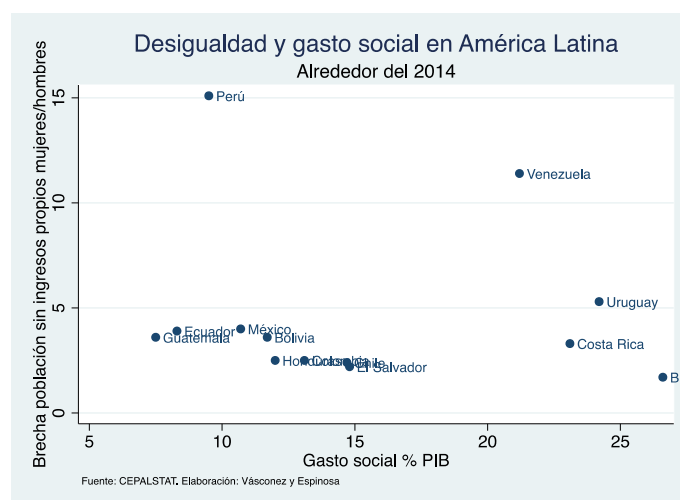
No obstante, al explorar la vinculación del gasto social con la desigualdad, se identificaron dos grupos de países: el primero (debajo de la recta), mantiene una relación inversa del gasto con la desigualdad; mientras que el segundo (sobre la recta), ha sido menos eficaz para reducir la desigualdad mediante el gasto social.



Por su parte, la política fiscal determina el grado de intervención del Estado en el bienestar, así, ante un rol pasivo de éste, el resto de los agentes económicos (familias y sector privado) asumen gran parte de estas obligaciones. Paralelamente, las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que imperan en las sociedades, determinan la distribución dispar de los beneficios y pérdidas de la política pública (Pérez Fragoso, 2012). Se ilustra esta afirmación para el caso de los países de América Latina en el año 2014, y se encuentra que a pesar de que algunos países destinan menos recursos al gasto social, como Ecuador, México, Bolivia, Guatemala, Honduras y El Salvador, éstos presentan una mayor proporción de



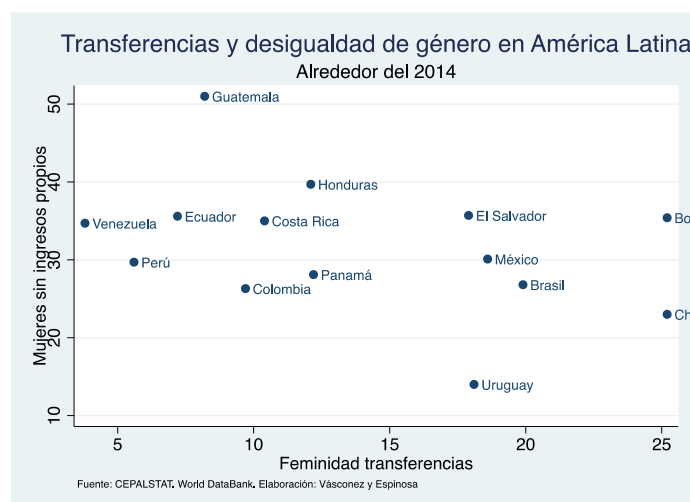
mujeres con ingresos propios. Por el contrario, para Perú, Venezuela, Uruguay, Costa Rica y Brasil, la política de gasto social es menos eficaz en promover la autonomía económica de las mujeres.



Si bien el gasto del gobierno contribuye a fomentar la igualdad a través del desarrollo de capacidades, éste es un impacto indirecto, observable en el mediano y largo plazo. Un instrumento aún más eficaz son las transferencias gubernamentales –al igual que los impuestos- ya que afectan directamente el ingreso disponible de los hogares (Jiménez, 2015).

Desde la perspectiva del género, las transferencias gubernamentales tendrían un impacto ambiguo en el bienestar de las mujeres, puesto que por un lado favorecerían la autonomía económica y la participación política de las mujeres en sus comunidades; no obstante, también contribuirían a afianzar el rol cuidador y de sujetos de asistencia social, excluyéndolas de las actividades económicas (Rodríguez Enríquez, 2012).

Se comprobó que en América Latina no existe una relación clara entre transferencias y acceso a ingresos propios en las mujeres; sin embargo, para algunos países como Uruguay, Panamá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Perú, las transferencias dirigidas a mujeres implicaron niveles inferiores de mujeres sin ingresos propios, es decir, las transferencias promovieron, en lugar de restringir, la inclusión económica de las mujeres. Por el contrario, países como Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Brasil, Chile y Bolivia, ante niveles similares de colocación de transferencias en mujeres, la autonomía de ingresos en mujeres disminuye.



Si bien el impacto en bienestar de las mujeres es ambiguo, como se mencionó antes, la inversión realizada en dirigir recursos hacia “las manos de las mujeres”, en forma no condicionada, puede tener impactos de corto plazo positivos para su empoderamiento. Por otro lado, el incremento de las transferencias condicionadas en la región ha generado menores niveles de pobreza de ingresos, aumento de capacidades en la población infantil (que era la población objetivo de la política en un principio) y disminución de la desigualdad por ingresos.

Adicionalmente, la inversión incrementada en pensiones contributivas particularmente para las mujeres adultas mayores no vinculadas a los sistemas de seguridad social ha sido un mecanismo de inclusión importante de esta población, que ha posibilitado contar con un ingreso estable, aunque con un monto bajo. Otras inversiones públicas incrementadas durante los últimos años en la región, tales como el incremento en la escolarización temprana y los servicios de cuidado (cuya cobertura es aún relativamente baja) tienen un potencial impacto positivo en la disminución de la carga de cuidados de las mujeres.

### *Calidad del trabajo y generación de ingresos*

A partir de la década de los noventa, las mujeres han acelerado su participación en el mercado laboral, pasando de 42% a 56% (1% de crecimiento anual promedio) el porcentaje de mujeres activas en la fuerza laboral; a diferencia de los hombres, quienes se han mantenido alrededor del 85%. Esta feminización de la fuerza laboral revela la consecución de algunos logros en

materia de acceso a servicios para las mujeres, como educación, salud y planificación familiar, y servicios básicos.

Una de las carencias más importantes de las agendas sociales y económicas en la región latinoamericana y caribeña ha sido la política laboral, y particularmente la política activa de empleo. En línea con el régimen neoliberal a lo largo de la región se proponen planes de reorganización institucional, modernización y flexibilización laboral, que implican el desmantelamiento de varias instituciones laborales, beneficios y modalidades de contratación estables, a favor de regímenes acordes a las estrategias de atracción de inversión extranjera, acuerdos comerciales (y estrategia de competitividad) y reformas del Estado. En este contexto, las crisis económicas en torno a finales de los 90 ocurrida en varios países se encontraron con estados débiles y reducción de coberturas de algunos servicios sociales básicos, lo cual intensificó sus efectos en la población más vulnerable. Es a partir de estos años que el subempleo y la informalidad tuvieron un repunte que aún no se puede superar 16 años más tarde, y crecen más que proporcionalmente en el caso de las mujeres. El debilitamiento de la organización sindical también se profundiza a partir de estas reformas, lo cual afecta principalmente a los trabajadores varones.

Entre las medidas del paquete laboral de la época liberal se incluye la “legalización” de formas de trabajo informales que ya estaban presentes, tales como la tercerización, la intermediación laboral, la subcontratación, la maquila, el trabajo por horas sin protección de seguridad social, la expansión del período de prueba también sin protección de seguridad social, los procesos de achicamiento del personal y la posibilidad de acogerse a jubilación o venta de renuncias, a la que muchas mujeres se acogen con la expectativa de iniciar negocios, entre otros. En este contexto se aprecia que el empleo en relación de dependencia va perdiendo importancia frente al cuentapropismo, acompañando también la segmentación del mercado laboral. A la par, programas y redes de protección social funcionan en lugar de esquemas regulares integrados de seguridad social, para un determinado grupo de la población, particularmente aquella bajo la influencia de las estrategias de reducción de pobreza.

El cambio de régimen económico en algunos de la región supone, entre otros, que el Estado vuelva a ser un empleador activo, retome su rol regulador y de control; se eliminen algunas de las formas precarias de contratación en la normativa (aunque de facto sigan funcionando), se incorporen algunos elementos de protección y seguridad social que habían sido

debilitados. Esto no supone, no obstante, retomar el contrato laboral y algunos beneficios importantes conseguidos por el movimiento sindical. Una mirada eficientista y anti corporativa, colocando al gobierno como el gran interlocutor de la sociedad civil, no permite que las organizaciones de trabajadores y trabajadoras se recupere, y más bien se observan reformas laborales en el marco de la regulación estatal de salarios, fijación de horarios de trabajo, formalización de algunos sectores que estaban al margen de la regulación estatal, entre otros.

En el marco normativo se retoman y refuerzan algunos temas relacionados con la igualdad de género como por ejemplo las leyes contra la discriminación en el trabajo y las licencias de maternidad en casi todos los países de la región; las leyes de igualdad en el acceso a activos y propiedad; la normativa y los sistemas nacionales de regulación laboral y formas de contratación. Un avance clave aunque todavía no generalizado es la introducción de licencias de paternidad.

Por otro lado, en la región se destaca el desarrollo de normativa y políticas públicas específicas para el cumplimiento de derechos del trabajo e igualdad salarial, a través de fortalecer la presencia del estado como regulador de los derechos, el apoyo a la formalización del trabajo en dependencia y los emprendimientos económicos de pequeña y mediana escala, así como las políticas inclusivas de protección social.

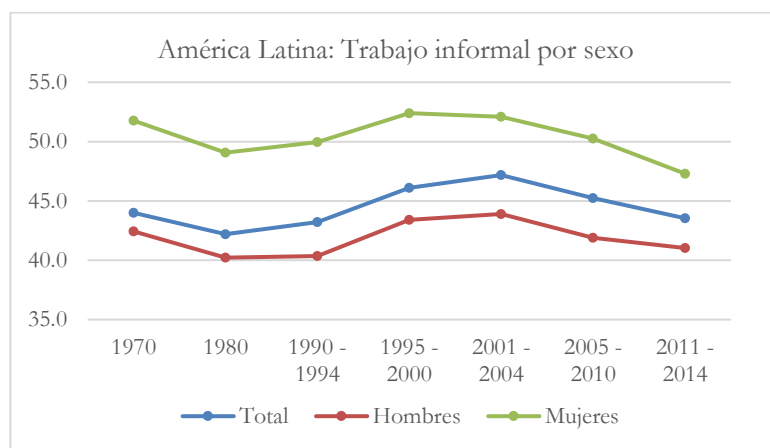
La conciliación familia-trabajo, sin bien presente en la normativa internacional de la OIT y consignada como política en muchos países, aún no es una realidad debido al mantenimiento de sesgos de género que atribuyen la conciliación a las mujeres únicamente, convirtiéndolas, desde el punto de vista del mercado, en trabajadoras costosas, menos comprometidas y, por ende, con menos oportunidad de ser contratadas, de permanecer en los empleos en el largo plazo, o de alcanzar niveles jerárquicos superiores. La falta de regulación y prácticas de legislación a favor de la familia puede ser una causa de esta problemática, así como el desarrollo limitado de sistemas de cuidado.

Como consecuencia de estos procesos y de la modalidad de crecimiento vigente, las mujeres han afianzado su participación en el sector de los servicios (llegando al 81%), incrementaron ligeramente su vinculación económica al sector agrícola (a 7.8%), y redujeron su contribución al sector de industrias (del 19% al 11%). Los hombres experimentaron tasas crecientes de

participación en el sector servicios, sin embargo, a diferencia de las mujeres, éstos se distribuyen uniformemente en los tres sectores económicos.

Si bien la feminización laboral ha significado un paso importante hacia la igualdad de género, las condiciones de ingreso y permanencia en el mercado laboral son igual o más relevantes a la hora de evaluar la situación de las mujeres en la economía. En América Latina, la tasa promedio de desempleo en las mujeres es del 7.6%, frente al 5.2% en los hombres, al 2014. Tanto hombres como mujeres trabajan mayoritariamente bajo la modalidad de asalariados o dependientes (alrededor de 62%), y en menor proporción como cuentapropistas, 28% tanto para hombres como para mujeres.

En el análisis detallado por países, se destaca la alta proporción de mujeres en trabajo vulnerable (definido como el trabajo en modalidad de trabajador familiar, no remunerado o cuentapropista) en Bolivia, Guatemala, Perú, Colombia, Paraguay, El Salvador y Ecuador, en una tasa superior al 35% promedio en la región. Salvo en el caso de Ecuador, Panamá, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Argentina, el porcentaje de vulnerabilidad laboral es superior en las mujeres que en los hombres. En efecto, el sector informal, de baja productividad, alta inestabilidad y falta de acceso a información, tecnología, productos financieros, mercados y demás beneficios de la globalización, se encuentra ocupado primordialmente por mujeres en América Latina (57% de mujeres trabajadoras en el sector informal).



Por otro lado, un elemento estructural de la región es la persistencia histórica del subempleo generado, en parte, por la falta de empalme entre los requerimientos de calificación de los sectores más dinámicos y la necesidad de competir, que es resuelta a través de estrategias de subdivisión de contratos, con el fin de reducir los costos de protección y otros derechos

laborales. El ajuste por jornada también es una estrategia anti recesiva tomada por las empresas, antes que la revisión de niveles salariales o reducción expresa de personal, que resultan medidas más drásticas y políticamente conflictivas<sup>18</sup>.

En este contexto, de acuerdo a la OIT, la tasa de subempleados y subempleadas por insuficiencia de horas se duplica durante los años 90 en Argentina, Brasil, Chile y México . En el caso de Bolivia, Paraguay, Honduras, Nicaragua y Perú, datos desde 1994 a 2000 muestran incrementos de entre 2 y 4 puntos, mientras que en Uruguay, Panamá y Costa Rica la elevación es más leve. Por otro lado, a partir de las crisis de finales de los 90, en la mayoría de países de la subregión el subempleo se eleva entre el 20 y 50% frente a los primeros años de esta década. A partir de esta época, el subempleo se instala como modalidad de trabajo mayoritaria en casi todos los países de la región. Hacia finales de la década, Perú, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y México exhiben las tasas de subempleo más altas de la región. No obstante, todos los países, salvo Chile, reducen un poco estas tasas, que vuelven a elevarse en casi todos los países hacia 2009 (primer semestre), en especial en Colombia, Ecuador, Chile y Perú. En el resto de la región se mantienen igual o se reducen ligeramente (el caso de Brasil). El subempleo por horas ([trabajar menos horas que las disponibles](#)) prevalece en el 40% de la población masculina trabajadora, y en el 55% de la población femenina; en tanto que el subempleo por salario ([recibir salario menor al legal](#)) es casi exclusividad de las trabajadoras, independientemente del sector (formal o informal) en el que se encuentran. Esto hace suponer que la carencia de ingresos (vía no participación) y el subempleo son la principal causa de la desigualdad de ingresos laborales entre hombres y mujeres, una gran parte de la cual se debe a factores de discriminación y segregación laboral<sup>19</sup>.

