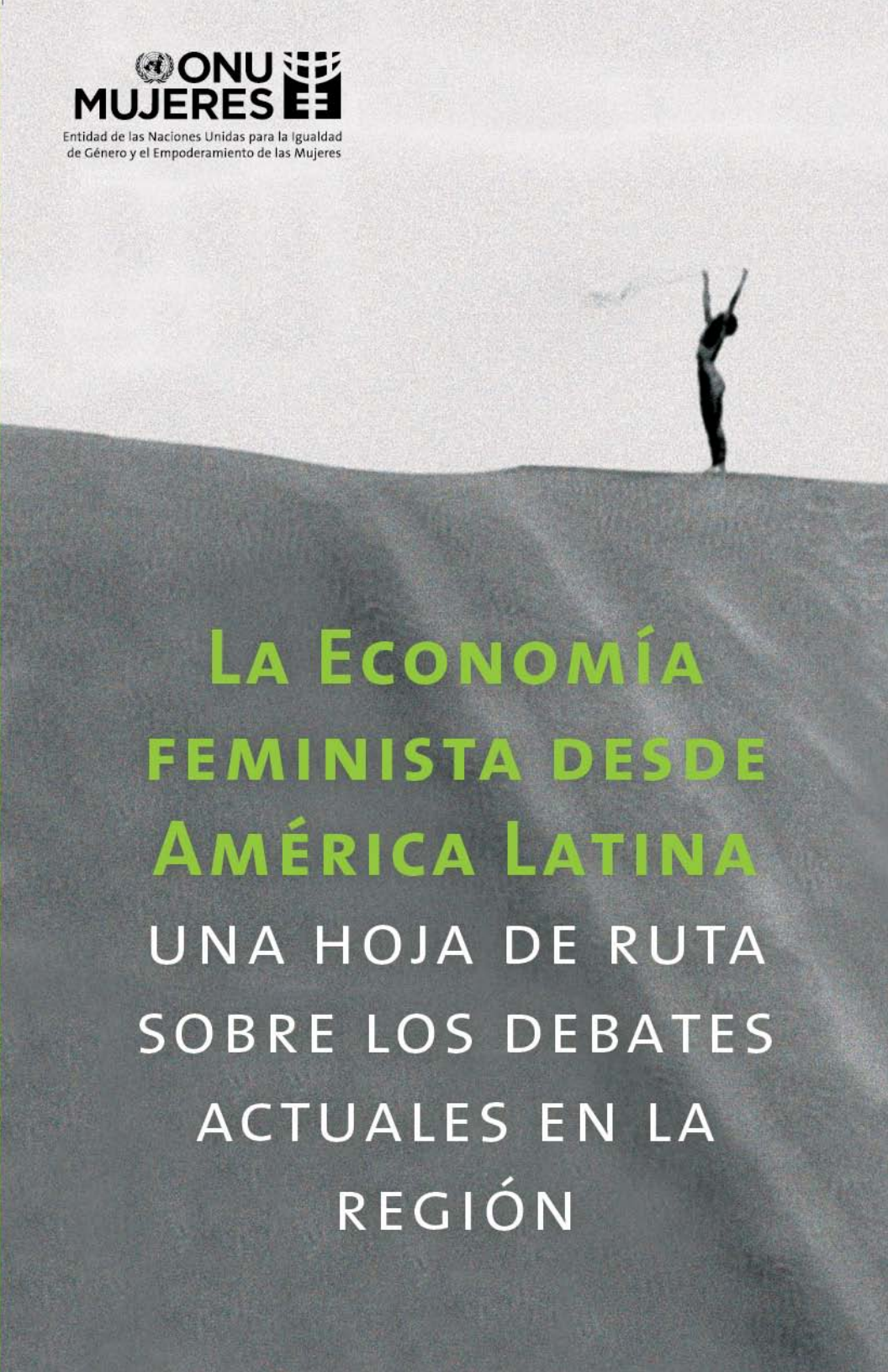
ONU MUJERES

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



La Economía feminista desde América Latina

UNA HOJA DE RUTA SOBRE LOS DEBATES ACTUALES EN LA REGIÓN

La economía feminista desde América Latina

Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan alrededor del mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.

Autoras
Valeria Esquivel (editora), Alma Espino, Lucía Pérez Fragoso, Corina Rodríguez Enríquez, Soledad Salvador, (con la colaboración de Gabriela Pedetti), Alison Vásconez. Todas las autoras son miembros del GEM LAC, Grupo de Género y Macroeconomía de América Latina: www.gemlac.org

Cuidado de edición
Adriana Molano, Elisabeth Robert y Anell Abreu

Diseño de portada y diagramación
Sughey E. Abréu Báez (Inexus Printing)

Foto de la portada
"Instintos", Serie "Desnudos blanco / negro" © Claudia Astete, fotógrafa chilena

Impresión
Inexus Printing

ONU Mujeres
César Nicolás Penson 102-A
Santo Domingo, República Dominicana
Tel: 1-809-685-2111
Fax: 1-809-685-2117
http://www.unwomen.org/es/

La economía feminista desde América Latina

Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región

creative commons

La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región está bajo licencia de Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada

Usted es libre de:

Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).

No comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Sin obras derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

* Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.
* Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.
* Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.
* Los derechos derivados de uso legítimos u otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.

© del texto, ONU Mujeres, 2012
© de la edición, ONU Mujeres, 2012

Depósito legal
ISBN: 978-1-936291-99-1

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de las autoras y no reflejan necesariamente la opinión de ONU Mujeres, las Naciones Unidas o de sus organizaciones afiliadas.

Santo Domingo, República Dominicana, junio 2012

Índice

Presentación 11

Prólogo 13
Amaia Pérez Orozco

Introducción: Hacer economía feminista
desde América Latina 24
Valeria Esquivel

1. Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas:
un análisis de dimensiones y políticas 42
Alison Vásconez

2. Reflexiones sobre economía feminista, enfoques de análisis
y metodologías: aplicaciones relevantes para América Latina 98
Alison Vásconez

3. Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual
sobre la "organización social del cuidado" en América Latina 141
Valeria Esquivel

4. Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación
del mercado laboral latinoamericano 190
Alma Espino

5. Género y comercio en América Latina 247
Soledad Salvador, con la colaboración de Gabriela Pedetti

6. Crisis, regímenes económicos e impactos de género
en América Latina 290
Alma Espino, Valeria Esquivel y Corina Rodríguez Enríquez

7. Análisis de género de las Políticas Fiscales: Agenda Latinoamericana 349
Lucía Pérez Fragoso

8. Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista 390
Corina Rodríguez Enríquez

Glosario de términos 438

Sobre las autoras 459

Diagramas

Diagrama 1.1
PIB per cápita América Latina períodos 80-85 y 05-09 61

Diagrama 1.2
América Latina: posición en PIB per cápita y participación laboral de las mujeres 67

Diagrama 1.3
Convergencia beta para pobreza en América Latina 71

Diagrama 1.4
América Latina: feminidad de la pobreza entre 2000 y 2009 75

Diagrama 1.5
América Latina: desigualdad comparada entre 1980-1984 y 2005-2009 78

Diagrama 1.6
América Latina: ubicación de países de acuerdo a las dimensiones del análisis de componentes 89

Diagrama 1.7
Ubicación de los países de América Latina de acuerdo a la agrupación de variables de situación laboral, pobreza y crecimiento 91

Gráficos

Gráfico 1.1
América Latina: PIB per cápita 61

Gráfico 1.2
América Latina: participación en el mercado laboral 63

Gráfico 1.3
América Latina: crecimiento de la oferta laboral y crecimiento económico 65

Gráfico 1.4
América Latina: empleo por sector, áreas urbanas 68

Gráfico 1.5
América Latina: pobreza 1980-2009 70

Gráfico 1.6
América Latina: mujeres entre 25 y 60 años sin ingresos propios 72

Gráfico 1.7
América Latina: patronos y patronas de microempresas por subregión 74

Gráfico 1.8
América Latina: desigualdad de ingresos 1980-2009 78

Gráfico 1.9
América Latina: desigualdad y PIB 81

Gráfico 1.10
América Latina: desempleo 83

Gráfico 1.11
América Latina: hombres y mujeres sin ingresos propios 85

Gráfico 1.12
América Latina: brecha salarial de género para población con más de 13 años de escolaridad 85

Gráfico 1.13
América Latina: relación de dedicación al trabajo para hombres y mujeres entre 2002 y 2007 86

Presentación

Una de las áreas de concentración de ONU Mujeres es el empoderamiento económico de las mujeres. La importancia que ONU Mujeres otorga a desarrollar una mirada de género a los procesos y políticas económicas concuerda con la relevancia que el tema tiene a nivel global. La Plataforma de Acción de Beijing establece entre sus esferas de preocupación las de "mujer y pobreza" y de "desigualdad en el acceso a oportunidades económicas". Más aún, los graves problemas de desigualdad y desarrollo a nivel global, así como la crisis multidimensional (ecológica, alimentaria, financiera y reproductiva) a la que estamos asistiendo, obligan a poner en primera línea las cuestiones económicas. Al mismo tiempo, evidencian la necesidad de mirar la economía desde una óptica que ponga en el centro el bienestar de las personas, que comprenda la integralidad de los procesos económicos y que preste atención a la desigualdad, en particular a la desigualdad entre hombres y mujeres.