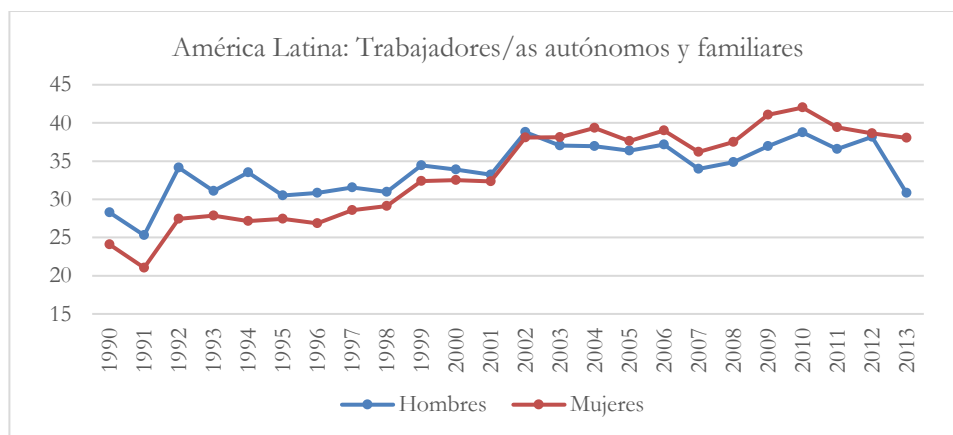
Aun cuando se observa una tendencia general hacia la reducción del subempleo a partir de los primeros años de los 2000, la brecha entre mujeres y hombres en general se mantiene e incluso se eleva durante los últimos años. Otra señal que muestra la precariedad del trabajo y la segmentación del mercado, así como la diversidad de los regímenes de subsistencia de la población latinoamericana y caribeña es el denominado “autoempleo” y el trabajo familiar, mayoritariamente no remunerado y femenino. Cerca del 40% de la PEA ocupada femenina es cuentapropista (autónoma) o realiza trabajo de “apoyo” familiar. Durante los años 90 este

---

<sup>18</sup> Boletín CEPAL-OIT, septiembre 2009

<sup>19</sup> Una gran cantidad de bibliografía se ha escrito en la región sobre temas de discriminación y segregación laboral. Para una discusión teórica ver Abelda (2009), y un recuento de varios estudios ver Nopo (2008, 2010); para el caso de América Latina ver Esquivel (2005), Amarante y Espino (2004), Berger y Todaro (2003)

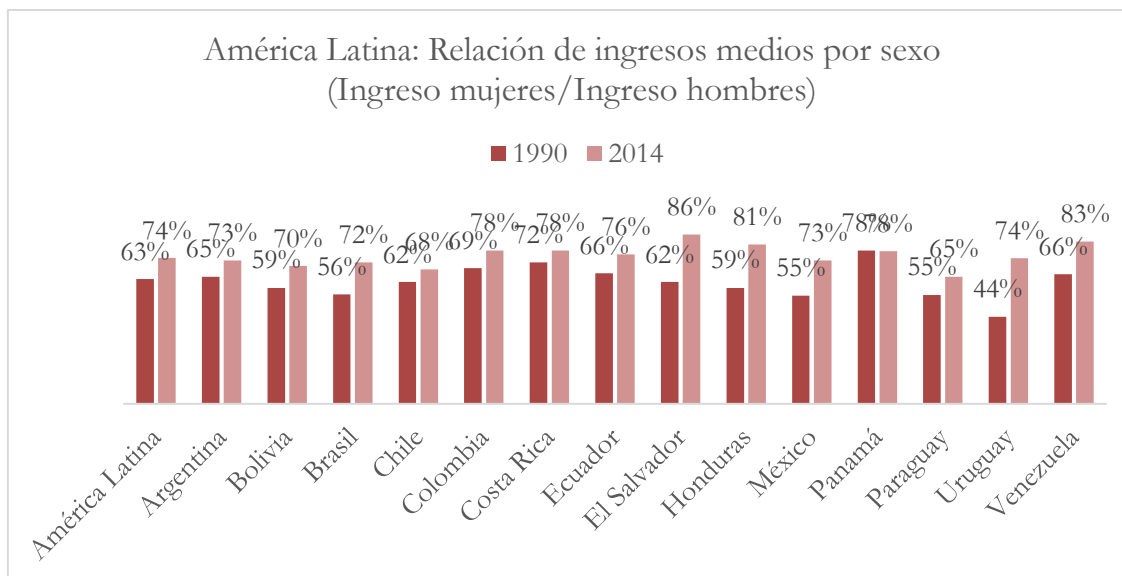
tipo de trabajo tenía mayor incidencia entre la población masculina, pero la brecha cambia en dirección opuesta a partir del 2003.



Igualmente, la brecha salarial, considerando la población con educación superior, también tiende a descender y a converger a partir de 2000, mostrando una mejora en el retorno a la educación de las mujeres además de posibles mejoras en la situación de discriminación, que se deberían analizar con mayor profundidad para cada país.

El empleo de las mujeres en la región ha estado vinculado al sector comercial, primario exportador y de servicios, en modalidades informales. Las proyecciones de decrecimiento, desempleo y estancamiento económico de 2015 y 2016 permiten intuir que la informalidad, particularmente por cuenta propia, podría profundizarse como empleo de última instancia. Estas proyecciones permiten visualizar que no se han consolidado en la región modelos de empleo activo y protección de derechos laborales institucionalizados y con fuerza regulatoria necesaria para evitar la expulsión de empleos, particularmente para la población menos calificada, en regímenes flexibles, y con menor poder de negociación (entre ellas las mujeres y la población joven). Estos esquemas, así como las políticas que sustenten la organización social del trabajo en forma integrada permitirían evitar o suavizar los impactos de los ciclos económicos en estas poblaciones.

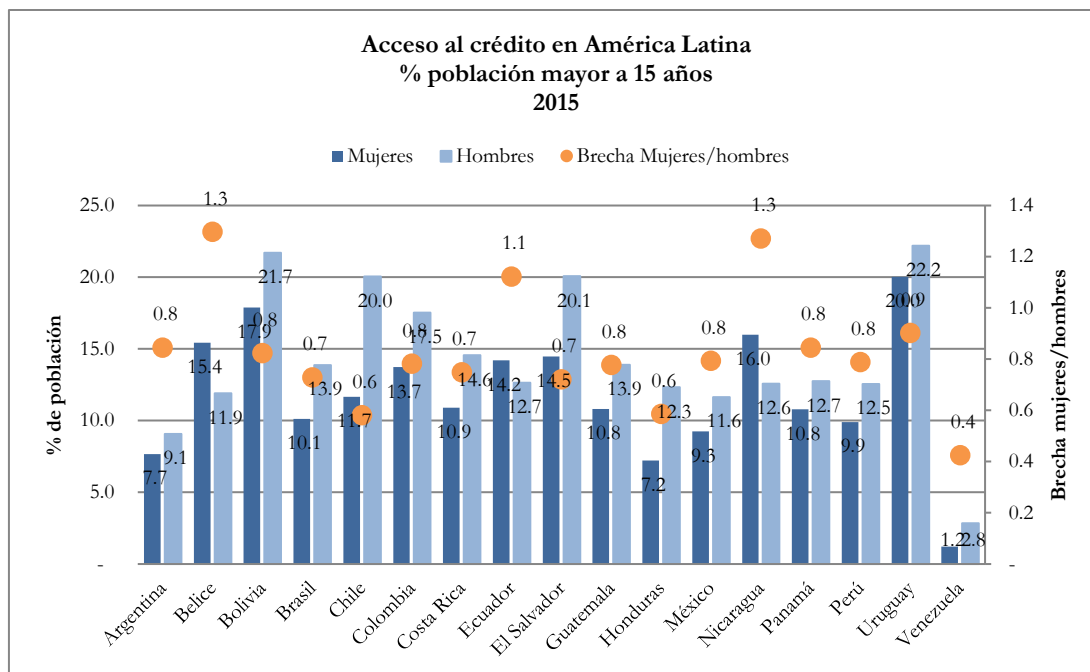
La medida más evidente de las desigualdades de género se expresa en el ingreso del trabajo, el cual contiene el ingreso percibido tanto por el trabajo asalariado como por el trabajo autónomo. Los datos muestran un claro progreso de la región en conjunto (con una reducción del 17% en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres), y un destacable avance en materia de igualdad durante 1990-2014 en Uruguay, Honduras, El Salvador y México, al experimentar una reducción de entre el 60% y 30% de la brecha de ingresos.



Por otro lado, las mujeres en general tienen comando sobre pocos activos y propiedades, con lo cual están en dificultades mayores para enfrentar situaciones de crisis o inestabilidad. De acuerdo a Deere (2005) durante los primeros años de los 2000, solamente entre el 10 y 30% de dueños y dueñas de parcelas agrícolas eran mujeres; y entre el 13 y 32% de sus viviendas (para Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Ecuador). Por otro lado, la propiedad de los negocios es un poco menos inequitativa (40% son mujeres propietarias), pero en la mayoría de los casos el acceso a propiedades ha sido para las mujeres por herencia (más de la mitad de las mujeres propietarias han accedido bajo este esquema (en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Perú), mientras que la relación con el mercado es bastante baja, llegando como máximo a 33% de las propietarias (en Nicaragua).

A 2015, el acceso a crédito de las mujeres era menor que el de los hombres en un 25% en promedio. En países como Nicaragua, Ecuador y Belice existe la situación opuesta, es decir, el acceso de las mujeres al crédito es mayor, debido principalmente a una política generalizada de crédito en pequeña escala orientado hacia mujeres (en el caso ecuatoriano la participación mayoritaria de mujeres se debe al denominado “crédito de desarrollo humano” que es más bien un adelanto por un año de la transferencia monetaria condicionada). Los países donde mayores brechas se identifican son Chile, Venezuela, Brasil y Costa Rica.

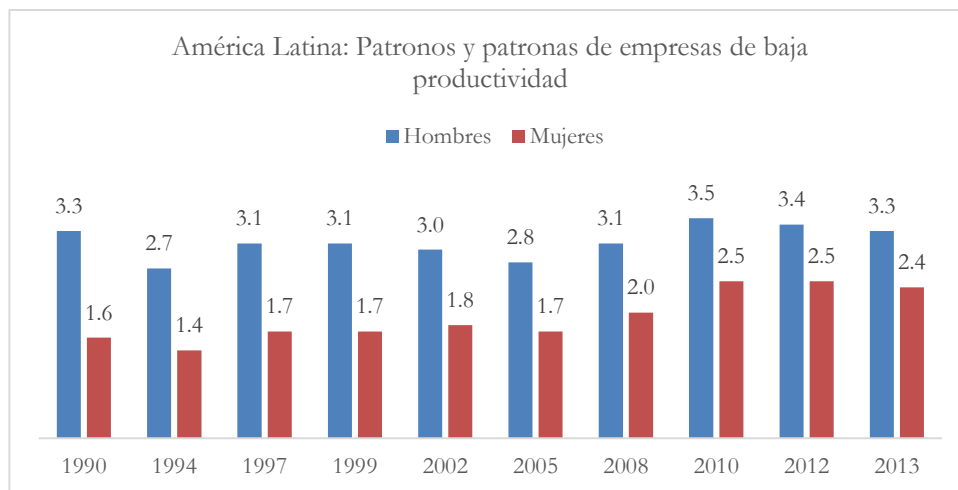




Fuente: CEPAL

En esta misma línea, la capacidad de llevar adelante iniciativas y emprendimientos económicos es bastante limitada en toda la población latinoamericana, ya que las economías de la región tienden a situar en el sector de “microempresa” o autoempleo a una gran parte de la población ocupada, pero no se trata de un sector generador de ingresos o ahorro, o peor aún representa posibilidad alguna de crecimiento de producción o encadenamientos; en la mayoría de los casos las pequeñas (incluidas las individuales) unidades económicas permanecen así en el tiempo, perpetuando la desigualdad.

Es así que a 2014 la mayoría de mujeres empresarias se encontraban al mando de microempresas; la mayor participación de empresarias está en Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. En el caso de Guatemala, Nicaragua, Panamá, Colombia y Uruguay, casi todas las mujeres empresarias corresponden a unidades microempresariales. Estas tendencias han crecido entre 1990 y 2014, pero su desempeño y sus resultados en términos de ingresos, independencia económica y sustentabilidad permiten señalar que si bien estas fuentes de empleo son más flexibles y compatibles con su dedicación familiar (Valenzuela 2005), también generan ingresos bajos con lo cual las mujeres pueden mejorar en algo su situación pero esto no se ha constituido en una estrategia que permita revertir las desigualdades en bienestar, ingresos y pobreza entre sexos.

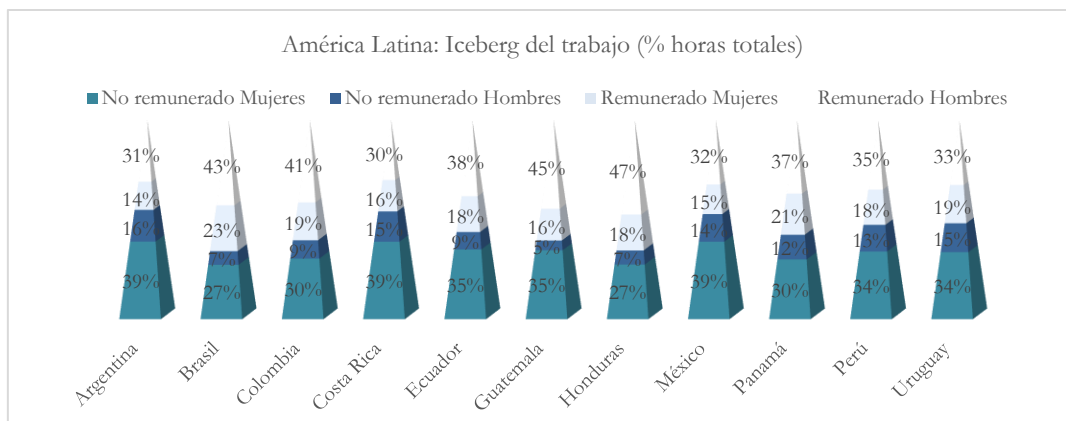


### *Economía y trabajo de cuidados*

Una de las dimensiones que mejor explica las desigualdades de género es la diferencia en la carga de trabajo de cuidados entre hombres y mujeres. En el caso de América Latina, las encuestas del uso del tiempo han permitido distinguir cual es el aporte de la economía del cuidado, y del trabajo de las mujeres, al trabajo total de las economías. En la actualidad, 11 países cuentan con estas encuestas.

Si bien no existe información oficial para toda la subregión sudamericana, de acuerdo a CEPAL se presentan desigualdades muy elevadas en la carga de trabajo doméstico no remunerado de cuidados, de entre 1,5 y 4 veces. De acuerdo a esta misma fuente, no existe una sustitución (trade-off) entre el tiempo de trabajo mercantil y doméstico no remunerado, con lo cual incrementos en el trabajo mercantil de las mujeres deteriora su situación personal de bienestar.

En promedio, para este grupo de países, el aporte de la economía del cuidado al trabajo total es de 45% en términos de horas de trabajo, y de 20 a 30% del PIB de acuerdo a la metodología de valoración. El aporte de las mujeres (en trabajo remunerado y no remunerado) al trabajo total es de 51% en promedio y a la economía del cuidado de 75% en promedio para este grupo de países.

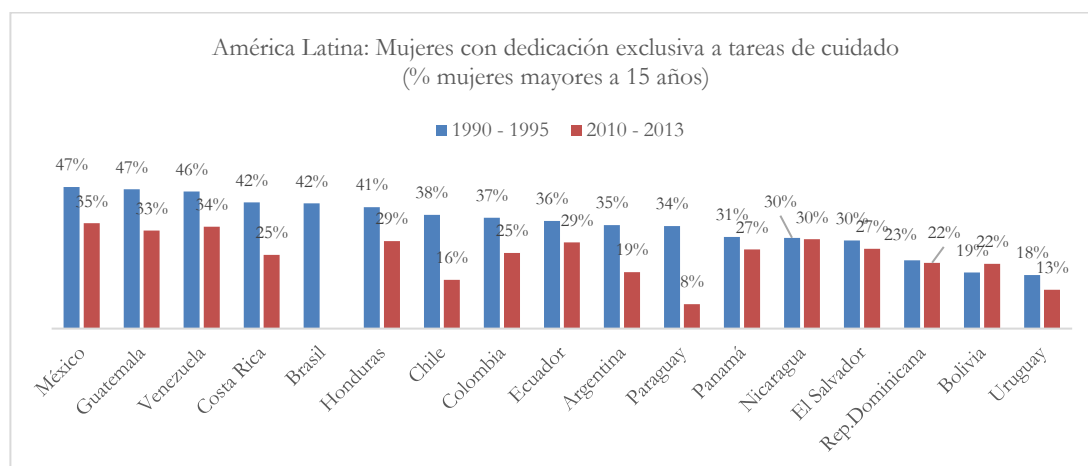


Las desigualdades de género del mercado laboral tienen su origen en el ámbito doméstico, en donde la asignación casi exclusiva de las mujeres a las tareas domésticas y de cuidado, condiciona su inserción, permanencia y acceso a beneficios en el mercado laboral. Las mujeres en América Latina dedican entre 1.7 y 3.8 veces más tiempo al trabajo de cuidados no remunerado que los hombres, siendo Argentina y Ecuador los casos extremos de esta relación, respectivamente. El estrato socioeconómico es un factor igualmente determinante de las disparidades en el trabajo no remunerado, aunque predomina más en el grupo de mujeres, con una diferencia de entre el 10% y 80% de dedicación entre los quintiles 1 y 5. Consecuentemente, el 23% de las mujeres en América Latina se insertan al mercado laboral en condiciones de tiempo parcial (frente al 10% de los hombres).

Las desigualdades en el cuidado no solamente muestran las relaciones de género sino también inequidades dentro de las sociedades latinoamericanas. Un indicador indirecto de esta situación es la todavía elevada incidencia de hogares de más de 5 miembros en los hogares más pobres. Por otro lado, si bien no se puede hacer una relación histórica en la región entre la intensificación del trabajo doméstico no remunerado de cuidados y la pobreza, algunos estudios muestran que situaciones de vulnerabilidad laboral e inestabilidad de ingresos o falta de acceso a servicios conllevan a una mayor carga de trabajo en general, y doméstico en particular (Esquivel, 2006). Igualmente, es directa la relación entre la no participación en el mercado laboral (inactividad) y la pobreza del hogar y de las mujeres particularmente. De hecho, esta relación es bidireccional; es decir, por un lado, la condición de pobreza es un factor que incide en la oferta laboral, dado que las mujeres pobres tienden a tener peores condiciones de calificación, enfrentan mayores costos de búsqueda, mayor número de hijos e hijas pequeños sin acceso a servicios de cuidado que se constituyen en barreras para la entrada al mercado; y por otro lado, la no participación en el mercado de trabajo incide en la pobreza de las mujeres y sus familias, dado que implica una imposibilidad de generar

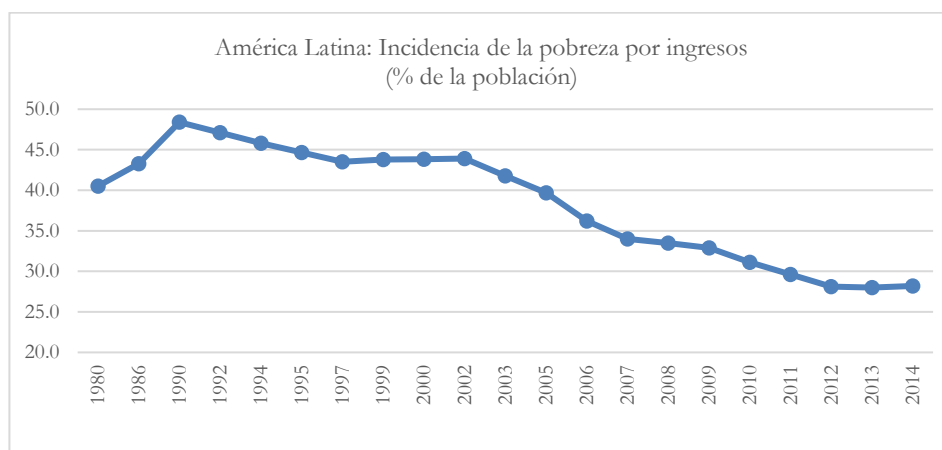
recursos. Esto muestra un círculo entre la vulnerabilidad y pobreza de ingresos y la carga de trabajo, es decir, la pobreza de tiempo, y la desigualdad global.

El proceso de crecimiento económico además del ingreso creciente de las mujeres latinoamericanas al trabajo remunerado, ha generado una tendencia decreciente de la población “inactiva” dedicada en forma exclusiva al trabajo doméstico y de cuidados. No obstante, tomando en cuenta que la definición y medición de población “inactiva” así como las diferentes categorías de inactividad es la misma en todos los países, se debe observar que hay diferencias muy importantes entre países que valdría la pena explicar más en detalle para cada caso. México, por ejemplo tiene en la actualidad alrededor de tres veces más mujeres “inactivas” dedicadas al cuidado que Chile, Paraguay y Uruguay; la cantidad de mujeres en esta condición en Guatemala y Venezuela en la actualidad es similar a la de hace 15 años en Chile, Colombia, Ecuador, Argentina y varios países de Centroamérica. Hay que notar que ni los países con mayor ingreso per cápita ni aquellos con menor pobreza son los que tienen mayor proporción de esta población. Con ello se podría intuir: i) que el régimen patriarcal familiarista no distingue el estrato o con el nivel socioeconómico; ii) que el régimen de crecimiento de algunos países puede estar basado en una mayor carga de trabajo no remunerado de cuidados.



El comportamiento de la pobreza por ingresos en Latinoamérica ha sido poco homogéneo pero con tendencia creciente a partir de la década de los 90 hasta inicios de los años 2000. De hecho, para alcanzar los mismos niveles promedio de los años 80, la región ha debido pasar cerca de 30 años de estrategias basadas principalmente en regímenes llamados “orientados al mercado”. Actualmente, un poco más de un tercio de la población latinoamericana es pobre, y cerca del 13% indigente<sup>20</sup>.

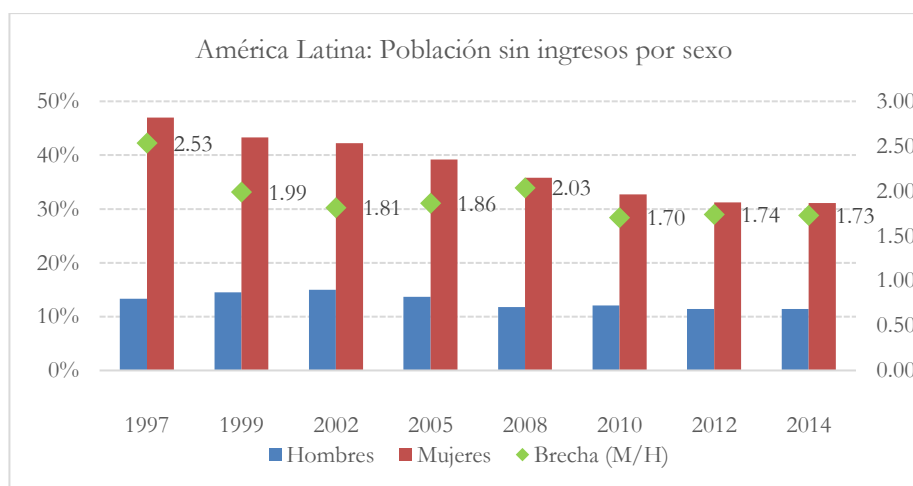
En épocas más recientes, la pobreza se ha mantenido más o menos estable, con reducciones a partir de 2002. No obstante, las tendencias regionales ocultan realidades distintas. Mientras que casi todos los países han logrado reducir la pobreza desde el 2002, Chile, Ecuador y Brasil lo han hecho en forma constante desde 1990. Otros países, como Argentina, Colombia, Perú, Uruguay, Paraguay y Venezuela han obtenido resultados variables, con aumentos y disminuciones significativas, y otros como Bolivia mantienen las mismas tasas hasta 2006 y recién presentan reducciones a partir de 2007. En el gráfico 6 se puede apreciar que la elevación que se presenta hacia el final de los años 80 no puede revertirse sino hasta la segunda mitad de los 2000. Los países más pobres en 1990 estaban en Centroamérica (Honduras, Nicaragua y Guatemala) y la región Andina (Ecuador, Bolivia y Colombia); en 2014 la situación cambia para Ecuador y Colombia, y pasan a superarlos Paraguay y El Salvador.



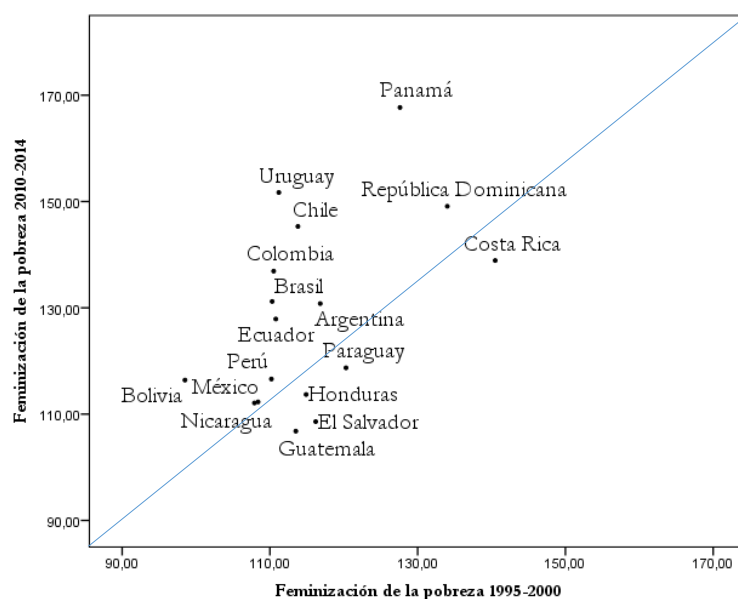
Si bien estos indicadores muestran únicamente la dimensión del ingreso, la pobreza de los hogares y las personas en promedio también está relacionada en la mayoría de los casos con

<sup>20</sup> De acuerdo a la línea de pobreza de cada país.

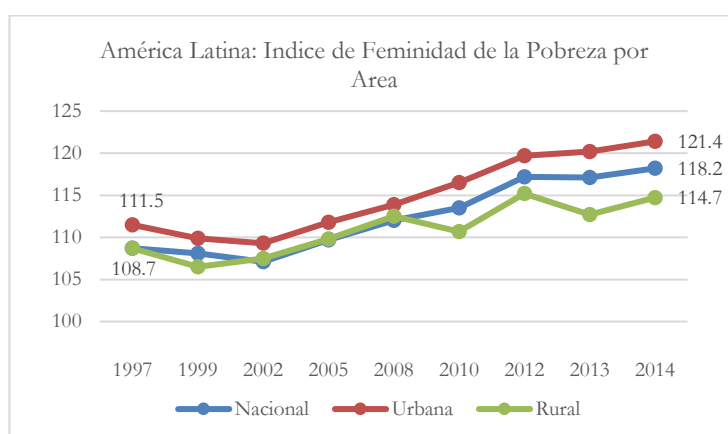
pobreza de índole más estructural. En el caso de las mujeres latinoamericanas, la evidencia empírica muestra que les es más difícil transformar sus capacidades en ingresos, dada una desigualdad estructural en el ámbito público y privado, y esto las coloca en una situación de desventaja económica. Las mujeres por ende trabajan más pero tienen menor comando sobre sus recursos, y lo que producen no siempre se refleja en ingresos monetarios. Por otro lado, una gran proporción de mujeres latinoamericanas no genera ingresos, lo cual las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. No obstante, esta situación ha mejorado mucho durante los últimos años, en especial para los países con mayor incidencia de este fenómeno en el pasado, lo cual indica un grado de convergencia. Por otro lado la brecha general entre hombres y mujeres sin ingreso se mantiene más o menos igual desde 2010.



De esta forma, se puede apreciar que la situación de relativa pobreza de las mujeres no se ha conseguido revertir durante la última década. De hecho, la relación entre la proporción de mujeres frente a hombres en hogares pobres se ha incrementado: la gran mayoría de los países exhibe índices de feminidad de la pobreza más altos en 2014 que en 2000. En promedio, este índice se ubicó alrededor de 1,2 para 2014 (frente a 1,05 en 1999). En comparación con los indicadores generales de pobreza de los países, también se encuentra que aquellos países con mayores tasas de feminidad de la pobreza tienen, en general, menores tasas de pobreza de toda la población. Esto quiere decir que, por un lado, el análisis de la pobreza por hogar oculta importantes diferencias dentro de los grupos de población, y por otro, que en muchos casos las estrategias de superación de la pobreza del estado y de las familias pueden haber estado asentadas en el deterioro de las condiciones de vida de las mujeres de estas familias (habiendo trasladado los servicios del estado al trabajo de cuidados, por ejemplo).



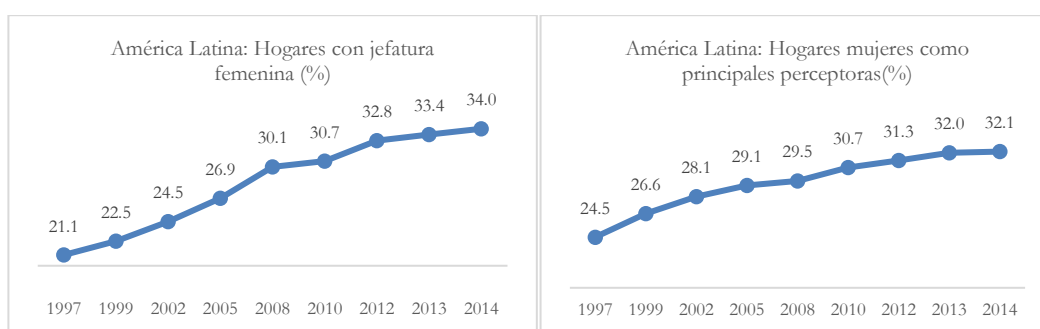
Siguiendo la lógica de la pobreza general, la feminidad de la pobreza también se manifiesta más en las zonas urbanas en las que también los hogares con jefatura femenina están sobre representados entre los hogares en pobreza. En el segmento de la población más vinculada con el mercado laboral, entre 20 y 39 años, este indicador es mayor, mostrando que si bien no refleja la pobreza de las mujeres (puesto que la pobreza se mide por hogar), si muestra la creciente presencia de hogares monoparentales y con jefatura femenina de los hogares y su vulnerabilidad, además de que es más probable que las mujeres en el hogar estén desvinculadas del trabajo remunerado (o no reciban ingresos), frente a sus pares varones, especialmente durante la edad laboral.