La economía feminista, que recibe tal denominación desde principios de los años noventa, se está perfilando como una corriente de pensamiento económico diferenciado, si bien puede decirse que está aún en construcción. Consolidarla es imprescindible para la formulación de propuestas que permitan avanzar hacia la igualdad de género y, más aún, para replantear alternativas a un sistema económico global en crisis que hagan posible unas condiciones de vida digna para todas y todos.

La economía feminista aglutina una diversidad de trabajos procedentes de la academia y de organizaciones de mujeres y feministas. Al mismo tiempo, sirve de base a la puesta en marcha de políticas públicas que se nutren de sus aportes y las retroalimentan. En tanto que paradigma económico en construcción, la economía feminista está viendo un florecimiento de textos y publicaciones en los últimos años. Abarca además un amplio abanico que va desde textos de alta especialización hasta publicaciones de difusión general y de formación básica.

Muchas de estas publicaciones provienen de entornos académicos europeos y norteamericanos y, por lo tanto, responden específicamente a las necesidades analíticas, metodológicas y políticas de dichos contextos, por lo que no son plenamente replicables o aprehensibles en otros entornos. Son menos frecuentes las publicaciones que recogen y difunden el pensamiento económico feminista producido desde países del

sur, que responden a la realidad concreta de estos países y que adaptan al entorno los numerosos conceptos y herramientas metodológicas y analíticas que van conformando esta nueva corriente.

América Latina y Caribe está formando parte de dicho proceso activo de construcción de pensamiento y práctica económica feminista. Así lo muestran la diversidad de cursos y especializaciones que proliferan a nivel nacional y regional, dentro y fuera de la academia, al igual que la pluralidad de proyectos de investigación que se han puesto en marcha. Al mismo tiempo, la región está inmersa en un proceso de replanteamiento de los modelos de desarrollo y de las políticas económicas pertinentes para acabar con la pobreza y la desigualdad. Se trata de una coyuntura especialmente favorable para la introducción de una visión feminista sobre la economía y para asegurar la búsqueda de la igualdad de género como una dimensión central del desarrollo económico.

Por último, gran parte de la literatura sobre economía feminista en circulación es de difícil acceso para amplios sectores de la población, al ser publicaciones dispersas en editoriales privadas que no están disponibles en formato electrónico. Además, en el caso latinoamericano, el predominio del inglés resulta a menudo una barrera adicional para la población interesada, especialmente para las personas tomadoras de decisiones, personal técnico de las instituciones y sociedad civil.

Es por todo ello que ONU Mujeres edita la presente publicación, en la que se ha hecho un esfuerzo por recoger los avances principales del pensamiento económico feminista que está siendo elaborado en la región de América Latina y Caribe. Se compone de un conjunto de capítulos que pueden ser leídos individualmente, pero que, al mismo tiempo, tienen hilo conductor y mantienen coherencia.

El objetivo final de esta publicación no es otro que contribuir, desde y para la región latinoamericana, al trabajo para el empoderamiento económico de las mujeres y el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en la economía.

Saraswathi Menon
Directora de la división de políticas, ONU Mujeres

Prólogo

El documento que tienes entre tus manos es un texto coral, una cartografía no cerrada de la economía feminista en América Latina. ¿Economía feminista? ¿En América Latina? ¿Cartografía? ¿No cerrada? Vayamos por partes.

Economía feminista: ¿y eso qué es? La respuesta a esta pregunta recorre estas páginas y, particularmente, la introducción. La pluralidad de perspectivas y debates vuelve imposible dar una definición cerrada de esta corriente de pensamiento económico, obligando más bien a insistir en su carácter abierto y dinámico. A pesar de ello (y entendiendo que lo que en este prólogo se argumenta forma parte de esos debates abiertos), podemos aventurarnos a dar unas pinceladas básicas. La economía feminista se caracteriza por abrir reflexión, al menos, en torno a tres aspectos: los límites de lo que es economía, el papel del género en ella, y el compromiso de la teoría con la transformación de las situaciones de desigualdad.

En primer lugar, se amplía la idea de qué es economía y qué es trabajo para abarcar el conjunto de procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir, sin limitarse a mirar sólo aquellos que involucran flujos monetarios. Se pone especial énfasis en los trabajos que no se pagan realizados mayoritariamente por las mujeres en los hogares, y estos se reconocen como otra esfera crucial de la economía en interrelación con el estado y el mercado. Pero, sobre todo, se desplaza el eje analítico para poner en el centro la sostenibilidad de la vida, entendiendo que los procesos de mercado han de interrogarse a la luz de su aporte a dicha sostenibilidad. En segundo lugar, se busca comprender el papel que juegan las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres en la economía. Se considera que no existe ninguna política ni proceso económico que sea neutro en términos de género; es decir, que siempre tienen un impacto en las relaciones entre mujeres y hombres (las modifican, agudizando, paliando o reformulando la desigualdad) y, al mismo tiempo, estas relaciones marcan el terreno sobre el que ocurren los fenómenos económicos, poniendo las condiciones de posibilidad de los mismos (así, el libro se interroga sobre cómo la desigualdad condiciona los modelos de crecimiento, o

el alcance de los acuerdos de libre comercio). Y, por último y siendo quizá lo más relevante, la economía feminista no se propone entender el mundo porque sí, sino comprenderlo para transformarlo. Es una corriente comprometida con la búsqueda de una economía que genere condiciones para una vida que merezca la pena ser vivida en términos de equidad y universalidad. Tiene una pretensión de subversión[1] del orden actual, de un sistema económico cuyos resultados en términos de sostenibilidad de la vida y de igualdad entre mujeres y hombres son, por decirlo con suavidad, manifiestamente mejorables.Y aquí nace el primer objetivo clave de esta publicación: recoger aportes que desde la economía feminista puedan alimentar el debate sobre los modelos de desarrollo (que puedan incluso llevar a un cuestionamiento de la noción misma de desarrollo, y de ahí las cursivas[2]). Estos debates son hoy más pertinentes que nunca dado el contexto de crisis global que habitamos. ¿Crisis? La crisis desde una óptica de economía feminista se entiende como una crisis multidimensional, que pone en jaque los procesos vitales. Abarca la crisis ecológica (en tanto que disrupción de los procesos de la vida no humana), la crisis de reproducción social en el Sur global (imposibilidad de satisfacer las expectativas de reproducción material y emocional de las personas, llegando a extremos de muerte con, entre otras, las crisis alimentarias) y la crisis de los cuidados en los países del Norte global (quiebra de los circuitos que aseguraban los cuidados imprescindibles para vivir). A todo ello se añade el estallido financiero en países del Norte global, y el ataque generalizado a las condiciones de vida de la ciudadanía que está implicando la vía política de respuesta a dicho estallido. Es una crisis multidimensional y acumulada que hace plenamente visible la insostenibilidad del sistema económico en términos ecológicos, sociales y reproductivos. Para comprenderla plenamente y, sobre todo, para imaginar salidas, la conjunción de miradas económicas comprometidas con el cambio es urgente; entre ellas, la de la economía feminista.

La propuesta de la economía feminista de desplazar el eje analítico de los mercados a los procesos amplios de generación de recursos impres-

1 Esta expresión la hemos tomado de Sara Lafuente Funes.

2 Lo que Escobar (2010) establecería en términos de alternativas de post-liberalismo, post-desarrollo y modernización alternativa. Cuestionar el desarrollo implica cuestionar la noción misma de bienestar y de pobreza, así como las estrategias para avanzar hacia el primero y erradicar la última.

cindibles para que se den las condiciones de posibilidad[3] para una vida que merezca la pena ser vivida[4] obliga a introducir en el debate los trabajos no remunerados y, más aún, abre la puerta para reconocer "la economía diversa realmente existente" (León, 2009a:66), en la que una pluralidad de agentes y de esferas interaccionan con el mercado capitalista y el estado para poner (o no) esas condiciones de posibilidad: trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, trabajo comunitario, economía popular/social/solidaria, economía campesina... No solo se visibilizan esferas antes ocultas sino que, sobre todo, se pregunta por la conjunción de todas ellas y su resultado final en términos de vivir bien. Desde esta pregunta, se observa un conflicto estructural en las economías capitalistas entre las condiciones de vida y la acumulación o valorización de capital (entre la producción y la reproducción); y se constata que recae en los hogares la responsabilidad última de reajustar el sistema económico en términos de su traducción cotidiana en bienestar concreto experimentado por personas concretas. Los hogares, profundamente marcados por relaciones de género de desigualdad, se constituyen así no solo en una institución económica clave, sino en la unidad básica de la economía y el elemento último de reajuste del sistema. Estas consideraciones no pueden en ningún caso dejarse de lado en el debate sobre los modelos de desarrollo, ya que apuntan a exigir que el desarrollo suponga el avance hacia la asunción de una responsabilidad colectiva en garantizar las condiciones de posibilidad para ese buen vivir, lo cual pasa por afrontar "las tensiones profundas inherentes a la relación capitalista entre producción de mercancías para la obtención de un beneficio y reproducción social de la población" (Picchio, 2001:35).