Por otro lado, la proporción de mujeres como principales perceptoras de ingresos se ha incrementado en la región entre 1990 y 2014, en parte como consecuencia de la reciente crisis

y la emigración, en especial en los países centroamericanos, Colombia, Brasil, Venezuela, Argentina y Perú. El promedio de mujeres principales perceptoras en la región a 2014 es de 32%, oscilando entre 28% (Ecuador y México) y 40% (El Salvador).

Si se relaciona este indicador con los indicadores generales de pobreza y su tasa de feminidad se puede indicar sin embargo que el hecho de ser perceptora principal no implica ubicarse en una mejor situación de ingresos o bienestar individual o del hogar. De hecho, persiste una relación directa entre hogares con jefatura femenina y pobreza del hogar. Es decir, si bien existe una sobrerrepresentación de hogares pobres e indigentes entre los de jefatura femenina, no se puede atribuir este hecho solamente a diferencias en la generación de ingresos de las mujeres frente a los hombres, aunque sí a otros aspectos de género en las relaciones familiares. Es interesante, no obstante, observar que hace 15 años se los hogares con mujeres como principales perceptoras eran más, en proporción que los de jefatura femenina, mostrando un sesgo hacia la autoridad masculina, aun cuando no sea quien provee más recursos al hogar. Esta relación se revierte en 2014, lo cual podría dar un indicio de ciertos cambios a nivel de roles y jerarquías culturalmente asignados.



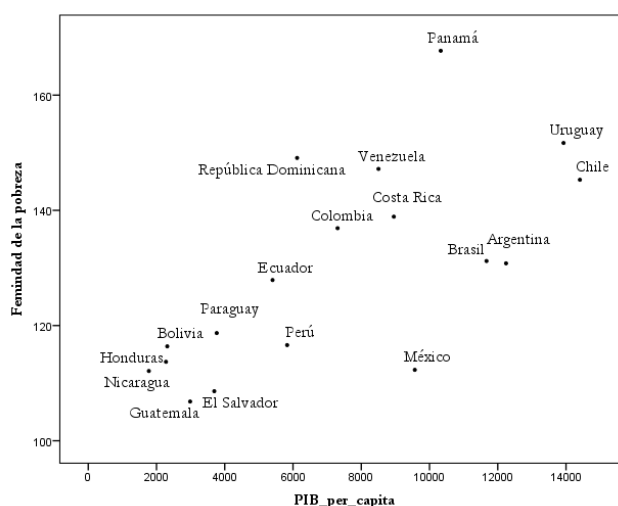
En esta misma línea la brecha entre hogares con jefatura masculina y femenina en pobreza se acorta particularmente en las zonas rurales, en donde hace 15 años los hogares con jefatura masculina eran 10% más pobres que los de jefatura femenina. Esta diferencia se acorta a la mitad, y hay algunos países en los que se revierte (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Este marco de cambios y la modalidad de inserción de las mujeres al trabajo tienen implicaciones macroeconómicas importantes. Un régimen de vía baja puede aprovechar la existencia de brechas salariales o salarios flexibles a la baja para su recuperación, en el marco de una recesión. Por otro lado, se habla de un crecimiento que no es “pro pobre” cuando los estratos superiores de ingresos crecen igual o más que la economía, y los inferiores crecen



menos; en el caso de las brechas de género, un crecimiento que a la vez implica ampliación de estas brechas puede considerarse regresivo, o no inclusivo.

Si se analiza la relación entre el nivel de riqueza de los países y un indicador de pobreza relativa de las mujeres como la feminidad de la pobreza, se encuentra que esta relación es positiva y significativa. Los países con mayor PIB per cápita tienden a presentar mayor feminidad de la pobreza. No ocurre lo mismo al observar la relación de la pobreza de las mujeres frente a la dinámica económica: no existe una relación clara entre la tasa media de crecimiento anual y el crecimiento en la feminidad de la pobreza al año 2014. Países con una feminidad elevada de la pobreza y bajo crecimiento son Venezuela, Brasil y Argentina. Entre caso de países con bajo crecimiento pero también baja feminidad de la pobreza se encuentran Honduras México, el Salvador y Guatemala. Por otro lado, países con crecimiento más acelerado y baja feminidad relativa de la pobreza son Bolivia, Perú y Paraguay.



Realizando el mismo ejercicio con las brechas de ingresos por género, se encuentra en cambio que mantener brechas es desfavorable al ritmo de crecimiento económico: por cada punto de incremento en la brecha, el producto se desacelera en 0,4 puntos.

En relación a la desigualdad, su evolución permite ver el impacto de las diversas crisis entre el final de la década de los 90 y los primeros años de los 2000 al elevarse el indicador durante estos años y luego descender hacia 2008. Brasil es el país que más reducciones en la desigualdad presenta, seguido por Perú y Venezuela. Actualmente Venezuela, Uruguay, El Salvador, Ecuador y Perú presentan menores niveles de desigualdad, mientras que Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay, Honduras y Guatemala presentan los más altos. A partir del 2010 la mayoría de los países de la región ha conseguido disminuir los niveles de desigualdad frente a los años 80, con excepción de Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana, que presentan índices mayores que la media regional.

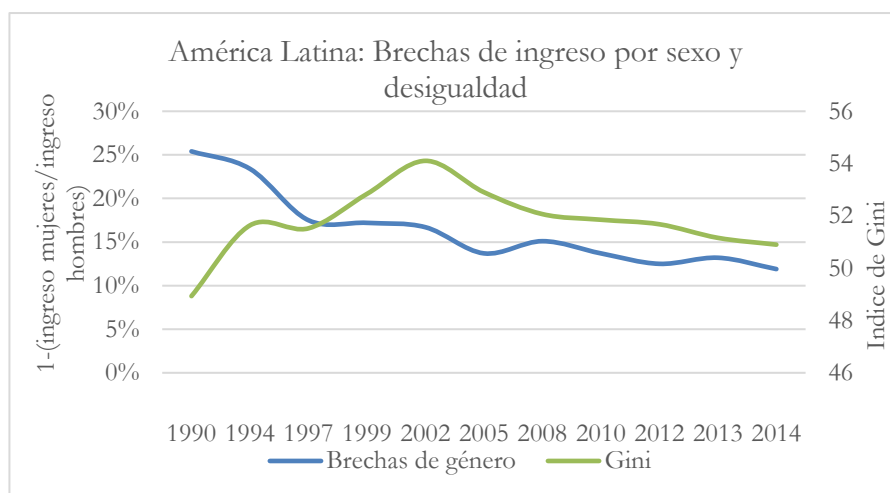
De acuerdo a varios estudios (Lustig, 2009, Lopez Calva, 2012, Cruces, 2012), el decrecimiento reciente de la desigualdad ha acompañado cambios en el mercado laboral en los que se ha reducido la brecha entre los ingresos de trabajadores calificados y poco calificados, así como la permanencia y aumento de transferencias dirigidas específicamente a los pobres<sup>21</sup>. También se argumenta que la tendencia reciente hacia reducciones del coeficiente de gini tiene que ver con una intensificación de políticas fiscales contracíclicas, reformas fiscales en algunos países y en otros, el retorno a la regulación laboral y de seguridad social. Un factor importante en algunos países ha sido la estabilidad de precios y las tasas relativamente bajas de inflación al menos hasta 2013, y medidas regulatorias como la elevación del salario básico.

La desigualdad salarial, componente importante de la desigualdad de ingresos, es explicada en gran medida por la no participación en el mercado laboral de una gran proporción de personas en edad y disposición de trabajar, pero que no están en el mercado por razones distintas a las de su propia capacidad para el trabajo, además de sesgos de género existentes en el propio mercado. En este grupo hay una mayoritaria presencia de mujeres. Por ende, la desigualdad de género también contribuye a explicar las tendencias de la desigualdad general. Si hay más mujeres con ingresos o mayores ingresos en esta población, el fondo salarial tiende a elevarse frente a las ganancias del capital; siendo además las mujeres en hogares más pobres las que participan menos (y tienen menores ingresos), la equiparación del ingreso medio entre

---

<sup>21</sup> Complementando la hipótesis de que la reducción en la desigualdad aporta a la reducción de la pobreza (en conjunto con el crecimiento económico), se podría también indicar que la reducción de la pobreza extrema reduce la desigualdad, dado que reduce la desigualdad “entre pobres”. De hecho, la pobreza ha mostrado ser mucho más susceptible a cambios en el tiempo que la desigualdad, cuya permanencia se debe a factores de estructura que son difíciles de medir y comparar entre las diferentes naciones.

sexos tiende a ser igualadora. Por otro lado, la reducción de la brecha de género en ingresos se reduce a menor ritmo que la reducción de la desigualdad general especialmente a partir de 2002, lo que puede mostrar que los ingresos de la población masculina más pobre pudieron elevarse más que los de la población femenina en estos mismos estratos.



Por otro lado, un incremento de las brechas salariales refuerza las desigualdades de salario y puede presionar el salario medio hacia abajo en especial en las actividades menos calificadas y regímenes menos regulados, con lo cual estas desigualdades pueden ahondarse. Por otro lado, la reducción de las desigualdades de género contribuye tanto al crecimiento económico como a la reducción de la pobreza. Por cada punto menos en la brecha salarial entre hombres y mujeres la pobreza por ingresos se reduce en promedio en 5 puntos.

## La crisis iniciada en 2008, contexto y expectativas para la región en clave de género

Los indicadores económicos y sociales de América Latina dan cuenta de un deterioro en algunas de las principales dimensiones del bienestar de su población a partir de 2008 (años previos mostraron un repunte, en especial en lo relacionado al crecimiento económico, considerado por la tradición económica como indicativo del desarrollo de una sociedad), una de cuyas causas aparentes ha sido la crisis financiera originada en los mercados inmobiliarios estadounidenses y seguida por los mercados financieros y sistemas especulativos mundiales.

Para algunos analistas, las principales vías de transmisión de la crisis fueron la restricción de financiamiento e inversión, la reducción de remesas y limitación de ingresos por

exportaciones (CEPAL, 2009). Así, los países tienen menos dinero para producción y consumo, venden menos y gastan menos. Esto, por supuesto, impacta en quienes están en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, tienen ingresos inestables o pertenecen a sectores productivos cuyas ventas se reducen más.

Muchos estudios analizaron el evento de crisis como uno de liquidez, de confianza del mercado, de desregulación, o de “financiarización” de la economía (Amin, 2008). CEPAL (2009) analiza los orígenes de la crisis como un agotamiento de la llamada “burbuja.com”<sup>22</sup> 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 altísimo contingente de capital de riesgo.

Pero esta velocidad económica conlleva en sí misma, de acuerdo a la misma fuente, su propio desboque: se sobreestimaron algunos de los efectos que se esperaban de esta economía en red: la abundancia y la información. La baja de interés que los gobiernos se esforzaron en propiciar generó un volcamiento hacia demanda de crédito para inversiones consideradas más “seguras” (como las hipotecarias), lo cual lleva a incrementos desmedidos en la oferta de fondos a través de créditos fáciles garantizados o “consolidados” que son transferidos de nuevo al mercado, proceso por el cual se deshacen de ellos, y continúan colocando sus fondos.

Al no estar las ganancias aseguradas en una base económica real (Ugarteche, 2009), la insuficiente regulación tiene implicaciones no solamente para prácticas ilegítimas, sino para la sobre especulación, o “sobreestimación de la sabiduría del mercado”, exacerbada por ansiedad y falta de confianza en este mismo mercado (Sen, 2009).

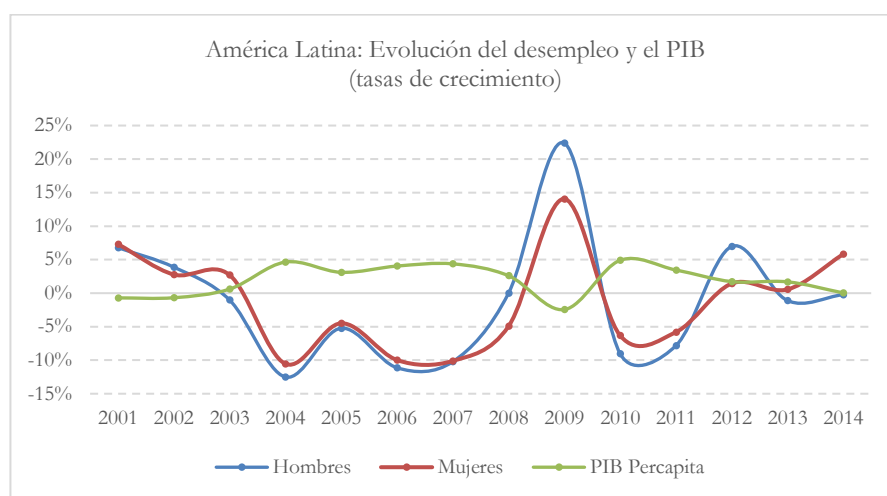
En el caso de América Latina se ha hablado de que los principales canales o vías de transmisión de la crisis en los países del “sur” son, en resumen las siguientes: i) problemas de baja liquidez internacional, y por ende limitación de las posibilidades de financiamiento de la inversión pública y privada, descapitalización de los bancos, entre otros; ii) baja demanda externa manifestada en reducciones tanto del valor como del volumen de las exportaciones que representan la fuente más importante de ingresos de muchos de nuestros países, a través de reducción del ingreso de divisas, desempleo, y reducción de ingresos

---

<sup>22</sup> Incremento del valor bursátil de la economía basada en información y conocimiento, vinculada a las TIC.

fiscales; baja en remesas (mayoritariamente en Centroamérica, pero con un impacto para América del Sur, particularmente Bolivia y Ecuador, de entre el 5 y 10% del PIB; iii) deterioro en los términos de intercambio vía reducción de los precios de productos básicos en países exportadores, vi) alza en precio de alimentos para países importadores; iv) desempleo, pérdida de empleos en especial en la industria textil y confecciones (Centroamérica), turismo, comercio formal, servicios financieros, construcción, maquinarias y automotriz, y los llamados “commodities”.

Como resultado de este período de recesión la región muestra un proceso de desaceleración del crecimiento, elevación del autoempleo, incremento del trabajo no remunerado y e informalización del trabajo en las familias más pobres, a pesar de que los países han mantenido un piso de gasto público social que ha sostenido los vaivenes de la economía externa; en el caso de América Latina, entre 2007 y 2011 el gasto social se eleva de 13.6% a 14.5% del PIB; y en el Caribe, sin incluir a Cuba, se mantiene en alrededor del 8%; e incluyendo a Cuba crece de 15.7% a 17.5% del PIB durante este período.



En promedio, los incrementos de precios que enfrentaron los estratos más pobres superaron a aquellos que enfrentaron los estratos más ricos en casi un punto y medio, pero en varios países superaron los dos puntos porcentuales (Chile, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)). En Centroamérica, el promedio de la inflación diferencial superó los dos puntos porcentuales, destacándose los casos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, países en que llegó a alrededor de 3,5 puntos porcentuales, en los dos últimos casos en 2008. Luego de una reversión de esta tendencia en 2009, derivada del impacto negativo de la crisis internacional sobre los precios de las materias primas, a partir de 2010 volvió a observarse el

mismo sesgo regresivo en la evolución de los índices de precios al consumidor, aunque con menor intensidad y mayor heterogeneidad. En América del Sur, el promedio de las diferencias osciló alrededor de los 0,6 puntos porcentuales entre 2010 y 2012 y la República Bolivariana de Venezuela volvió a ser el caso en que las diferencias observadas fueron mayores, seguida del Brasil (en 2010 y 2012), el Perú (en 2011) y Chile (en 2011 y 2012). En Centroamérica y México, el promedio fue decreciente (entre 0,7 puntos porcentuales y 0,3 puntos porcentuales) y se destacaron las diferencias observadas en Nicaragua y Guatemala.