3 Esta idea está en línea con lo que plantea Butler al afirmar que toda vida es precaria, por lo que "exige que se cumplan varias condiciones sociales y económicas para que se mantenga como tal. [N]uestra vida está siempre, en cierto sentido, en manos de otro; e implica también [...] la dependencia" (2010:30). Preguntarse por cómo se establecen esas condiciones es el objetivo básico de la economía feminista. Y la afirmación de la interdependencia la aleja radicalmente de la noción de los sujetos económicos como seres autosuficientes propia de la economía neoclásica y su homo economicus (figura que se cuestiona en repetidas ocasiones a lo largo de esta publicación).

4 Redefinimos aquí la economía como los procesos de provisión de recursos que son utilizados para ejercer capacidades y funcionamientos que se traducen en bienestar; lo que antes hemos llamado sostenibilidad de la vida y que, en otros términos, podríamos resumir como generación de recursos para la satisfacción de necesidades, o para el sumak kawsay/suma q'amaña (buen vivir/vivir bien). Es cierto que los términos son poco precisos, que tienen énfasis diversos e incluso potencialmente contradictorios; pero lo son porque es este uno de los nodos de debate. Lo que conviene es abrirlo toda vez que se estallan las fronteras mercantilistas donde bienestar se equipara a consumo, trabajo a trabajo remunerado, economía a procesos de intercambio mercantil y desarrollo a expansión de los mercados capitalistas. En este prólogo usamos indistintamente estos conceptos e, incluso, el de desarrollo, en tanto que objetivos sociales y criterios para evaluar qué tan bien funciona la economía.

Pero no sólo los modelos de desarrollo están en cuestión, sino que la (des)igualdad en sí misma está en el centro del debate [5]. La economía feminista concede máxima relevancia a la comprensión de las relaciones de poder y asume un irrenunciable compromiso con la superación de las desigualdades. Si bien se centra en las desigualdades de género, esto no implica que su aporte pueda compartimentalizarse, entenderse como una especie de extra a sumar a un paquete de medidas ya construido, una adenda analítica a añadir al final del párrafo. La economía feminista propone vías de análisis y de propuesta que implican un aporte trasversal al conjunto de miradas críticas con los actuales modelos de desarrollo. Al menos, por tres motivos.

Primero, porque el género es una realidad de desigualdad que atraviesa el conjunto de la estructura socioeconómica en lo micro, meso y macro, y de ahí el análisis multinivel que se propone desde la economía feminista. De ahí la insistencia en que el género lo marca todo: desde los comportamientos individuales (por ejemplo, distintas racionalidades), a las macro-estructuras (la interacción entre esferas económicas monetizadas y no monetizadas), pasando por el conjunto de instituciones, todas ellas portadoras de género. Segundo, porque el género se entiende en su cruce con otros ejes de desigualdad, y con las desigualdades estructurales de clase y etnia de forma especialmente marcada. Dicho de otra forma, ninguna de ellas se comprende sin entender simultáneamente las otras; y todas ellas se entienden de forma dinámica, no como estructuras estáticas e inmutables sino redefinidas por el propio funcionamiento de la economía. La imposibilidad de comprender las dinámicas reproductoras de la pobreza sin incorporar al análisis las dimensiones de género es un ejemplo paradigmático. Y tercero, porque aborda las relaciones de poder desde una doble óptica sumamente fructífera y replicable. Por un lado, se busca entender el impacto de las políticas y procesos económicos en la desigualdad, considerando que la igualdad es en sí un elemento clave del buen vivir y no un resultado secundario del mismo, mucho menos un instrumento. Así, entre otras cosas, para poder hablar de desarrollo habrá que detectar avances significativos hacia la igualdad en dimensiones fácilmente cuantificables, como la discriminación salarial por sexo; pero, más allá, deberán producirse profundos cambios estructurales como la des-feminización de la responsabilidad de garantizar condiciones de vida digna. De aquí surgen preguntas como cuán cierto es el alegado éxito

5 Así lo reconoce recientemente la CEPAL (Bárcena, coord., 2010).

de los programas de transferencias monetarias condicionadas si lo medimos en términos más amplios que la mera mejoría de los niveles de consumo. Por otro lado, se pretende comprender el papel que la desigualdad de género juega en el funcionamiento actual de las estructuras económicas y, por lo tanto, en su devenir futuro. En línea con esto, las autoras se interrogan sobre asuntos como el papel de la desigualdad en distintos modelos de crecimiento, sobre cómo los roles de género condicionan el impacto de los acuerdos de libre comercio que fomentan las industrias exportadoras intensivas en mano de obra femenina, o sobre qué distintos regímenes de bienestar existen según se reparta la responsabilidad de asumir riesgos entre las masculinizadas esferas del mercado y estado, y la feminizada de los hogares.

Pero no decimos sólo economía feminista, sino economía feminista en América Latina. ¿Marca esto alguna diferencia? Marca, antes que nada, una diferencia contextual. Dado que el conocimiento no se crea en el vacío, sino que viene determinado por el entorno social, cabe pensar que, por el momento de cambio que está viviendo, América Latina es un espacio mucho más favorable que otros (léase, que Europa o Norteamérica) para desarrollar perspectivas económicas críticas, tales como la economía feminista; y para dejar permear los debates públicos y políticos por estas innovaciones analíticas. En definitiva, un contexto propicio para la interacción entre creación de pensamiento y transformación política.

Además, hacer economía feminista desde América Latina implica romper con la tendencia que León sintetiza en estas palabras "la producción teórica se concentra en el Norte y es consumida' en el Sur, donde se busca instrumentalizarla y aplicarla" (2009b:14). Con esta publicación no se trata tanto de aportar en la elaboración de un conocimiento (unas herramientas metodológicas y analíticas, unas propuestas políticas) específico para América Latina, como si primero existiera una economía feminista no marcada que debe luego concretarse, consumirse. Se busca, más bien, ofrecer una mirada diferente a la hegemónica[6] que pueda, justamente, poner en cuestión esa hegemonía y esa supuesta cualidad de limpieza, rompiendo con la idea de que existe una economía feminista carente de sesgos y universal. Igual que la economía feminista ha pretendido sacar a la luz y revertir

6 Entendiendo que esta tiene una clara impronta anglosajona y/o un arraigo territorial identificable en Europa y Norteamérica (a excepción de México).

sesgos androcéntricos de otras corrientes de pensamiento económico, podemos aventurarnos a afirmar que ha reproducido otros: ¿se ha centrado en las experiencias de las mujeres blancas, europeas o norteamericanas, de clase media, heterosexuales? ¿Adolece, por tanto, de sesgos heterocéntricos, clasistas, etnocéntricos? En esta publicación se parte de otra localización y, desde ahí, se ponen en tensión conceptos y métodos. Al pensar en una oficinista en Washington podemos diferenciar claramente su empleo de su trabajo de cuidados no pagado, pero esa distinción entre trabajo remunerado y no remunerado se vuelve imposible al intentar aprehender la experiencia de una pequeña campesina que cultiva la chacra con la wawa a la espalda, para sacar unas papas que comerán en la comunidad y, si sobran, venderán en el mercado. ¿Qué nociones de trabajo manejamos para dar cuenta de esas diversas historias? ¿Cómo adaptar las encuestas de usos del tiempo para captar ambas situaciones? Realidades distintas inabarcables con conceptos y metodologías iguales.

Develar sesgos no es señalar una debilidad, sino ser coherentes con la noción de que todo conocimiento producido está situado (y, por eso, para entender la economía en América Latina no podemos replicar sin más los métodos usados para otros lugares del mundo, ni viceversa). Pero, además, nombrar otras realidades es la única forma de aumentar el abanico de opciones para pensar en otros mundos posibles. El cuidado en occidente se entiende en términos marcadamente individualizados, a pesar de que sabemos que los cuidados (como todo en economía) son una realidad de interdependencia. ¿Cómo responder entonces al reto de mayor justicia en su distribución si pensamos sólo en términos de derechos individuales (a una prestación, a un servicio público) que no logran dar cuenta de los cuidados organizados en redes? ¿Quizá partir de comprender esas redes (vecinales, de familia extensa), de su potencia y problemas, puede llevarnos a pensar en otras maneras de colectivizar los cuidados más allá de esa visión liberal de los derechos? La economía feminista, en tanto que proyecto emancipador, ha de tener siempre una actitud de sospecha ante sí misma, abriendo la posibilidad de captar realidades que siguen ocultas, y de retroalimentarse de estas para proponer otro desarrollo posible. Sospecha como mecanismo para identificar sesgos en las agendas políticas y de investigación que reproducen en sí desigualdades entre las mujeres mismas.