Otra las consecuencias de la crisis, la elevación de los precios de los alimentos, proviene ante todo de la “especulación alimentaria” (la razón de la elevación de precios no está del todo en la demanda: los capitales también comercian “futuros” de alimentos en las bolsas mundiales). Esta especulación en alimentos, sumada a la degradación ambiental y la creciente mega producción de cultivos transgénicos ubica a muchas poblaciones en una situación de carencia de alimentos y nutrientes básicos baratos así como en imposibilidad de producirlos.

El enfrentamiento a la crisis en los países de la subregión ha sido diverso. En general, orientado a fortalecer la inversión pública en infraestructura y vivienda, reforzar o profundizar reformas tributarias que ya estaban en marcha, incorporar exenciones temporales de impuestos a algunos sectores productivos (orientados a la exportación) y reforzar paquetes de beneficios para la población más vulnerable. En algunos casos también se opta por políticas de sostenimiento de precios de alimentos. En general las medidas también son continuaciones de los programas que ya estaban desarrollándose en empleo, transferencias monetarias, etc.

En relación a los precios de los alimentos, los gobiernos de la región implementaron una serie de medidas tendientes a aliviar el costo de algunos alimentos básicos y otros bienes y servicios que tienen un peso relevante en la canasta de consumo de la población de menor ingreso relativo, como el transporte público de pasajeros. Entre ellas, se aplicaron subsidios al consumo y disminución de la carga impositiva, incluidos en algunos casos la reducción de aranceles a la importación de ciertos productos alimenticios, el manejo de stocks mediante canales de distribución estatales y estímulos a la producción de alimentos, sobre todo en países en que su provisión depende más de las importaciones, medidas que gradualmente se ha tendido a integrar en el marco de las estrategias que los países diseñan en relación con sus políticas sociales.

Esto permitió que, al contrario de lo ocurrido en el pasado, la región pudiera absorber los impactos de la crisis internacional con consecuencias relativamente menores en términos de sus indicadores sociales. Los efectos de estas medidas no han sido evaluados. No obstante, en muchos de los casos constituyeron paquetes que desplazaron la inversión en otro tipo de programas y proyectos de inversión social básica, que seguramente debieron reacomodarse. Adicionalmente, si bien los indicadores muestran caída en algunas de las dimensiones del bienestar descritas durante el período crítico, es necesario analizar mejor las vías indirectas de transmisión como por ejemplo la calidad del empleo, el desplazamiento del financiamiento y el crédito y las carencias alimentarias, sobre lo cual es necesario realizar estudios a mayor profundidad.

Por otra parte, la estrategia contracíclica puede no ser sostenible cuando las condiciones externas restringen el ingreso de recursos a los países y se estrechan las posibilidades de financiamiento e inversión, que son signos de los últimos años en la región, si los regímenes de crecimiento no cambian. Esto es porque el mantenimiento de tasas estables de crecimiento, niveles reducidos de pobreza y desigualdad (frente a las décadas pasadas) y empleo, depende altamente de variables que no están en el control de las políticas nacionales. La reciente desaceleración económica de algunos países (entre ellos Colombia y Brasil) evidencia esta vulnerabilidad.

Es decir, más allá de mostrar la reacción ante un evento de crisis, la crisis del esquema capitalista especulativo, de la orientación hacia las exportaciones y hacia la oferta, la situación mundial a partir de 2008 muestra la crisis del esquema con que las sociedades han enfrentado el sostenimiento y reproducción material de la vida. Varios autores y autoras (Girón 2010, León 2009, Pérez 2010, Espino 2011) han identificado un conjunto de dimensiones que muestran la no sostenibilidad del régimen económico basado en el consumo y degradación ambiental, así como en la exclusión y utilización del trabajo no remunerado constituido en su mayoría por trabajo de cuidados. La crisis se muestra desde, al menos, 4 dimensiones: social, ambiental, alimentaria, y de cuidados: las dimensiones fundamentales de la vida. Los impactos socioeconómicos se relacionan con la persistencia del trabajo en condiciones inestables y pérdida de empleo en algunos sectores orientados hacia el consumo interno; al no tener comando sobre recursos y activos, y ser las encargadas de la producción para el autoconsumo y la producción alimentaria, las mujeres sufren en forma desproporcionada las consecuencias del cambio climático, la especulación financiera en alimentos, la crisis del cuidado que puede, ya sea intensificar su carga sobre las mujeres, generar costos adicionales

al no realizar el trabajo directamente, y en ambos casos deteriorar más su tiempo y calidad de vida, en el caso de que se mantenga la división sexual del trabajo y el cuidado familiarizado.

Dada la naturaleza de la crisis de 2008, las medidas de amortiguamiento de la crisis priorizaron en elementos que tienen que ver con el fomento a las exportaciones e inversión pública, como se dijo antes. No obstante como los sectores más “visiblemente” afectados fueron sectores transables, pueden haberse desatendido las estrategias de desarrollo interno y la protección al trabajo de quienes están en los no transables. Considerando la crisis como un resultado también de la estructura de la economía, incluyendo la estructura distributiva, medidas que previenen los efectos de nuevas crisis deben incluir también cambios en esta estructura y mecanismos que prevengan que la recuperación se apoye en el ámbito no remunerado de la economía.

Desde el punto de vista de la economía feminista, partiendo de la visión de los “tres sesgos” de la política económica, se propone que los paquetes anti crisis deben tomar en cuenta reformas globales en sistemas financieros, que rompan las inequidades en el acceso a activos seguros, se amplíe el rol de los bancos centrales en su rol para las políticas crediticias y el control de los flujos de capital internacional e interno y control de inflación que ataque las fuentes del lado de la producción, ya que mayoritariamente se ha tratado de crisis por insuficiencia de demanda. Con ello se superaría el “sesgo antiinflacionario”. Por otro lado, fortalecer los derechos laborales y equiparar el salario de acuerdo a su aporte real, crear empleo público más allá de cerrar las brechas de género potencia la demanda, y genera empleo público, pero también supera una de las bases del “sesgo del proveedor”.

## Economía y brechas de género en el trabajo

### *Oferta y demanda de empleo, desempleo y ciclos económicos*

Dadas las condiciones de ingreso de las mujeres a la economía remunerada en la región latinoamericana, siguiendo el marco teórico formulado en esta investigación, una característica que permite analizar la calidad de la inserción laboral de las mujeres además de la eficiencia de la economía en propiciar bienestar de forma equitativa entre sexos, es mirando el efecto de la producción, en niveles y ciclos, en la generación de empleo de hombres y mujeres.



Una de las dimensiones importantes de la calidad de la inserción laboral, así como una de las mayores manifestaciones de las brechas de género, es el retorno recibido por el trabajo. Este retorno está dado por el mercado, en términos de la utilización de la fuerza de trabajo (nivel de empleo en la economía) y del nivel de remuneración de la fuerza de trabajo utilizada (además de las condiciones relacionadas con esta remuneración). El nivel de utilización de la fuerza de trabajo está dado por la participación laboral y la posibilidad de encontrar un empleo o un trabajo autónomo (empleabilidad). Finalmente, el ingreso por el trabajo depende, entre otros, de la intensidad de la oferta laboral y de tasa salarial o el salario efectivo recibido.

Siguiendo a (...), se define el ingreso laboral per cápita como la suma de todos los ingresos laborales dividido entre la población en edad de trabajar

$$\bar{y} = \frac{\sum_i y_i}{PET}$$

Este ingreso es posible descomponerlo en: el nivel de utilización de fuerza de trabajo (empleo), dada por la relación entre la población ocupada y la población en edad de trabajar y el nivel medio de remuneraciones, dada por la sumatoria de remuneraciones:

$$\bar{y} = \frac{PO_r}{PET} * \frac{\sum_i y_i}{PO_r}$$

El nivel de utilización de la fuerza de trabajo está determinado por la oferta laboral y el nivel de empleabilidad, es decir la probabilidad de estar empleado.

$$u = \frac{PEA}{PET} * \frac{PO_r}{PEA}$$

Dependiendo del punto en el que se encuentra la economía, el nivel de utilización de la capacidad de la economía puede incentivar a su vez la oferta laboral. La feminización laboral se eleva cuando la tasa de utilización (demanda de trabajo) es creciente, aun en niveles bajos. A su vez, la feminización estimula la inversión y el crecimiento. Es decir, existe una relación de doble vía entre la feminización de la fuerza de trabajo, la utilización o empleo de la misma y el crecimiento económico. Un crecimiento inclusivo estimula el crecimiento de la utilización de la capacidad y empleo, y la oferta responde dependiendo del nivel salarial, el momento del ciclo, el nivel de utilización de la capacidad productiva de la economía. Por ello

es importante entender la lógica de estos tres elementos: el empleo (utilización de la fuerza de trabajo), la oferta laboral y la empleabilidad o no (desempleo) de la oferta laboral.

Para analizar la relación entre el crecimiento económico, la oferta y demanda de trabajo y la capacidad de empleabilidad de las mujeres, se estima la relación entre las tasas de crecimiento de las distintas variables y el PIB, lo cual nos permite ver la relación entre ciclos económicos y estas variables, así como la elasticidad-crecimiento del empleo para hombres y mujeres. Si bien los países crecen en ciertos períodos más que en otros, no necesariamente este crecimiento o su velocidad se reflejan en iguales incrementos en empleo o participación laboral.

La noción de elasticidad tiene elementos de demanda y oferta; desde la demanda, las oportunidades laborales para las mujeres dependen de condiciones de la economía, tales como la composición sectorial o el tipo de producción y las exportaciones (intensivo o no en mano de obra) además de las cualificaciones de las mujeres, y los niveles tecnológicos. Desde la teoría feminista entendemos además que, aun que exista una demanda acorde a la fuerza de trabajo de las mujeres, la demanda puede limitarse debido a sesgos de género. Por el lado de la oferta, además de los factores externos al mercado, el acceso a oportunidades de trabajo está mediado por la posibilidad de las mujeres de situarse igual que los varones para alcanzarlas, o el momento del ciclo en ciertas condiciones en las que las mujeres incrementen su participación laboral, tal como se vio antes.

Se hace un análisis de la sensibilidad (elasticidad) de tres variables ante cambios en el crecimiento económico (ciclo). En primer lugar, se analiza la demanda de empleo, entendida como la utilización de la fuerza de trabajo tal como fue descrita en párrafos anteriores. Esta medida indica la capacidad de la economía de absorber mano de obra de entre la población en edad de trabajar, sin corregir por oferta laboral. Por ello, siguiendo a Seguino (...) se mide primero la elasticidad global y luego se corrige por oferta para analizar la influencia que el crecimiento esta variable tiene en el empleo; esto porque la oferta laboral de las mujeres especialmente crece en forma sostenida, y existe un porcentaje importante de población en edad de trabajar que no oferta su trabajo por razones distintas a las del mercado<sup>23</sup>. La

---

<sup>23</sup> Se utiliza la información proveniente de la base WDI del Banco Mundial, que contiene esta variable para la población mayor a 15 años por sexo.

respuesta del empleo ante variaciones de la producción nacional se expresa mediante la ecuación:

$$\ln E_{it} = \alpha_i + \ln GDP_{it} + u_{it}$$

$$\forall i, \dots, N \text{ países}$$

$$\forall t, \dots, T \text{ años}$$

Las variables E (empleo) y GDP (Producto Interno Bruto per cápita) se expresan en logaritmos para obtener la elasticidad del empleo, es decir, la variación porcentual del empleo ante variaciones porcentuales en el producto per cápita.

Se clasificaron los países en cuatro subregiones para obtener las elasticidades de empleo: el Caribe (islas del Caribe, Guayana, Surinam y Belice), Centro América y México, países Andinos (Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú); países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay), y para la región en conjunto. Asimismo, se consideraron los períodos 1990-2003, 2004-2014, y 1990-2014, en el propósito de identificar efectos diferenciados en productividad del empleo bajo el entorno de ajuste estructural (en el primer caso) y bajo el escenario de la crisis financiera global y boom petrolero (en el segundo caso).

Se aplicó el test Breusch-Pagan para verificar la factibilidad del modelo de panel frente al modelo de mínimos cuadrados. El resultado fue un valor de p menor a 0.05, por tanto. Por otro lado se aplica el test de Hausman para verificar si se utilizan efectos fijos o aleatorios, obteniendo un valor de p menor a 0.05 que muestra que las diferencias entre ambos modelos sí son significativas y por ende se debe utilizar el modelo de efectos fijos, que muestra que los efectos individuales tienen un rol explicativo e influyen en la variable dependiente. De la misma manera se formulan modelos para calcular la elasticidad producto del desempleo y de la participación laboral.

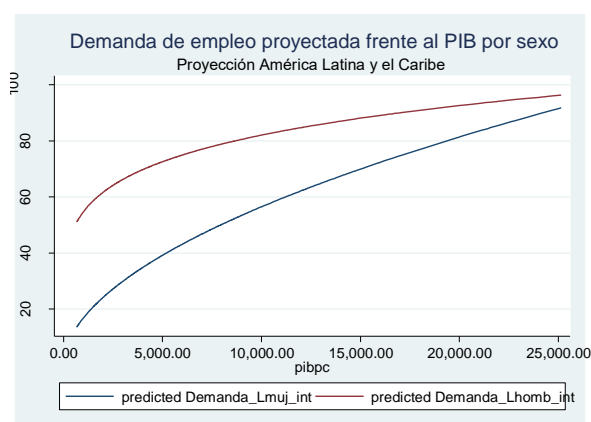
La elasticidad empleo es entonces el cambio porcentual en el empleo (demanda o utilización de la fuerza de trabajo) que resulta de un cambio en un punto porcentual en el PIB. Se han analizado para la elasticidad de estas variables para toda la región, subregiones, períodos y estructuras productivas de los países. En el caso de los períodos se eligen: 1990-1997 como un período de relativa expansión; luego 1998-2002 como un período en torno al cual ocurren las mayores recesiones en la región, además de encontrarse bajo regímenes de ajuste neoliberal. El siguiente período se encuentra entre 2003 y 2008, el denominado “sexenio de oro” por CEPAL y el último período, a partir de 2009 hasta 2014. En cuanto a las estructuras

productivas, simplificando un poco la metodología utilizada por Seguino et.al(.) se realiza un análisis de la participación de las industrias manufactureras tanto en la producción interna como en la producción exportable para definir un perfil manufacturero, frente al cual se comparan tanto la producción y exportaciones extractivas y las agropecuarias, con lo cual se definen perfiles extractivos y agrícolas según la dominancia de estas estructuras. La distribución de países de acuerdo a esta división es la siguiente:

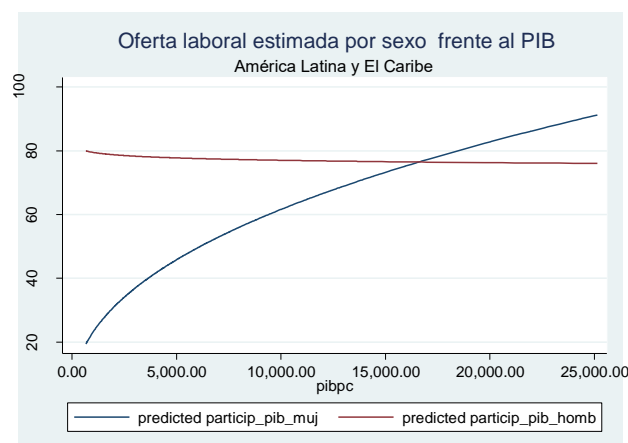
<b>Extractiva</b>	<b>Manufacturera</b>	<b>Agrícola</b>
Bolivia Chile Perú Trinidad y Tobago Venezuela	Antigua y Barbuda Argentina Bahamas Barbados Brasil Costa Rica Dominica El Salvador Granada Guatemala Jamaica México República Dominicana San Vicente St. Kitts y Nevis Sta. Lucía	Belice Colombia Ecuador Guyana Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Suriname Uruguay

Los resultados del cálculo de la elasticidad de demanda de trabajo muestran que la región en todo el período analizado presenta una elasticidad baja del empleo frente al PIB (menor a 1). Estas diferencias se acentúan en América Latina, donde la elasticidad crecimiento de la demanda de trabajo para hombres es muy baja. Esto puede explicarse, desde el punto de vista de la estructura económica, por las diferencias entre ambas regiones: en América Latina la estructura primaria domina la producción y el empleo de menor calificación, frente a la región caribeña en donde el sector industrial es un motor importante del crecimiento y por ende puede generar mayores oportunidades para los varones. La demanda de empleo de las mujeres en países de ingreso per cápita más bajo es bastante más baja que para el caso de los hombres, lo cual puede mostrar también falta de oportunidades.