Esta publicación no pretende, ni mucho menos, cerrar el problema de cómo lograr miradas del mundo inclusivas de todas las voces. Sigue existiendo una escisión entre quienes piensan el mundo y quienes meramente lo experimentan. Se abre aquí la palabra a Latinoamérica, se refuerza la economía feminista más allá del Norte global, se publica en español y con licencia libre para llegar a un conjunto más amplio de gentes. Pero sigue habiendo una distinción entre quienes conocen y quienes son conocidas, menos marcada por la territorialidad, cierto, pero igualmente señalada por la clase social y el estatus profesional (de las autoras y, más allá, de todas las aquellas personas que de una forma u otra hemos participado en que estas páginas vean la luz). Se sigue partiendo de una metodología muy clásica y de una escisión grande entre quien conoce (las economistas feministas) y quien es conocido (las mujeres latinoamericanas diversas). Siguen ausentes las metodologías más participativas, las formas de conocimiento no ilustradas.

Por todo ello, esta publicación no es un cierre, es una apertura para estar alertas y preguntarnos quién tiene voz para nombrar el mundo, para decir si va bien o va mal y para hacer propuestas de cambio. Para preguntarnos cómo ir elaborando una agenda de intereses comunes (no necesariamente unitarios), entendida no como el descubrimiento de una agenda pura, única y preexistente, sino como el resultado de un proceso de debate y de consenso que ha de darse de abajo-arriba y buscando la máxima horizontalidad posible. Por eso esta publicación no es un manual ni un recetario; es una cartografía, que va hilando distintas miradas, distintas verdades parciales[7], en la construcción de ese mapa emancipatorio. Y es una cartografía no cerrada, que abre la discusión en lugar de clausurarla, incorpora nuevas voces, pero siguen faltando otras.

Cartografía no cerrada porque tampoco agota todas las temáticas posibles, si bien todas aquellas incluidas son sin lugar a dudas de la máxima importancia. Hay temáticas de mucha relevancia que requieren desarrollo futuro (algunas, las menos, no están aquí recogidas a pesar de haber recibido ya cierto desarrollo). De manera especialmente importante cabe señalar: el ámbito de los mercados financieros, el acceso a los activos y la propiedad, y la economía popular/social/

7 No existen verdades absolutas ni tampoco objetividad como neutralidad valorativa; sino que toda verdad es parcial, y que esta parcialidad, además de ser inevitable, lejos de ser un mal, es lo que permite que distintas visiones del mundo entren en conversación y busquen, juntas, construir esos otros mundos posibles.

solidaria. El abordaje de la cuestión ecológica es otra línea de avance fundamental, tanto en lo referido a entender la economía como un subsistema abierto dentro de un sistema ecológico más amplio (lo cual implica un cambio epistemológico, y también ontológico en línea con las cosmovisiones indígenas en la región y con la economía ecológica), como en la atención a temáticas infradesarrolladas (entre otras, el poco conocimiento de las dimensiones de género de la economía campesina; la desatención de las diferencias rural/urbano en su cruce con el género; o el posible replanteamiento de conceptos tales como trabajo, cuidado o racionalidad desde las experiencias rurales, indígenas y campesinas), así como en las propuestas políticas (especialmente, en el debate sobre la sostenibilidad de los modelos extractivistas de desarrollo, también en el objetivo de la soberanía alimentaria). Tomar seriamente en cuenta las diferencias étnicas es también otra asignatura incompleta. Más allá de la etnicidad como una variable analítica a incorporar y/o como nuevas temáticas a abordar, partir de una mirada postcolonial podría implicar cambios epistemológicos de enorme calado (cómo elaborar conocimientos no opresores, qué criterios de validación del conocimiento usar si rompemos con la noción ilustrada de ciencia). Finalmente, esas cartografías deben tener una dimensión crecientemente global, construirse desde una mirada transnacional que busque responder a preguntas tales como cuál es el proceso intra-hogar de toma de decisiones en las familias transnacionales; cómo se redefine la división sexual del trabajo a nivel global y especialmente mediante la migración; o qué impacto de género tienen los acuerdos de integración regional más allá de los acuerdos comerciales, etc.

En definitiva, hablar de una cartografía no cerrada es lanzar esta publicación como una invitación a seguir pensando, en el doble sentido de seguir construyendo herramientas analíticas y metodológicas para comprender la economía, y de seguir proponiendo acciones y vías de cambio para avanzar hacia una economía sostenible en términos ecológicos, sociales y reproductivos; dicho de otra forma para colectivizar y des-feminizar la responsabilidad de establecer las condiciones de posibilidad para una vida que merezca la pena ser vivida.

¿A quién se dirige este texto? Por supuesto, a quienquiera que tenga un interés en el cruce entre feminismo y economía, y en una perspectiva latinoamericana de ese encuentro. Pero, particularmente, esta publicación desearía llegar a tres públicos. Por un lado, al amplio espectro de

quienes ejercen en el ámbito de la economía y, en concreto, quienes lo hacen desde el ámbito académico.

Por otro, al movimiento feminista y de mujeres (y, en un sentido más amplio, a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil). Como se señala en la introducción, quizá la aspirada relación entre economía feminista y movimiento feminista sea más bien tibia. La economía feminista toma en el movimiento su impulso y su sentido; cuando es elaborada desde los espacios oficiales de generación de conocimiento debe medirse a sí misma según sea su capacidad de enriquecer al propio movimiento y de alimentarse del mismo. A la par, la economía sigue siendo "un campo que, hoy por hoy, aún debemos [el movimiento feminista] disputar" (León, 2009b:13). El movimiento ha de ser un agente activo en la construcción de pensamiento y propuestas económicas. Como señalaron las organizaciones feministas en la Conferencia de Brasilia[8] es de la mayor importancia la existencia de "sujetos colectivos con capacidad de resistencia y autonomía para definir sus prioridades y proyectos emancipatorios". La interacción entre academia y movimiento en la construcción común de una mirada feminista es indispensable para ello. Y el terreno de la economía es un campo absolutamente clave donde lograrlo.

Y por último, la voluntad propositiva de la economía feminista implica que un interlocutor priorizado sea todo el espectro de agentes e instituciones tomadoras de decisiones y hacedores de política. El compromiso con la transformación de las situaciones de desigualdad supone que un ámbito que recibe máxima prioridad es el de la incidencia en las políticas públicas, y ese enfoque es una línea argumental compartida por todas las autoras de esta publicación. El ámbito institucional en América Latina a día de hoy tiene, cuando menos, cierta capacidad receptiva y voluntad de cambio que amerita ser aprovechada. Se han producido cambios normativos, institucionales y políticos que suponen un avance. Por ejemplo, el reconocimiento del valor productivo del trabajo no remunerado en varias constituciones. La economía feminista puede jugar un papel clave develando las contradicciones (por ejemplo, cómo evitar que los programas de transferencias monetarias condicionadas refuercen el rol de las madres de responsables únicas del bienestar familiar), proponiendo medidas que permitan una traducción real de los avances en papel (por ejemplo, cómo lograr que el reconocimiento del trabajo

8 Declaración del Foro de Organizaciones Feministas Ante la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer – CEPAL. "Qué Estado para qué Igualdad".

doméstico signifique acceso a derechos y no una mera cuestión retórica) y articulando mecanismos que transformen la noción misma de cómo se elabora política económica desde una perspectiva de género, como son los presupuestos sensibles al género. Finalmente, la economía feminista puede jugar un rol central en tanto que palanca de conexión entre el movimiento feminista, la academia y las instituciones, por ejemplo, a la hora de abrir un debate democrático que valore la pertinencia de firmar un tratado de libre comercio.

En definitiva, es un momento clave para incidir en el debate. En palabras de Berger, "estaríamos al borde de una 'gran transformación'. La forma de la nueva sociedad será objeto de una intensa disputa en el próximo período, y el feminismo será importante en tal disputa" (2010:116). Esta publicación busca contribuir aportando la mirada de la economía feminista en las discusiones sobre el desarrollo (o, mejor, la vida vivible, el sumak kawsay/suma q'amaña) y aportando una mirada latinoamericana a la economía feminista. Todo ello sin ofrecer un paquete completo, estático y encorsetado que pueda aprenderse y replicarse sin más, sino abriendo vías de investigación y de cuestionamiento político que llaman a la responsabilidad colectiva de seguir pensando y transformando.

Amaia Pérez Orozco

Bibliografía

Berger, Silvia (2010), "América Latina, la crisis y el feminismo. Pensando junto con Nancy Fraser", en Girón, Alicia (coord.), *Crisis económica: Una perspectiva feminista desde América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de la Mujer, pp:113-36, Caracas, Venezuela. disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/giron.f.pdf.

Bárcena, Alicia (coord.) (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* CEPAL.

Butler, Judith (2010), *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México.

Escobar, Arturo (2010), "Latin America at a Crossroads", *Cultural Studies,* no.24, vol.1 pp:1-65, disponible en: http://dx.doi.org/10.1080/09502380903424208.