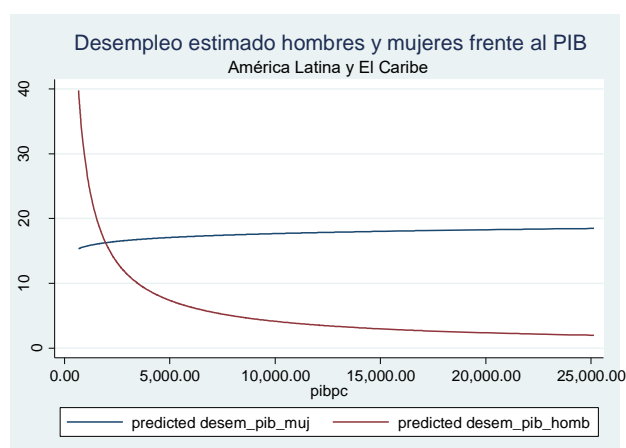
No obstante, si miramos los datos corregidos por oferta de trabajo se encuentra que en el fondo un elemento que influye mucho en la elasticidad crecimiento en el caso de las mujeres es en efecto el crecimiento de la oferta de trabajo, que también influye en las diferencias inter regionales encontradas. Sin contar con la influencia de la oferta laboral, la elasticidad baja casi a la mitad en el caso de las mujeres y las regiones convergen.



En el caso de la participación laboral, la respuesta en el caso de las mujeres es más sensible que la de los hombres. La oferta laboral de las mujeres es más elástica al crecimiento en América Latina que en el Caribe, y la de los varones en el Caribe, siendo igualmente bastante inelástica. Esto puede deberse a la existencia de una estructura productiva más manufacturada. No obstante, la oferta laboral masculina es en general bastante estable, como se vio antes, y la elasticidad es por ello baja. En el caso de la oferta laboral de las mujeres, es más sensible en rangos más bajos del PIB per cápita y luego tiende a estabilizarse.



En relación al desempleo, éste se aprecia también bastante inelástico en relación al ritmo de crecimiento de la economía; no obstante, se es más sensible que la demanda y oferta de trabajo. La probabilidad de, estando en la fuerza laboral, no poder vincularse al empleo es mayor cuando más lento crece la economía, y esta sensibilidad es cerca a la unidad para la región caribeña. El desempleo por otro lado es igualmente sensible entre hombres y mujeres, aunque partan de situaciones iniciales distintas, tal como en los casos anteriores. De hecho, el desempleo proyectado para las mujeres a niveles bajos de crecimiento del PIB (punto de corte de la función de desempleo frente al PIB) se acerca al 40% frente a 12% para el caso de los hombres.



En la tabla... se muestra un resumen de los valores de elasticidad por región y subregión. Como se observa, la demanda de empleo de las mujeres reacciona en forma más favorable ante el crecimiento del PIB: un 1% de crecimiento genera un incremento de 0,53 puntos en la demanda de trabajo de las mujeres frente a 0,17 puntos en el caso de los hombres. La oferta de trabajo de las mujeres reacciona en forma similar, pero no la de los varones, en cuyo caso la oferta laboral no es reactiva frente a incrementos del PIB, o de hecho para

América Latina, se mueve en sentido opuesto, aunque en una magnitud muy baja. Esto muestra que el crecimiento no ha generado incentivos para la participación laboral de los hombres, pero también que su oferta de trabajo es de por sí bastante alta, dejando en la no participación fundamentalmente la población que está involucrada en estudios.

Tabla...  
Elasticidades crecimiento de variables de trabajo y empleo por sexo  
América Latina y el Caribe

		Total ALC	América Latina	El Caribe
Demanda de trabajo	Mujeres	0,53	0,58	0,45
	Hombres	0,17	0,15	0,20
Demanda de trabajo (control por oferta)	Mujeres	0,31	0,31	0,32
	Hombres	0,15	0,15	0,16
Desempleo	Mujeres	-0,86	-0,79	-0,97
	Hombres	-0,84	-0,78	0,92
Participación Laboral	Mujeres	0,43	0,46	0,37
	Hombres	-0,01	-0,03	0,02

*Fuente: Estimaciones de elasticidad*

La generación de empleo vía crecimiento económico es mayor durante los dos períodos de auge, con lo cual se confirma un empleo procíclico; esto se confirma aun cuando se ajusta por oferta laboral. Así, la creación de empleo asociada con crecimiento económico, independientemente de la creciente participación laboral de las mujeres aparece con mayor importancia en el denominado sexenio de oro. Esto implica que si bien hay una relación positiva entre el empleo y el crecimiento, esta es mayor cuando hay mayor crecimiento.

El período de menor empleo dirigido por crecimiento es a partir de 2009. Por otro lado, las elasticidades del empleo de hombres y mujeres son menores durante los años de menor crecimiento, particularmente 1998-2002, es decir, el poco crecimiento existente crea pocas oportunidades laborales. En general, siendo más sensible al crecimiento la demanda laboral de las mujeres, se reduce en general en períodos de bajo crecimiento.

En el caso del desempleo, el período 1990-1997 muestra un tipo de crecimiento destructor del empleo - pesar de que fue un período de crecimiento sostenido - con una elasticidad unitaria, para el caso de las mujeres. En todo el resto del período de análisis el efecto es el esperado, es decir, el crecimiento de la economía reduce el desempleo en forma importante, mostrando una elasticidad de alrededor de -2 tanto para los años de desaceleración como para el sexenio de oro. Durante el período recesivo 1998-2002 es donde más efecto tiene

cualquier incremento del PIB en el desempleo de las mujeres. Visto desde otro punto de vista, este resultado implica que, estando la economía decreciendo, el desempleo de las mujeres sube más rápido que el de los hombres. Por otro lado, la expansión, especialmente para los varones, favoreció su empleabilidad. A partir de 2009 el efecto del crecimiento es menor, aunque sí reduce el desempleo, más en el caso de los hombres.

Tabla...  
Elasticidades crecimiento de variables de trabajo y empleo por sexo y período  
América Latina y el Caribe

		1990 – 2014	1990 – 1997	1998 – 2002	2003 – 2008	2009 – 2014
Demanda de trabajo	Mujeres	0,53	0,24	0,17	0,37	0,11
	Hombres	0,17	0,09	0,19	0,16	-0,08
Demanda de trabajo (control por oferta)	Mujeres	0,31	0,12	0,05	0,25	0,01
	Hombres	0,15	0,06	0,15	0,15	-0,02
Desempleo	Mujeres	-0,86	1,00	-1,99	-1,86	-0,88
	Hombres	-0,84	0,29	-1,71	-1,92	-1,01
Oferta de trabajo	Mujeres	0,43	0,73	0,10	0,12	0,06
	Hombres	-0,01	0,13	-0,13	0,00	-0,13
Crecimiento anual		1,30%	1,26%	0,97%	3,25%	1,43%

Fuente: Estimaciones de elasticidad

Si bien la oferta laboral femenina reacciona en forma positiva frente al ciclo de la economía, a partir de 2000 la elasticidad baja llegando a ser casi cero hacia 2014. De hecho, el período en que más mujeres participan en la población activa no necesariamente corresponde al de mayor velocidad de crecimiento. En el caso de la oferta laboral de los hombres, la elasticidad se mantiene baja o inclusive negativa hacia el final del período analizado. Esto implica que, para el último sub período analizado un incremento del PIB de 1% implica un incremento menor al 0,1% en la oferta laboral de las mujeres y una reducción de 0,1% en la oferta masculina. Esto está asociado con la desaceleración de la economía regional de los últimos años.

Las elasticidades de acuerdo a la estructura presentan resultados interesantes. Mientras que aparece mayor crecimiento de la demanda de trabajo como respuesta al crecimiento del PIB en economías extractivas, este efecto es dominado por la oferta de trabajo casi en su totalidad; no así en el caso de países con estructuras productivas con mayor tendencia a la manufactura o la agricultura. La oferta laboral de las mujeres es creciente en estos sectores, particularmente respondiendo a la reciente expansión de la producción debida a los precios internacionales; no obstante cabe señalar que la gran mayoría de empleos femeninos en estas industrias se refieren a puestos medios o medios bajos, de tipo administrativo (caso de Ecuador, Chile y Bolivia). En el caso de los hombres, la creación de empleo debida al



crecimiento económico es baja, mostrando una elasticidad máxima de 0,18 para el caso de los países con estructura agropecuaria. Cuando controlamos por oferta laboral, no obstante, se debe destacar en países de mayor industrialización relativa, la elasticidad del empleo se incrementa, mostrando más bien una restricción de la fuerza laboral disponible pero una mayor demanda probablemente asociada con mayor calificación.

En el caso del desempleo, este es más sensible ante la desaceleración de la economía en países con estructuras con vocación agropecuaria, para hombres y mujeres, y bastante inelástica en los demás casos.

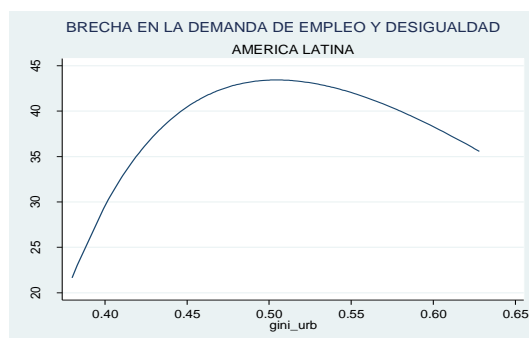
Tabla...  
Elasticidades crecimiento de variables de trabajo y empleo por sexo y estructura  
América Latina y el Caribe

		Extractiva	Manufacturera	Agropecuaria
Demanda de trabajo	Mujeres	0,54	0,53	0,47
	Hombres	0,10	0,16	0,18
Demanda de trabajo (control por oferta)	Mujeres	0,10	0,32	0,39
	Hombres	0,09	0,22	0,15
Desempleo	Mujeres	-0,84	-0,94	-1,16
	Hombres	-0,96	-0,67	-1,22

*Fuente: Estimaciones de elasticidad*

Siguiendo la literatura que analiza la relación entre el régimen de desarrollo y las condiciones de género, comparamos la evolución de la desigualdad general de ingresos con variables de empleo y pobreza relativa de las mujeres.

Si se analiza la relación entre la brecha en la generación de empleo para mujeres y hombres y la desigualdad en general, se esperaría una relación directa, es decir que países más equitativos en ingresos también representen mejores oportunidades de empleo y menores desigualdades entre hombres y mujeres. Dada una tendencia general hacia la reducción de la desigualdad en la región, con un ligero incremento en los últimos años, se esperaría que estas condiciones reflejan también o están relacionadas también con reducciones en las brechas de género. El gráfico... muestra la relación entre la brecha en la demanda de empleo y la desigualdad expresada en el índice de Gini. A niveles más bajos de desigualdad corresponden también niveles bajos de brecha, y que esta se incrementa a la par con incrementos en la desigualdad; no obstante pasado cierto nivel la relación se revierte.



Esta reversión se aprecia más cuando se controla por período, subregión y/o estructura. Si controlamos por estas variables de contexto, el alcance de mayor equidad está acompañado con incremento en la brecha de empleo. Si bien el crecimiento con mayor equidad sí es generador de empleo, no cierra brechas, y se intuye que la reducción de la desigualdad de ingresos se daría por factores externos al mercado laboral, como son las remesas, las transferencias, las rentas y otro tipo de ingresos monetarios, o por incrementos en el salario medio, más no por el empleo. De hecho, en ciertos niveles de desigualdad la brecha de empleo se incrementa y luego se reduce a pesar de que la desigualdad sigue creciendo, lo cual responde a factores antes mencionados.

Como se vio antes, en el caso del crecimiento económico, la situación regional y temporal inciden mucho en el impacto de las variables sobre el empleo, lo cual remite a factores de índole estructural y dependencia de la vía, así como a factores políticos que vinculan la desigualdad en mayor o menor medida con lo que ocurre en la economía o en la efectividad de las políticas públicas (ver anexo...).

El caso de la relación entre la desigualdad y las brechas de participación (oferta laboral) es similar. La relación simple entre ambas variables es inversa, mostrando que a mayor desigualdad la tasa de feminización laboral disminuye. No obstante, al igual que en el caso del empleo, si se controla por período y estructura, esta relación se invierte, mostrando que a mayor desigualdad de ingresos se incrementa la feminización laboral: cuando hay períodos de crisis en los que el salario medio baja (fruto de una mayor desigualdad), o en donde los ingresos por otras fuentes, para las familias pobres bajan, se incrementa la participación laboral de las mujeres frente a la de los hombres. También se puede intuir de este resultado que la participación creciente de las mujeres, en un contexto de sesgos de género puede provocar una caída del salario medio al menos en la población con salario alrededor del básico o en el sector informal que es la puerta de ingreso al mercado laboral de muchas mujeres.

Siguiendo la lógica de la calidad de inserción laboral, hemos calculado el efecto de un conjunto de variables macroeconómicas sobre la demanda de trabajo de hombres y mujeres, el desempleo y la participación laboral. Con la finalidad de verificar tanto el efecto absoluto como relativo, se realizaron análisis por nivel y por brechas, incluyendo la brecha de ingreso laboral, que incluye ingresos por trabajo bajo dependencia y por trabajo autónomo.

Se especificaron cuatro grandes grupos de políticas de acuerdo al tipo de intervención del Estado en el propósito de regular la producción y la distribución de los recursos: oferta-producción, política fiscal, monetaria y externa; adicionalmente, se consideraron variables de estructura de la economía, así como variables relativas al período y la subregión. Las variables utilizadas fueron:

1. Producción: PIB y tasa de crecimiento del PIB
2. Política fiscal: gasto social e inversión del gobierno
3. Política monetaria: tasa de interés activa
4. Política externa: tipo de cambio real y términos de intercambio
5. Política laboral: salario mínimo real
6. Estructura: ratio de exportaciones a importaciones manufactureras. Adicionalmente se incluyen como categóricas las variables relacionadas con la estructura de la economía, calculadas para la sección anterior.