León T., Magdalena (2009a), "Cambiar la economía para cambiar la vida", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comp.), *El buen vivir: una vía para el desarrollo.* Ed. Abya-Yala, Quito. Disponible en: http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/CAMBIAR_LA_ECONOMIA_PARA_CAMBIAR_LA_VIDA.pdf

León, Magdalena (2009b), "Algunos desafíos para la economía feminista en América Latina", en CEFEMINA (coord.), *Nosotras hacemos la (otra) economía. Aportes a los debates feministas sobre la economía.* CEFEMINA, pp:13-22, disponible en: http://www.una.ac.cr/facultad_filosofia/index.php?option=com_remository&Itemid=53&func=fileinfo&id=109.

Picchio del Mercato, Antonella (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida" en Cristina Carrasco (ed.), *Tiempos, trabajos y géneros. Universidad de Barcelona,* pp:15-37, Barcelona. también disponible en: http://www.paho.org/Spanish/HDP/hdw/chile-pi.PDF.

Introducción: Hacer economía feminista desde América Latina

Valeria Esquivel

Este libro está escrito por economistas feministas latinoamericanas. Acostumbradas a esta "etiqueta" –a nuestra membresía en IAFFE *(International Association for Feminist Economics)* y a ser parte del GEM LAC *(Grupo de Género y Macroeconomía de América Latina)*[9] – nos olvidamos, con facilidad, de lo extraño y hasta incómodo que puede resultar el cruce entre economía y feminismo. Y no sólo para el mainstream ortodoxo, que no entiende otra economía que la que practica. También para las y los colegas heterodoxos, acostumbrados a aceptar para la economía calificativos asociados a escuelas de pensamiento (economía marxista, post-keynesiana, institucionalista), pero no uno tan claramente político como "feminista".

Nos definimos economistas feministas porque la economía feminista es hoy un campo de conocimiento consolidado, rico en debates y publicaciones –numerosísimos artículos, libros y la revista Feminist Economics– y en "practicantes", tanto en países desarrollados como, de manera creciente, en regiones menos desarrolladas. La economía feminista nos resulta un buen marco para el cruce que queremos hacer entre feminismo y economía, bastante más radical que simplemente "diferenciar" la situación de mujeres y varones o proponer para ellas políticas que moderen los impactos del funcionamiento económico[10].

Sin embargo, la economía feminista es también un campo de conocimiento que "dialoga" en inglés, y en el que las agendas de investigación y políticas suelen estar muy determinadas por la procedencia de quie-

9 Esta sección extiende algunas temáticas desarrolladas más sucintamente en Esquivel (2010).

10 Lo que en la literatura del desarrollo se llamó "sume a las mujeres y revuelva" y lo que en algunas taxonomías se llama "economía del género" (Pérez Orozco, 2005).

nes participan en él (tanto de países centrales como de países menos desarrollados angloparlantes, lo que implica una menor presencia de africanas francoparlantes y de latinoamericanas hispano y lusoparlantes). Al definirnos como economistas feministas latinoamericanas, y al producir este libro en español, queremos situar nuestros aportes y nuestras agendas de indagación y políticas en el contexto de la región. Nos reconocemos tributarias de los conceptos desarrollados en países centrales (tanto en economía como en economía feminista), pero no queremos reproducir la división del trabajo intelectual que ubica la producción teórica en los países centrales y el "estudio de caso" en la periferia (Jelin y Grimson, 2006). Con un pie en la rica producción intelectual de la región (la larga tradición en economía estructuralista y los aportes del feminismo latinoamericano), y en diálogo con nuestras realidades, este libro es un intento por superar esa división del trabajo intelectual, poniendo de manifiesto cuánto hemos avanzado (y cuánto nos falta avanzar) al hacer economía feminista desde nuestra región.

Por supuesto, de este libro no participamos todas las economistas feministas latinoamericanas (seríamos muy pocas si así fuera), ni todas las que escriben desde esta perspectiva sobre la región. En este sentido, este libro no tiene pretensión de universalidad –no es un compendio sobre "la" economía feminista latinoamericana– ni en sus autoras ni en sus temáticas. Es, más bien, la expresión de cierta madurez en nuestros propios recorridos, y como integrantes del GEM LAC, la que nos llevó a aceptar el desafío de producir un volumen como éste, que contiene nuestra reflexión sobre ciertos temas sobre los que venimos investigando y formando de manera individual o conjunta. Esto no implica, sin embargo, que la elección de los temas a tratar no haya sido meditada cuidadosamente. Por el contrario, la estructura misma del libro muestra nuestra mirada, en la que sobresale la preocupación por los temas metodológicos y por la producción de saberes "situados", y nuestra vocación por el análisis del desarrollo macropolítico de la región. Aun cuando los estilos y énfasis de las autoras difieren, en todos los capítulos se articulan fuertemente aportes teóricos en la literatura en economía feminista con otros propios y con análisis empíricos en profundidad.

En lo que sigue, este capítulo introductorio presenta los contornos metodológicos de la economía feminista como cuerpo maduro de sa-

beres, para luego reflexionar sobre los significados de hacer economía feminista en la región. La tercera sección presenta y articula los contenidos de cada capítulo de este libro, y la cuarta deja abierta la puerta a la profundización de la agenda de investigación en economía feminista en la región.

La economía feminista[11]

La economía feminista se encuentra en el cruce fértil y a la vez complejo entre feminismo y economía. El feminismo como movimiento de mujeres, y como una de las políticas de la "identidad", pretende desarmar las construcciones sociales de género que asocian a las mujeres únicamente con la sensibilidad, la intuición, la conexión con la naturaleza (y con los demás), el hogar y la sumisión; y a los varones con el rigor lógico, la objetividad, el mercado, la esfera pública y el poder. Estas asociaciones no son inocentes: la construcción social de género es profundamente desigual e inequitativa, y tiene, por tanto, consecuencias en la vida de las mujeres (y de los varones). Enfocado en eliminar las desigualdades de género, el feminismo comparte con otros movimientos políticos un ideal emancipador: enfatiza la libertad y la agencia individual (que las mujeres podamos ser y hacer en todos los órdenes, fuera de relaciones de dominación). El feminismo académico como posición teórica (y ética) es una extensión de esta agenda política en la filosofía, en el análisis del discurso, en las ciencias sociales y, también, en la economía.

De la economía, la economía feminista hereda el prestigio y el objeto de estudio, así como sus metodologías y su pretensión de objetividad (Barker y Kuiper, 2003). Como el feminismo –que no es uno sólo, y ha cambiado a lo largo del tiempo– la economía tampoco es una sola. La "corriente principal" u ortodoxa (el mainstream), definida como el paradigma neoclásico en términos conceptuales y el paradigma liberal en términos de política económica, domina la academia, la producción de conocimiento, las publicaciones, y el acceso a puestos y promociones en las universidades (a pesar de sus flagrantes errores y de las consecuencias funestas de su aplicación). La heterodoxia –el amplio conjunto de abordajes críticos, que abarca desde el estructuralismo latinoamericano al post-keynesianismo, y desde allí al marxismo– sigue siendo marginal en la academia, aun cuando pareciera que estamos

11 Esta sección extiende algunas temáticas desarrolladas más sucintamente en Esquivel (2010).

ante la presencia de un "resurgimiento" heterodoxo tanto a nivel internacional como en la región[12].

Las economistas feministas que se consideran a sí mismas ortodoxas, entienden al análisis feminista como una "corrección" y expansión del análisis ortodoxo, modificando ciertos supuestos restrictivos por otros más "realistas". Hacen foco en los hogares, por ejemplo, criticando los análisis que incorporan la división sexual del trabajo[13] como un "dato", y con ello la justifican (como es el caso de la "nueva economía del hogar", cuyo exponente principal es Gary Becker). Como resultado de esta crítica, proponen modelos que superan el modelo beckeriano del "patriarca" benevolente, proponiendo otros en los que los cónyuges negocian e intercambian entre sí. En general, estos análisis se ubican a nivel microeconómico, con aplicaciones importantes en economía agraria (temas de propiedad de la tierra), en economía laboral (los temas de segregación ocupacional y discriminación por género en el mercado de trabajo) y en teoría impositiva (diseño de incentivos impositivos).

Para algunas economistas feministas como Bina Agarwal (2004), este tipo de aportes son los que mayor impacto pueden tener sobre el *mainstream* (justamente, porque son parte del mainstream), y por tanto, es allí donde la economía feminista puede hacer su contribución más importante. Sin embargo, la perspectiva ortodoxa nunca desafía a la ortodoxia: estos aportes no cuestionan el funcionamiento del sistema económico ni la injusticia en la distribución de los recursos, los trabajos y los tiempos, entre mujeres y varones y entre otras dimensiones de la desigualdad, como clase, etnia y generación. Si el feminismo es, como se señaló arriba, un proyecto emancipador, es claro que sólo en la heterodoxia pueden alojarse proyectos emancipadores, entre ellos la economía feminista (Lawson, 2003). En el mainstream dominante no hay lugar para nada que no sea la justificación del statu quo.