### **Estrategia de estimación**

Para el análisis del impacto de políticas macroeconómicas en las variables de género en el trabajo ( $G_{it}$ ) de las mujeres se planteó el modelo de la forma:

$$G_{it} = c + \beta_{1it}V_{it} + \beta_{2it}W_{it} + \beta_{3it}X_{it} + \beta_{4it}Y_{it} + \beta_{5it}E_{it} + u_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde  $V_{it}$ ,  $W_{it}$ ,  $X_{it}$ ,  $Y_{it}$  y  $E_{it}$  son los vectores de políticas: oferta-producción, fiscal, monetaria, externa, y de estructura, respectivamente, para cada  $i$  país y  $t$  año; y  $\beta_{kit}$  son los

parámetros para los  $k$  vectores de variables;  $u_{it}$  representa el error entre países (between) y  $\varepsilon_{it}$  corresponde al error por países (within).

Se reportan los resultados para modelos de efectos fijos en regresiones pool con efectos fijos y modelos con variables instrumentales y métodos generalizados de momentos. Se especifican primero las variables explicativas correspondientes a la política, y luego se incluyen variables relacionadas con regiones y tipo de estructura.

La aplicación de variables instrumentales se justifica para trabajar con la endogeneidad de la variación del producto per cápita (PIB) debido a la causalidad simultánea entre el producto y las variables de empleo y empoderamiento de las mujeres; es decir,  $E(u | PIB) \neq 0$  (Baum, 2008).

Consecuentemente, se formuló la siguiente ecuación:

$$GDP_{it} = Z_{it} + \theta_{it}$$

En donde el vector  $Z_{it}$  recoge las variables instrumentales que eliminan la endogeneidad del producto per cápita (GDP), ya que se cumple que:

- $E(u | Z) = 0$  . Las variables no observables ( $u_{it}$ ) están no correlacionadas con las variables instrumentales.
- $E(GDP | Z) \neq 0$  . Las variables instrumentales están fuertemente correlacionadas con el GDP.

Los instrumentos utilizados fueron: formación bruta de capital fijo, el consumo del gobierno, el consumo de los hogares, el saldo en balanza comercial, la tasa de interés real, y los términos de intercambio.

Se empleó el Método Generalizado de Momentos para variables instrumentales en dos etapas puesto que éste permite trabajar con modelos sobre identificados, es decir, cuando el conjunto de los  $K$  regresores es menor que las  $L$  condiciones de momentos ( $L > K$ ); al mismo tiempo se mejora la eficiencia de los estimadores cuando hay problemas de

heterocedasticidad y cuando se trabaja con  $T$  grandes (Baum et. al., 2003). El alto número de valores perdidos es por otro lado un limitante para la aplicación de metodologías de panel dinámico, los cuales tienen como práctica eliminar la endogeneidad utilizando los rezagos de las variables, en lugar de proxies de la variable endógena.

Se ejecutó el test J de Hansen ya que permite establecer la presencia de sobreidentificación de los instrumentos, corriendo los residuos de la regresión con variable instrumental de dos etapas frente al vector de instrumentos  $Z$ . Para los modelos planteados, el test J de Hansen alcanzó un valor menor a 1, y un valor de  $p$  mayor a 0.05, por lo que no se rechaza la hipótesis nula de que los errores están no correlacionados con  $Z$  (Baum, 2007).

Adicionalmente, se administró el test de endogeneidad Test C o Distancia del Método Generalizado de Momentos para probar la exogeneidad de las variables, comparando las estimaciones de un modelo OLS frente al modelo de VI. Se obtuvieron valores menores a 1, y un valor de  $p$  mayor a 0.05, por lo que se prefiere el uso de variables instrumentales en lugar de un OLS (Baum, 2007).

#### *Factores determinantes del empleo*

En el caso de la demanda de empleo, el gasto social tiene un efecto positivo de alrededor de 4 puntos sobre la demanda de trabajo de las mujeres y en cambio reduce la demanda de empleo de los hombres en cerca de 6 puntos. Esta es una variable especialmente relevante, cuyo coeficiente es cerca de 3 veces más importante que para el caso del resto de variables. También se puede intuir es que el gasto social que equilibra el campo para las mujeres en educación, salud y soporte de ingreso, frente a las posibilidades de estar empleada, este proceso puede desplazar la mano de obra masculina.

En el caso de la brecha de empleo, el 1% de incremento en el gasto social representa un decrecimiento de 5,2 puntos. Esto puede mostrar que el gasto social relativo a salud, educación y transferencias monetarias puede haber impactado positivamente en la oferta de trabajo de las mujeres. Por otro lado, el gasto social también puede haber estado relacionado con el ingreso de mujeres en el empleo público, que generalmente se ubica en los sectores de salud, educación y cuidados.

El salario mínimo tiene un efecto positivo y significativo en el empleo de mujeres, salvo para el caso del modelo de GMM. También presenta impacto positivo y un poco mayor en el caso de empleo de los varones, mostrando que ellos pueden ubicarse en sectores de salario fijo más que en el caso de las mujeres. Por ello, la brecha de género (la diferencia entre el empleo de los hombres y de las mujeres) se incrementa ante incrementos del salario básico real, lo cual muestra que el efecto es mayor para los hombres.

El efecto salario en la demanda de empleo tiene que ver también con la orientación de las economías. Este resultado verifica que las economías regionales están orientadas por salario y demanda. No obstante, las mujeres siguen más vinculadas a empleos no formales, no asalariados o con ingresos que no están relacionados con el salario mínimo legal.

El tema de la estructura es relevante, especialmente para la demanda de empleo de los hombres, ya que en el caso de las mujeres el coeficiente presenta signos contradictorios. La demanda de trabajo de los hombres se reduce en 3 puntos en economías donde las exportaciones manufacturadas son más altas que las importaciones. Este resultado requiere ser revisado ya que la brecha de empleo se reduce en este tipo de economías. En este mismo sentido, un incremento en 1 punto en el índice de términos de intercambio incrementa cerca de 2 puntos la demanda de empleo de las mujeres, 1,2 puntos la de los hombres, y reduce en 3,5 puntos la brecha de género.

En el caso del intercambio, el incremento del tipo de cambio tiene un efecto positivo en el empleo de las mujeres y reduce la brecha de género en el empleo. Esto puede estar asociado al empleo creciente (aunque aún no mayoritario) de las mujeres en sectores transables; por otro lado la brecha se reduce más en el sexenio de oro frente a períodos anteriores, ya que en este período la demanda de empleo de los hombres se reduce más que en períodos anteriores.

Por otro lado, la estructura de la producción es importante para el caso del empleo masculino, ya que presenta un efecto positivo en el caso de las economías más orientadas hacia la agricultura que para las extractivas, pero las extractivas presentan mejores oportunidades para esta población. Por otro lado, aún cuando los resultados para las mujeres no son significativos, si lo es el efecto directo de estar en la agricultura para incrementar las brechas de género, mientras que en países manufactureros la brecha tendería a reducirse en cerca de 9 puntos. Este es un resultado no esperado, dado que este es un sector emplea menos

mujeres, pero puede deberse a efectos de expansión del sector que no son captados por el crecimiento PIB, pero también a que hay una mano de obra de mujeres creciente en estos sectores.

En el caso de desempleo, gran parte de las variables resultan significativas. Se debe notar que la variable que más contribución presenta son los términos de intercambio y el gasto del gobierno. El salario es significativo y negativo, con lo cual se sugiere que el hecho de que las personas no puedan encontrar trabajo no enfrenta la “barrera” del salario, sino más bien lo opuesto, y que la brecha de género particularmente no está relacionada con el costo salarial. Este efecto es mayor en el caso de los hombres, y el efecto sobre la brecha no es conclusivo con la especificación desarrollada.

En el caso de la tasa de cambio, las depreciaciones estimulan las exportaciones; este efecto se evidencia en reducción del desempleo, para los modelos de variable instrumental, con más fuerza en el caso de los hombres. Esto muestra el nivel de empleo alto de los hombres en los sectores exportadores, y su mayor posibilidad de emplearse en ellos. Esto también se refleja en el efecto positivo de la depreciación monetaria en la brecha de desempleo, es decir, esta depreciación afecta más el desempleo de los hombres. Ello tiene lógica con el resultado anterior sobre la demanda de empleo de los hombres.

Otra variable significativa es el crecimiento económico, como se vio antes, que incrementa la posibilidad de las mujeres de enrolarse en un trabajo si están buscando, y su reducción incrementa el desempleo. No obstante opera en contra de la brecha de género, aunque en un porcentaje bajo. Esto se debe a que el desempleo de los hombres baja más que el de las mujeres cuando hay crecimiento de la economía.

Un resultado no esperado es que la estructura económica más favorable a la reducción de la brecha de desempleo es la extractiva, comparativamente con la estructura agrícola. Tener una economía manufacturera no tiene implicancia significativa sobre esta brecha. En la misma línea, la estructura manufacturera se asocia con un incremento en el desempleo de las mujeres. Es decir, existe demanda de trabajo creciente, pero las mujeres que buscan empleo en estas economías tienen menor posibilidad de conseguirlo, intuitivamente podría pensarse una falta de emparejamiento entre la oferta y demanda de trabajo, debida probablemente a baja o inapropiada calificación.

Por otro lado, se presentan efectos negativos de la tasa de interés en la brecha de desempleo; es decir si el interés se eleva el desempleo de las mujeres baja más que el de los hombres.

Por su parte, la inversión pública tiene un efecto significativo en la brecha de desempleo, la La ratio de exportaciones a importaciones de manufactura se asocia con el desempleo de ambos, y con incrementos en la brecha de género en desempleo. Cuando la economía tiene más exportaciones que importaciones manufactureras, en línea con los resultados anteriores, si bien hay un efecto positivo en el crecimiento económico, no ha sido acompañado con mayor empleabilidad de las mujeres.

Los términos de intercambio tienen un efecto negativo en el desempleo. Es decir la empleabilidad de las mujeres se incrementa ante una posición mejor del país frente al exterior, a la par con la creación de demanda de empleo femenino, y mayor participación de la fuerza de trabajo de las mujeres. Esto da cuenta de la alta dependencia de los términos de intercambio que presenta la región en términos globales.



Tabla...  
Determinantes de la demanda de trabajo

	Demanda de trabajo mujeres				Demanda de trabajo hombres				Brecha (1- m/h)			
	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM
Gasto Social (ln)	12,66 ***	4,43 **	6,38 ***	4,21 *	2,10	4,58 **	-2,89 ***	-5,93 ***	-1,39 ***	-9,74 **	-1,37 ***	-5,21 ***
Salario mínimo (ln)	4,24 **	1,71 *	6,37 **	-0,88	10,39 **	2,69	6,81 ***	3,92 ***	2,05 *	1,86	2,95 **	3,88 *
Tasa crecimiento PIB	0,07 *	0,17	0,15 *	0,19 **	0,13 *	-0,53 **	0,10 *	0,09 *	-0,01	-0,97 **	0,02	0,27 *
Ratio Export/Import Manufactura (ln)	-0,02	-1,12 ***	2,62 **	-3,04 *	-1,44	0,92	-3,30 ***	-3,84 ***	-1,48	-1,49 ***	-2,18 *	0,61
Términos de intercambio (ln)	-10,40	2,13 ***	-7,43	2,35 ***	-14,05	1,68 **	4,50 *	1,04 ***	-0,15 *	-1,60 *	-6,14	-3,98 ***
Tipo de cambio (ln)	-5,28 **	1,88 **	-1,43 **	1,81 ***	-10,73	1,48	2,03	1,32 ***	-3,63	-1,19	-8,68 *	-3,50 ***
Tasa de interés activa (ln)	0,05	0,20	-0,81	-1,90 ***	0,75	3,43 **	-0,84	-1,61 ***	0,48 *	3,59 *	0,25	1,21 **
Inversión privada (ln)	0,64	0,45 *	-6,28 **	0,67 *	-0,67	-1,34	-2,02	-0,23	-1,40		0,19	
Inversión pública (ln)	1,20 *	-0,80	0,73 *	-1,34 *	-0,10	-5,28 ***	-1,23	0,60 *	-1,81 *	-3,94	-1,91 **	2,22 ***
periodo												
1998 - 2002			5,62 ***	1,24 ***			1,79 *	-6,23 ***			1,66 *	-2,12 ***
2003 - 2008			8,43 ***	1,62 ***			-0,63	-8,11 ***			-0,55	-2,72 ***
2009 - 2015			1,24 ***	1,82 ***			-0,58	-6,22 **			-1,44	-2,79 ***
Sudamérica			8,19 ***	1,20 *			-2,15 * ---				-1,24 * --	(om
Estructura												
Agrícola			4,16	-0,50			7,00 *	1 ***			0,00	1,27 ***
Manufacturera			0,43	-2,85			-2,51 **	-7 ***			-3,66 ***	-9,28 ***

\*\*\* significancia 1%, \*\* significancia 5% \* significancia 10%

Tabla...  
Determinantes del desempleo

	Desempleo mujeres				Desempleo hombres				Brecha (1- m/h)			
	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM	Efectos fijos	IV GMM
Gasto Social (ln)	-10,43 *	-1,70 *	-4,13 *	-1,24 **	1,20	-1,09 ***	-4,78 **	-9,15 ***	-0,11	0,11	0,27 ***	-0,07
Salario mínimo (ln)	-4,67 **	-2,57	-4,93 ***	-5,04 ***	-4,92 ***	-4,83 **	-1,99 *	-5,91 ***	0,56 ***	-0,56 *	-0,47 ***	-0,16 *
Tasa crecimiento PIB	-0,32 ***	0,18	-0,14 *	-0,20 *	-0,12 ***	0,13	-0,26 ***	-0,03 *	0,01	-0,01	0,01	0,01 *
Ratio Export/Import Manufactura (ln)	-1,07	1,80 **	3,62 ***	2,20 *	1,88 ***	1,21 **	-0,13	1,61 *	0,16 *	0,14 *	0,29 ***	0,20 *
Términos de intercambio (ln)	-13,16 ***	-2,55 ***	2,14 ***	-7,82 *	10,50 **	-1,98 ***	-5,77 **	-8,66 **	1,65 *	0,76 *	1,39 ***	1,28 ***
Tipo de cambio (ln)	-4,62	-1,80 ***	2,27 ***	-6,14 *	12,16 **	-1,53 ***	-0,86 *	-7,73 **	1,33 *	1,03 ***	1,54 ***	0,71 **
Tasa de interés activa (ln)	1,25 **	*	0,09	-1,25 **	-0,19	0,71	-0,07	0,03	0,04	0,04	0,01	-0,05 *
Inversión privada (ln)	-1,82	1,72 *	-7,81 ***		-3,60 ***	-1,23 *	0,53	1,34	-0,48 **	-0,47	-0,12	
Inversión pública (ln)	-1,53 *	1,91 *	-2,39 ***	1,35 *	-1,85 ***	1,72 **	-0,42	0,80 **	0,10	-0,07	-0,04	0,15 ***
periodo												
1998 - 2002			-0,39	6,92 *			-0,59	5,27 ***			0,06	1,45 ***
2003 - 2008			-0,39	6,06 *			-0,33	4,44 ***			-0,25 **	1,36 ***
2009 - 2015			-0,80	3,26			-1,59 *	3,37 *			-0,49 ***	1,52 ***
Sudamérica			---				3,12 ***	1,12 *			0,54 ***	---
Estructura												
Agrícola			0,00 *	-0,76			-1,14	-1,23 *			0,25	0,83 ***
Manufacturera			0,20 **	1 **			0,03	1,23			0,11	-0,14

\*\*\* significancia 1%, \*\* significancia 5% \* significancia 10%

Las brechas de ingreso merecen un análisis independiente. Los resultados de los modelos analizados muestran que el gasto social y la inversión pública están asociados con menores brechas de ingreso, crecimiento económico y ciclos económicos expansivos. No obstante, incrementos en la brecha se presentan asociados a incrementos en el salario mínimo real y una ratio positiva entre exportaciones e importaciones de manufactura y estructuras productivas de mayor valor agregado. Esto puede deberse a las menores posibilidades de las mujeres de entrar en sectores manufacturados, de empleo formal y salario estable. Se aprecia también que en economías con estructura más agrícola las brechas de salario son menores, aunque el salario medio también es relativamente menor.