12 De este "resurgimiento" dan cuenta las últimas publicaciones de CEPAL (2010a), que recuperan su mejor tradición y que se encuentran en sintonía con los abordajes económicos de un número importante de gobiernos de la región.

13 Por "división sexual del trabajo" se entiende la especialización de mujeres y varones en distintos tipos de trabajos, en particular aquellos relacionados con la esfera del hogar y lo privado (el trabajo reproductivo), en el caso de las mujeres; y con el mercado y la esfera pública *(el trabajo productivo),* en el caso de los varones. Culturalmente construida, la división sexual del trabajo se justifica como "natural". En las teorías beckerianas, la división sexual del trabajo surge como resultado de la "especialización" de mujeres y varones en las esferas para las que estarían mejor dotados. En el caso de las mujeres, esta especialización sería fruto de la habilidad de éstas para procrear.

La economía feminista contribuye a una crítica de la economía ortodoxa en varios aspectos: epistemológicos, cuestionando la existencia de un observador "objetivo" y carente de identidad (recordemos la definición de feminismo como una de las políticas de la identidad) (Pérez Orozco, 2005); metodológicos, cuestionando la primacía de las matemáticas y de la lógica hipotético-deductiva en la práctica económica sobre su contenido de realidad (Nelson, 1995; Lawson, 2003); e incluso del objeto de estudio, es decir, de la definición misma de lo que entendemos por economía (en su versión tradicional, exclusivamente aquello que se intercambia en el mercado). De manera interesante, a las primeras definiciones de economía feminista "por oposición" a la economía ortodoxa y a sus sesgos de género[14] (presentes, por ejemplo, en los ensayos compilados en *Beyond Economic Man* [Ferber y Nelson, 1993][15]), le siguieron reflexiones epistemológicas y filosóficas sobre la práctica en economía feminista que intentaron demarcar este campo de conocimiento por lo que "es" (Lawson, 2003; Barker y Kuiper, 2003; Ferber y Nelson, 2003).

Esto que la economía feminista "es" se abordó primeramente a partir de la identificación de sus temáticas propias, que contienen, aunque exceden, los "temas de mujeres": la ya mencionada crítica a la economía del hogar beckeriana y el debate sobre los significados del trabajo no remunerado, los análisis sobre discriminación en el mercado de trabajo, y la recuperación de una lectura de género sobre la historia del pensamiento económico y sobre las instituciones económicas son algunos de los temas más frecuentemente abordados[16] (Meagher y Nelson, 2004).

Más adelante, y a la par del florecimiento de las temáticas sobre las que la economía feminista avanzaba, realizando aportes sustanciales

14 En particular, la metáfora del homo economicus (el ser humano económico), que lejos de ser un "universal" es, en realidad, un varón blanco, joven y sano (no es mujer, no es negro/a, latino/a o migrante, ni niño/a, ni anciano/a, ni sufre de ninguna enfermedad). Un individuo así es "racional", maximiza "su" utilidad (está solo), participa en el mercado, trabaja y genera ingresos monetarios, se endeuda, etcétera. La aplicación de esta "estilización" al análisis de la realidad económica no es neutral en términos de género (ni de clase, ni de etnia, ni de generación) (Strassman, 1993).

15 Existe traducción al castellano: Ferber, Marianne A.; Nelson, Julie A., (ed.) (2004): *Más allá del hombre económico,* Ediciones Cátedra, Colección: Feminismos, no. 81, Madrid.

16 Para un listado de las temáticas más comunes tratadas por la economía feminista ver por ejemplo Peterson, Janice and Margaret Lewis (eds.) (1999): *The Elgar Companion to Feminist Economics,* Edward Elgar Publishing Ltd.

(macroeconomía, comercio internacional, desarrollo y subdesarrollo, "economía del cuidado" [Elson, 2004]), se profundiza la reflexión metodológica y epistemológica sobre la *práctica en economía feminista* (la de quienes "hacen" economía feminista) que trasciende la mera dimensión temática. De esta reflexión surge el establecimiento de los contornos de la disciplina a partir del reconocimiento de ciertos puntos de partida comunes: la incorporación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al análisis económico como pieza fundamental del mismo; la identificación del bienestar como la vara a través de la cual medir el éxito del funcionamiento económico (por oposición a los indicadores de desempeño estándar, como el crecimiento del PIB o la estabilidad macroeconómica); la incorporación del análisis de las relaciones de poder como parte ineludible del análisis económico, entendiendo que las instituciones, regulaciones y políticas nunca son "neutrales" en términos de género; la constatación de que los juicios éticos son válidos, inevitables e incluso deseables en el análisis económico; y la identificación de las múltiples dimensiones de desigualdad social –clase, etnia, generación– que interactúan con el género, reconociendo con ello que mujeres y varones no son grupos homogéneos y que las distintas dimensiones de la desigualdad se sobreimprimen y refuerzan entre sí (Power, 2004)[17].

Por supuesto, no todos estos puntos de partida se enfatizan de igual manera en las producciones en economía feminista, pero en la mayoría de ellas aparecen de manera explícita o implícita. Lo interesante de estos puntos de partida es que, tal vez a excepción del primero –incorporación del trabajo doméstico y de cuidados como pieza fundamental del funcionamiento del sistema económico–, los demás están presentes también en la mayoría de los abordajes heterodoxos, lo que permite tender puentes con ellos. Por esto mismo, algunos autores sostienen que lo que diferencia a la economía feminista de otros programas de investigación heterodoxos es el énfasis en las cuestiones de género –la preocupación por "las persistentes y ubicuas desigualdades entre varones y mujeres que surgen de sus roles sociales diferenciales, y de relaciones de poder desiguales" (Barker y Kuiper, 2003:2)– más que diferencias epistemológicas (concepciones sobre la práctica científica) u ontológicas (concepciones sobre la "realidad") (Lawson, 2003).

17 Power llama a este abordaje "provisión social" (*social provisioning*). Me interesa menos enfatizar en una nueva etiqueta y más en las dimensiones que Power articula como definitorias de la metodología (en sentido amplio) de la economía feminista.

La economía feminista desde América Latina

Nuestra región se ha caracterizado (y lo sigue haciendo) por sus inequidades y sus contrastes –entre ricos y pobres, entre las zonas elegantes de las ciudades y las barriadas, entre los polos de desarrollo y la agricultura de subsistencia, entre las y los trabajadores formales y protegidos por la legislación laboral y las y los informales, entre indicadores de desarrollo humano de "primer mundo" y otros de "cuarto mundo", entre la falta de infraestructura básica y los bares "wifi"–. La región en sí misma –con su historia y lenguajes comunes– presenta diferencias marcadas en el perfil de las economías de sus sub-regiones (México en América del Norte, los países del istmo centroamericano, los países caribeños hispanoparlantes, la región andina, Brasil y el cono sur). La heterogeneidad entre países –en términos de estructura social, dinámica sectorial, especialización externa y funcionamiento macroeconómico– ha sido, en efecto, una característica central del desarrollo económico de la región.

América Latina se caracteriza, también, por los contrastes en la situación de las mujeres frente a la de los varones, y de las mujeres entre sí. Profundos cambios demográficos –el aumento de la esperanza de vida, el descenso del número de hijos por mujer, y los cambios en las dinámicas familiares– han acompañado los progresos evidentes de las mujeres de la región en términos de acceso a la educación, de participación en el mercado de trabajo, y de participación política (CEPAL, 2010b; Cerrutti y Binstock, 2009). Estos progresos, sin embargo, no son completos, ya que la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo más precaria que la de los varones (con mayor incidencia de la informalidad y menor presencia en los sectores dinámicos), sus jornadas laborales totales son más extensas (debido a que al trabajo remunerado se suma el trabajo no remunerado), y sus ingresos menores a igualdad de años de educación (CEPAL, 2010b; Atal *et al*, 2009). También, en los últimos años se ha detectado una profundización en los patrones de más largo plazo de feminización de la pobreza en la región (más mujeres pobres entre las mujeres que varones pobres entre los varones), y siguen existiendo formas persistentes de violencia contra las mujeres que coartan su autonomía física y el ejercicio de sus derechos, a pesar de que los mismos están consagrados por las legislaciones nacionales y los acuerdos supra-nacionales (CEPAL, 2010b; OIG, 2011).

Detrás de estas "situaciones promedio", sin embargo, se esconden diferencias profundas entre las mujeres de la región. Las mujeres que tienen acceso a la educación y al empleo de calidad, a la adquisición de bienes y servicios "modernos", y al ejercicio pleno de su ciudadanía son aquellas de estratos medios y altos, y en algún caso las provenientes de sectores populares urbanos, en general de raza blanca (De Barbieri, 1997). Mientras tanto, entre las mujeres de sectores rurales y urbanos de menor educación, afrodescendientes o indígenas sigue siendo elevada la incidencia de la falta de oportunidades de empleo (la "inactividad" o el desempleo) y de condiciones precarias de ocupación, de pobreza, y de menor acceso a la protección social, aún en contextos de mejora generalizada de estos indicadores en la región (CEPAL, 2010b; OIG, 2011).