Tabla...  
Determinantes de la brecha de ingreso laboral

Brecha de ingresos	Coef.	Std. Err.	P>z
Tasa crecimiento PIB	-0,03	0,28	
Gasto Social (ln)	-7,44	2,31	***
Salario mínimo (ln)	6,14	3,90	*
Ratio Export/Import Manuf:	3,94	2,97	*
Términos de intercambio (ln)	-3,17	8,40	***
Tipo de cambio (ln)	-2,28	0,77	**
Tasa de interés activa (ln)	0,38	0,51	
Inversión pública (ln)	-0,08	1,45	***
periodo			
1998 - 2002	-2,58	0,76	***
2003 - 2008	-2,52	0,58	**
2009 - 2015	-2,12	0,76	***
Sudamérica	0,88	0,01	*
Estructura			
Agrícola	-3,36	3,20	
Manufacturera	9,00	0,44	**
cte.	2,62	0,90	**

Significancia \*\*\* 1%; \*\* 5%; \* 10%

## Breve reflexiones para el debate de políticas

En un contexto de desigualdades estructurales en la región latinoamericana, los últimos 10 años muestran ciertos quiebres en las tendencias de algunas variables relacionadas con el bienestar y el devenir de las economías de la región que, no obstante, se estabilizan y detienen a partir de la crisis internacional de 2008. En este contexto dimensiones claves relacionadas con la situación de las mujeres merecen atención. En primer lugar, se muestra un crecimiento de la feminización laboral que en situaciones de crisis parece estar más bien relacionada con un retraimiento de la oferta masculina y tasas de desempleo más pronunciadas en esta población. No obstante, la inserción laboral de las mujeres continúa con una lógica de informalidad y terciarización, además de que se profundizan o permanecen las estructuras productivas y de demanda de empleo sectoriales en las economías, tanto en su contribución a la economía como en la inserción laboral de la población. Al respecto se observa también que la participación laboral femenina tiene igual tendencia que el crecimiento económico, pero sus fluctuaciones son contracíclicas al igual que su tasa de crecimiento. Es decir, la participación de las mujeres en el mercado laboral es positiva para el crecimiento económico (por varias causas, ya explicadas); no obstante, puede ocurrir que, en recesión, la expulsión de cierta mano de obra femenina se corresponda con mayor intensidad de trabajo doméstico con lo cual se puede conseguir que la economía se recupere vía ahorro de los hogares. Por otro lado, el incremento de las horas trabajadas (intensidad del trabajo) no tiene una relación positiva con el crecimiento, indicando un posible impacto negativo de la reducción de tiempo dedicado a los cuidados sin que haya sustitución por servicios públicos, privados o corresponsabilidad de otros miembros del hogar.

Por otro lado, las brechas de desempleo no se modifican en promedio, y las brechas salariales mantienen una tendencia lenta hacia la reducción y más bien se estabilizan hacia los últimos años.

A la par con cambios demográficos importantes, persiste la distribución del trabajo entre doméstico y cuidados frente al remunerado, a cargo de las mujeres, y con una proporción cercana a la mitad del total de la contribución de trabajo de toda la población. Esto se constituye un factor importante que explica la estructura distributiva vertical de los ingresos, pero también explica la desigualdad en bienestar y pobreza entre hombres y mujeres y la

desigualdad factorial de las economías. Las mayores presiones sobre el cuidado se encuentran en los países centroamericanos y de la región andina.

En un contexto de transiciones y cambios en regímenes económicos y de bienestar, en unos países con mayor profundidad que en otros, se presentan modelos de políticas económicas que en general tienden a incrementar la presencia estatal en las economías en especial en la política fiscal, con lo cual se ha podido mantener niveles de pobreza menores que para décadas anteriores. No se consigue a través de estas políticas revertir la tendencia de la desigualdad vertical, aunque se supera la situación de finales de los años 90 en casi todas las economías. La política económica consigue revertir algunas de sus tendencias del modelo neoliberal en lo social, más se mantiene con elementos fundamentales del modelo ortodoxo en la economía, salvo la presencia económica más fuerte del estado, algunas reformas tributarias importantes y un esquema de apoyos y subsidios específicos, en conjunto con un paquete de medidas contracíclicas importantes sobre la base de las cuales una gran parte de las economías consiguen enfrentar en su momento la recesión internacional. No obstante, las previsiones económicas señalan un amesetamiento del crecimiento de la región como un todo, con economías claramente en decrecimiento especialmente en América del Sur.

En general como se dijo antes, la región experimenta una leve reducción de las brechas de ingresos laborales, menor cantidad de población femenina sin ingresos y mayor participación laboral, pero en condiciones estructurales de subempleo. Esto en el contexto de la multiplicación de unidades micro e individuales (autoempleo) cuyas condiciones laborales son inciertas e inestables, y con una amplia. Las estructuras de la economía acompañan al “retaceo” económico a través de la aceleración del PIB comercial y de servicios, y con estructuras rígidas de desarrollo de la manufactura y reducción de la importancia de la agricultura en el producto.

No se aprecian cambios en términos de políticas orientadas hacia la diversificación productiva, aunque recientes propuestas sobre nuevos modelos económicos en algunos países proponen el fomento de las economías pequeñas en el marco de la economía local asociativa, con lo cual se esperaría que se incremente el apoyo a estas economías y a sus principales actoras, que son las mujeres.

Si bien alguna literatura y evidencia fuera de la región muestran un proceso de defeminización en etapas más avanzadas del crecimiento orientado a exportaciones, 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, y con ellas la entrada de las mujeres es clave.

La experiencia reciente muestra que el gasto público y particularmente el social ha sido una principal herramienta anticíclica y de bienestar en los países, además que ha conseguido generar inclusión de las mujeres en los sistemas de seguridad contributivos y no contributivos y acceso a una cantidad creciente de servicios sociales básicos. Por otro lado políticas contracíclicas y la inversión pública en infraestructura y protección social han acompañado la respuesta positiva de la región ante los ciclos y permiten sostener el crecimiento y promover la participación económica de las mujeres. No obstante, la ausencia de una política integrada con foco en la igualdad de oportunidades de mercado, empleo, trabajo, recursos productivos, conocimientos, y que permita redistribuir globalmente el cuidado y los recursos de la economía monetaria hacia el cuidado, impide que estos logros puedan ser permanentes, y estén supeditados al vaivén de las economías, especialmente en marcos fiscales difíciles como los que se han pronosticado para la región en los años venideros. La distribución de los recursos productivos también presenta desigualdades entre las poblaciones por área y rama, y la exclusión financiera todavía es elevada en los países, con lo cual la población sin ingresos estables, en la cual las mujeres están sobrerrepresentadas, tiene mayor posibilidad de estar en esta situación. Es decir, la participación económica de las mujeres puede darse en condiciones precarias, inestables o inseguras, de no existir cambios más profundos en las estructuras económicas de la demanda, el acceso a recursos sostenibles para la producción y en la organización social del trabajo incluido el trabajo no remunerado.

Otra fuente importante de crecimiento en la región ha sido el consumo privado, que proviene de incrementos generales del ingreso por trabajo y la estabilidad relativa de precios en los últimos años, lo cual ha permitido procesos de movilidad social, y particularmente la reducción de brechas de género por procesos de crecimiento vía demanda. No obstante, el crecimiento dista de ser completamente inclusivo en algunos países, donde la brecha de ingresos se mantiene similar y se estabiliza la participación de las mujeres, pero la economía crece.

Por otro lado, la estructura del trabajo muestra un mercado laboral que paga menos por igual trabajo, una demanda laboral poco elástica al crecimiento (las tasas de crecimiento son

mayores que las de empleo); inseguridad laboral que puede generar 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); persistencia de un sistema económico que ha buscado mayor competitividad externa por vía baja y de sesgos de género que muestran discriminación y segregación en el trabajo.

Lo anterior muestra que si bien Estrategias procíclicas y regímenes donde la inversión pública sostiene el crecimiento tienen un efecto importante y positivo sobre la demanda y el empleo de las mujeres, las estrategias de crecimiento llevadas adelante pueden no ser sostenibles, con lo cual la desaceleración de la producción puede tener consecuencias en el empleo particularmente en condiciones de inestabilidad o flexibilidad, y la probable desaceleración de la participación laboral femenina. Parte de una estrategia de mayor plazo es el cambio en la estructura productiva y la capacidad de los sectores de mayor dinamismo y valor agregado de generar empleos, lo cual requiere cambios tecnológicos y reorientación de los recursos de financiamiento, así como un esquema adecuado de incentivos y procesos de empleabilidad que consideren la estructura y las modalidades de trabajo más adecuadas para hombres y mujeres, considerando el cuidado como inversión para la productividad y corresponsabilidad de los sectores productivos y el Estado.

El crecimiento de la región fomenta la participación laboral pero no en cierra brechas de ingresos y en algunos países se incrementan. Es decir, no es un crecimiento equitativo, casos de esto son Brasil Argentina y algunos centroamericanos. Por otro lado, la reciente desaceleración deja ver fisuras en la estrategia de crecimiento y acumulación por las cuales algunas tendencias positivas se revierten. Particularmente los regímenes aperturistas al no cambiar su esencia primaria y vulnerable muestran efectos en incrementos en el empleo precario y en las brechas de género.

Por otro lado el ritmo de reducción de la pobreza se estabiliza y no se consigue revertir la relación de feminidad de la pobreza que en muchos países se incrementa en 15 años.

Por otro lado se aprecia que el empleo femenino es más sensible a los ciclos económicos como ya se ha visto en estudios anteriores. Ello también tiene consecuencias en las formas en que las mujeres se vinculan y desvinculan del mercado de trabajo y reflejan su

inestabilidad. Pero también, siendo más elástica su oferta de trabajo hay espacio para un crecimiento inclusivo que promueva el empleo de las mujeres.

La política de interés llevada adelante para motivar el ahorro para apoyar a la banca puede favorecer el empleo de las mujeres pero no su calidad. Por otro lado una mejora en la posición internacional de los países, en su mayoría orientados por exportaciones, genera mejora relativa en la calidad de empleo de las mujeres ya que hay una sobre representación de ellas en la producción primaria para exportación.

La posición internacional y la mejora en la estructura productiva de los países generan también impactos potenciales positivos en el empleo de las mujeres y el cierre de brechas, particularmente las brechas de ingresos laborales. No obstante, la inserción laboral de las mujeres en economías más industrializadas es limitada, a pesar de que la demanda de empleo de esta mano de es creciente.



## Bibliografía

- Baum, C., M. Schaffer, y S. Stillman. (2003). Instrumental Variables and GMM: Estimation and Testing. *Stata Journal*, 2003, 3-1, 1-31 .
- Baum, C. (2007). Instrumental Variables Estimation in Stata. Boston College, Faculty Micro Resource Center. Boston, MA.
- Baum, C. (2008). Using instrumental variables techniques in economics and finance. German Stata Users Group Meeting, Berlin, June 2008.
- Benavente, J. M. (2001). Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional? *Macroeconomía del Desarrollo*, Serie 3. CEPAL. Santiago de Chile.
- Braunstein, E. (2012). Neoliberal Development Macroeconomics, A Consideration of its Gendered Employment Effects. United Nations Research Institute For Social Development. Research Paper.
- Braunstein, E. (2007). The Efficiency of Gender Equity in Economic Growth: Neoclassical and Feminist Approaches. GEM-IWG Working Paper 07-4.
- CEPAL. (1998). Impactos de la crisis Asiática en América Latina. 1998 (LC/G.2026), Santiago 1998.
- CEPAL. (2015). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015 (LC/G.2655-P), Santiago, 2015.
- Fragoso, L. (2012). Análisis de género de las Políticas Fiscales: Agenda Latinoamericana. En *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU Mujeres. Santo Domingo.
- Jiménez, J. P. (ed) (2015 ). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Rodríguez Enríquez, C. (2012). Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista. En *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU Mujeres. Santo Domingo.
- Seguino, S. y C. Grown. (2006). Gender Equity and Globalization: Macroeconomic Policy for developing countries. *Journal of International Development*, 18, 1081–1104.

## ANEXOS

Random-effects GLS regression	Number of obs	=	199
Group variable: num_pais	Number of groups	=	17
R-sq: within = 0.5985	Obs per group: min	=	1
between = 0.4257	avg	=	11.7
overall = 0.5289	max	=	19
	Wald chi2(5)	=	270.54
corr(u_i, X) = 0 (assumed)	Prob > chi2	=	0.0000

brecha_dem~L	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
gini_urb	-22.23525	9.545822	-2.33	0.020	-40.94472	-3.525785
periodo						
2	-4.074151	.7068693	-5.76	0.000	-5.459589	-2.688713
3	-6.70905	.6546335	-10.25	0.000	-7.992108	-5.425992
4	-10.51737	.6831279	-15.40	0.000	-11.85627	-9.17846
Sudamerica	-9.090172	2.812112	-3.23	0.001	-14.60181	-3.578533
_cons	63.10755	5.201809	12.13	0.000	52.91219	73.30291
sigma_u	5.425201					
sigma_e	2.9945356					
rho	.76647834	(fraction of variance due to u_i)				

Fixed-effects (within) regression	Number of obs	=	195
Group variable: num_pais	Number of groups	=	17
R-sq: within = 0.6185	Obs per group: min	=	2
between = 0.0249	avg	=	11.5
overall = 0.1864	max	=	18
	F(6,172)	=	46.47
corr(u_i, Xb) = -0.1481	Prob > F	=	0.0000

feminizaci~b	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
gini_urb	.5628076	.1366097	4.12	0.000	.2931604	.8324549
periodo						
2	.0580251	.0090186	6.43	0.000	.0402237	.0758266
3	.1019272	.0084969	12.00	0.000	.0851557	.1186988
4	.1429556	.0090523	15.79	0.000	.1250878	.1608235
estructura						
2	.0399358	.0284761	1.40	0.163	-.0162718	.0961435
3	.0324681	.0255964	1.27	0.206	-.0180554	.0829916
_cons	.2119924	.0666252	3.18	0.002	.080484	.3435007
sigma_u	.0970893					
sigma_e	.03848435					
rho	.86421617	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u\_i=0:      F(16, 172) =      46.94      Prob > F = 0.0000