En este marco, nuestro punto de partida para hacer economía feminista en América Latina no puede ser otro que el reconocimiento de que las diferencias de género no existen "en el vacío", y que mujeres y varones atraviesan (sufren, aprovechan, reproducen, morigeran) las desigualdades estructurales (clase, etnia), de manera desigual (Benería, 2005; Femenías, 2007; Rodríguez Enríquez, 2010). Se nos hace así evidente que no se puede hablar de "la mujer" en nuestros contextos, no sólo porque nos apartemos de ciertos esencialismos teóricos, sino porque vemos mujeres y varones a veces muy igualmente ubicados en posiciones desventajosas, y otras veces vemos a mujeres empoderadas a costa de la situación de otras mujeres. Nuestro punto de partida –que compartimos con otras reflexiones desde el feminismo latinoamericano– nos hace dudar de agendas y discursos que atribuyen a "las mujeres" intereses únicos y compartidos, porque creemos que en nuestras sociedades (y en las demás también) existen muchas categorías de mujeres, cuyos intereses pueden ser contradictorios.[18] Tal vez el énfasis en este punto de partida sea la particularidad de nuestra mirada (y nuestro aporte) en contraste con la producción en economía feminista en países centrales[19].

Tomar como punto de partida las varias dimensiones de la desigualdad implica una lectura "estructuralista" del funcionamiento de nuestras

18 Esto implica, sin embargo, una insistencia en los particularismos sobre las características comunes, lo que posiblemente genere dificultades para la construcción de agendas consensuadas y "de abajo hacia arriba".

19 No es que en los países centrales no exista producción de este tipo (los aportes en la literatura post-colonial son un ejemplo de ello [Barker, 2005]), sino que no es el enfoque predominante.

economías y de la ubicación diferencial de mujeres y varones en ellas. En nuestros análisis, enfatizamos las causas económicas de las diferencias de género, no sólo sus consecuencias (por oposición a miradas puramente "culturalistas", para las cuales las diferencias de género son sólo culturales y las *consecuencias*, económicas [Esquivel, 2008]). En este sentido, entendemos que el funcionamiento del sistema económico como un todo (la economía "extendida", aquella que incluye también el espacio de la reproducción)[20] *produce y reproduce* inequidades de género, generación, etnia, clase.

De este modo, en nuestra mirada está implícito el entendimiento de que las causas de las inequidades que padecemos son más colectivas que individuales: mientras que la mirada ortodoxa pone la lupa en las "fallas" personales y enfatiza la "igualdad de oportunidades" por sobre la "igualdad de resultados" –en lecturas en las que "igualdad de oportunidades" suele entenderse de manera limitada como "igualdad de oportunidades para participar en el mercado" (Berik *et al,* 2009)–, nosotras tendemos a pensar que la inequidad que observamos tiene su origen en un funcionamiento económico profundamente *injusto*, en el que el mercado, librado a sus propias fuerzas, *refuerza y amplifica* las desigualdades. (Digamos que ésta no es una postura teórica solamente: es también una constatación empírica sobre el funcionamiento de nuestras economías).

Nos alejamos así de posiciones que contraponen equidad y eficiencia (como si la primera sólo fuera posible a costa de la segunda, o como si la eficiencia pudiera ser vara suficiente para juzgar el comportamiento económico), no porque no entendamos que pueda haber tensiones entre ambas, sino porque creemos que estas tensiones se resuelven en el marco de procesos políticos y sociales (no son sólo un problema "técnico"). Por eso, creemos en el papel relevante de las políticas públicas activas (macroeconómicas, sectoriales, del mercado de trabajo, sociales) y en el rol de los estados para moldear el comportamiento económico y contrarrestar las distintas dimensiones de la desigualdad no sólo en el espacio de la *redistribución* (el de las políticas fiscales y sociales) sino allí donde se generan, es decir en el espacio de la *producción* (el del mercado).

En consecuencia, nos involucramos con (y analizamos, y diseñamos, y criticamos) las políticas públicas desde nuestra "posición" particular. En

20 Ver el "Flujo circular de renta extendido" en el glosario.

efecto, hacemos economía feminista desde la academia, desde organizaciones no gubernamentales feministas, desde la función pública, y como "expertas" convocadas por las agencias del sistema de Naciones Unidas. Esto hace que nos ubiquemos en los espacios de "producción de saber" sobre las realidades múltiples de las mujeres latinoamericanas y su inserción en la economía, dándole voz y consistencia a luchas por la equidad de éstas y de otros grupos desfavorecidos, en interacción con los movimientos de mujeres (tal vez tibiamente) y con espacios tecnocráticos de toma de decisiones (tal vez más claramente). En esta ubicación, no somos ajenas a la trayectoria del movimiento feminista latinoamericano en las últimas dos décadas, en que ganó en institucionalidad a la vez que perdió algo de su cariz "movimentista" (Vargas, 2002). Nuestra vocación de incidencia "macropolítica" (es decir, con relación a las políticas económicas entendidas en un sentido amplio) y nuestra propia formación como economistas nos hace estar cercanas a (y tener la pretensión de incidir en) los espacios de toma de decisiones en nuestros países y a nivel regional. Esto nos presenta el desafío de mantener la independencia en nuestras agendas de investigación y formación más allá (aunque en diálogo con) las agendas económicas que sostienen los estados nacionales y los organismos de la mujer nacionales y supranacionales.

Los aportes de este libro

Coherentes con nuestro punto de partida, el capítulo 1, *Mujeres, Hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas*, escrito por Alison Vásconez Rodríguez, enmarca de manera sucinta el devenir de las economías latinoamericanas en los últimos 40 años, dando cuenta del surgimiento y evolución de los principales rasgos de nuestras economías en clave de *heterogeneidad y desigualdad*. Los procesos de las dos últimas décadas –los años neoliberales de la década del '90, y los procesos de crecimiento y mejora de los indicadores sociales de la primera década del siglo XXI– son el marco para un análisis de la situación de mujeres y varones, que muestra los determinantes de la inequidad de género en la región, asociados con las persistentes inequidades estructurales. El párrafo final de este capítulo, que menciona entre estos últimos a "un estado que reduce su inversión en sistemas de protección y cuidado en situaciones de recesión (...); un sistema económico que ha buscado mayor competitividad externa, a través de subsidiar exportaciones; un mercado de trabajo

que discrimina y segrega y un sistema económico que hace uso de las brechas salariales y el trabajo doméstico para su estabilización" abre la puerta a la profundización de estos determinantes, que toma cuerpo en los capítulos 3 al 8 de este libro.

Pero antes, el capítulo 2 profundiza la ubicación metodológica y epistemológica del hacer economía feminista en la región, apenas esbozada en esta introducción. En su segundo capítulo de este libro, *Reflexiones sobre economía feminista, enfoques de análisis y metodologías: aplicaciones relevantes para América Latina*, Alison Vásconez Rodríguez presenta una lectura en base a Sandra Harding de los sentidos de generar conocimiento feminista en la región, e identifica en este marco no sólo los énfasis y problemáticas que el análisis en economía feminista posibilita, sino también las potencialidades que el "caso latinoamericano" tiene como contribución al desarrollo de la economía feminista como cuerpo teórico. En este último sentido, Alison Vásconez Rodríguez identifica varias "avenidas" de aportes, presentadas más como en un *whipala* que como en un ordenamiento jerárquico: la identificación del sujeto "comunitario" y sus tensiones, la discusión sobre el valor (lo valorizado, lo monetizado, lo que tiene precio y lo que no); las características del crecimiento latinoamericano, y los aportes a la modelización del crecimiento; la discusión sobre la diferenciación taxativa entre distintos trabajos; el pensamiento "estrecho" en economía en contraste con los intercambios "ricos" (las varias motivaciones del intercambio mercantil, y los intercambios basados en la reciprocidad); las nociones sobre el "sostenimiento de la vida" y del "buen vivir" como catalizadoras de cambios en el sentido (el "para qué") del funcionamiento de los sistemas económicos. En estas avenidas se muestran "las constataciones, realidades y complejidades en América Latina" como *nuestro punto de partida* para hacer economía feminista en la región. Sin embargo, y a pesar de ser un capítulo metodológico, la autora sostiene con claridad que el objetivo de esta producción de saber no es abstracto. Al decir de Alison Vásconez Rodríguez: "No es admisible que las discusiones por afinamientos metodológicos pierdan de vista las realidades concretas. Debemos tener presente que persisten en la región profundas inequidades de género en los aspectos más básicos materiales de la vida, y que la investigación tiene como uno de sus objetivos fundamentales, el brindar un soporte adecuado para que las decisiones que se tomen en la política erradiquen por completo estas inequidades".

Con este claro compromiso por la "macropolítica" desde una perspectiva feminista es que se abren los capítulos de este libro que articulan teorizaciones propias con un fuerte contenido de análisis de las políticas públicas en clave de equidad.

El capítulo 3, *Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la "organización social del cuidado" en América Latina*, escrito por Valeria Esquivel, indaga sobre uno de los temas en los que más han impactado los aportes teóricos de la economía feminista, y que han tenido mayor visibilidad en las agendas supranacionales (por ejemplo, en los consensos de Quito [CEPAL, 2007] y Brasilia [CEPAL, 2010]): la "economía del cuidado". El capítulo elabora una genealogía del concepto (sus raíces teóricas y filosóficas), así como la evolución del "cuidado" como categoría para el análisis de los regímenes de bienestar. De estas literaturas ha surgido en la región la utilización del concepto de "organización social del cuidado" como alternativo al de "régimen de cuidado", "para evidenciar este comportamiento menos monolítico o 'regimentado' y más fragmentario de la política social". El capítulo resume los aportes que en el último tiempo se han ocupado de la caracterización de la organización social del cuidado en algunos de nuestros países; y, siguiendo la evolución del concepto de economía del cuidado, se ocupa también de las y los trabajadores del cuidado, la "contracara de la organización del cuidado". En este recorrido analítico y empírico, la autora se propone clarificar las distintas "agendas del cuidado" existentes en la región, y abrir el interrogante sobre las formas que tomaría la organización del cuidado "que queremos, y de las políticas que nos lleven hasta allí".

Si la "economía del cuidado" toma como punto de partida el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado "invisible" para mirar desde allí el funcionamiento del sistema económico en su conjunto, es en el análisis del mercado laboral que se evidencia la contracara "visible" del mismo: la distribución desigual de las oportunidades de empleo y del trabajo remunerado de calidad. Es también en el cuestionamiento a la teoría ortodoxa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo –que no daba cuenta de la inserción diferencial de mujeres y varones en él, ni de formas de trabajo alejadas de la salarización formal (Benería, 2005)– que los primeros aportes en economía feminista tuvieron lugar, aún antes de que este cuerpo de saberes tomara ese nombre. En el capítulo 4, *Pers-*

pectivas teóricas sobre género y trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano, Alma Espino repasa de manera exhaustiva los distintos abordajes teóricos que intentan explicar la inserción diferencial de mujeres y varones en el mercado laboral, la crítica feminista a los mismos, y la aplicación de estos abordajes al análisis de la situación de los mercados laborales en América Latina. Entre las varias particularidades del mercado laboral latinoamericano se señalan la persistencia de la baja participación laboral femenina, la elevada incidencia de la informalidad y precariedad laboral entre las mujeres, y las brechas salariales entre varones y mujeres.

Los capítulos 5, 6 y 7 se dedican al análisis de las políticas macroeconómicas en nuestros países, y sus impactos de género. En el capítulo 5, *Género y comercio en América Latina*, Soledad Salvador da cuenta del enfoque feminista para el análisis de las políticas comerciales, señalando que el mismo se ocupa de los impactos del comercio en las desigualdades de género y del impacto de las desigualdades de género en el comercio. Esta doble determinación permite analizar tanto a las políticas comerciales en su potencial igualador (o desigualador) en términos de género, así como también si las desigualdades de género ponen un límite (o no) a los beneficios del comercio. Aun cuando el capítulo releva algo de la abundante evidencia empírica existente en la región, el énfasis es más analítico, al clarificar los "métodos de análisis" para visibilizar los impactos de género del comercio, y político, al sistematizar los mecanismos utilizados en América Latina para incluir la perspectiva de género en las negociaciones y los acuerdos comerciales. Una última sección del capítulo analiza las posibilidades de profundizar esta perspectiva en la región.

El capítulo 6, escrito por Alma Espino, Valeria Esquivel y Corina Rodríguez Enríquez es el más "coyuntural" de este libro, ya que da cuenta de los impactos que la crisis de 2008 tuvo en el continente. Sin embargo, el capítulo *Crisis, regímenes económicos e impactos de género en América Latina* presenta un enfoque estructural de análisis, rastreando en las distintas dimensiones del funcionamiento económico de un grupo de países seleccionados (los regímenes macro –incluyendo las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y comerciales–, el funcionamiento del mercado laboral, y la especialización externa) los impactos de género de la crisis. Los países seleccionados –México, Ecuador, Argentina, los países centroamericanos– ejemplifican la heterogeneidad de situaciones

en la región en términos de su vulnerabilidad frente al "shock" externo y de la aplicación (o no) de políticas anticíclicas. En algunos casos, éstas se demoraron como consecuencia de la orientación política (liberal) de los regímenes macroeconómicos –el caso de México–, y en otros, por la escasez de "margen fiscal" de los gobiernos de implementarlas. Las autoras encuentran que en ningún caso las políticas anticíclicas tuvieron entre sus objetivos revertir las desigualdades de género, y que en algunos casos, estas desigualdades se morigeraron como resultado del empeoramiento de la situación de los varones. Como signo positivo, las autoras enfatizan el hecho de que en los países analizados se reconoció la importancia de mantener las políticas sociales existentes, aun cuando la ampliación de las mismas haya chocado con la escasez de recursos (el caso de los países centroamericanos).

Por su parte, en el capítulo 7, *Análisis de género de las Políticas F iscales: Agenda Latinoamericana,* Lucía Pérez Fragoso va más allá de los análisis sobre los presupuestos de género para abarcar el conjunto de políticas fiscales, que incluye las políticas de gasto público y tributarias. La centralidad de las políticas fiscales, en las que "se materializan las prioridades económicas de los gobiernos" permiten entender "quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes va a otorgar el gobierno bienes y/o servicios", es decir, cómo se configura el rol *redistribuidor* del estado. Lucía Pérez Fragoso presenta una taxonomía de países de América Latina, de acuerdo a ciertos indicadores seleccionados de bienestar que incluyen indicadores fiscales (carga tributaria; gasto público social per cápita y como porcentaje del PIB; cobertura del sistema de pensiones; y proporción que declara gasto privado en salud). Luego, la autora utiliza la información sobre desigualdades económicas entre mujeres y hombres, y sobre desigualdades en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en base a estadísticas de uso del tiempo, y las compara con las clasificaciones sobre distintos tipos de regímenes de bienestar existentes en la región. De la comparación de estas clasificaciones se desprende que los países que más sólidamente son capaces de garantizar el bienestar de sus poblaciones son también los que tienen mayor carga tributaria y que esta mayor intervención estatal se asocia a menores niveles de pobreza. Por eso, la autora concluye que en nuestros países, "donde existen grandes desigualdades en la distribución del ingreso, altos niveles de pobreza y grandes desigualdades económicas, políticas y sociales entre mujeres y hombres, es prioritario

el análisis de género de las políticas fiscales para que las políticas que se diseñen tanto de gasto público, para dotar a la población de servicios públicos, como políticas recaudatorias no agraven las problemáticas, ni agudicen las situaciones existentes", y, por el contrario, se diseñen teniendo en la mira la equidad.

Por último, en el capítulo 8 *Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista,* Corina Rodríguez Enríquez profundiza el análisis sobre las políticas de atención de la pobreza. El campo de análisis de las políticas sociales es extenso en la región, y existe un amplio debate sobre los distintos sistemas de protección social, y en particular sobre los programas de transferencias condicionadas (PTC) que se han consolidado en la región en la última década. El capítulo sostiene primero que para desarrollar una mirada desde la economía feminista es necesario partir de la definición misma de pobreza. Y luego, que para evaluar los distintos componentes de los sistemas de protección social es necesario poner la lupa en sus efectos sobre las mujeres. En este sentido, Corina Rodríguez Enríquez constata que las mujeres están sobrerrepresentadas en los grupos de población que quedan excluidos o participan muy débilmente de los seguros sociales que transfieren ingresos (centralmente del sistema de previsión social) y que los componentes asistenciales de transferencias monetarias son marginales, con la excepción de los PTC. Con respecto a estos últimos, la autora sostiene que sus implicaciones son "ambiguas", ya que si bien las transferencias monetarias mejoran la situación de sus hogares (aunque no necesariamente la propia), las mujeres beneficiarias de estos programas no reciben las transferencias por derecho propio, sino en su rol de cuidadoras de otros, por lo que no se desafía ni se transforma (más bien se refuerza) la actual división sexual del trabajo y el inequitativo reparto de las oportunidades y responsabilidades de trabajo productivo y de cuidado. Así, la autora sostiene que se configuran "sistemas de protección social segmentados, con un cuerpo central conformado por el sistema de seguridad social construido en relación con la situación de las personas en el mercado laboral, y un cuerpo 'adicional', dirigido a atender a la población excluida de este centro", lo que constituye "en sí mismo una expresión de desigualdad". Esta configuración, sumada a la mencionada sobrerrepresentación de las mujeres en los PTC y su relativa exclusión de la seguridad social implica que "esta desigualdad 'general' se traduce en una desigualdad especí-

fica de género". Por esto, Corina Rodríguez Enríquez cierra el capítulo interrogándose sobre los modos de avanzar hacia "esquemas de protección social que atiendan simultáneamente la cuestión de la pobreza y la desigualdad, y que lo hagan en un sentido que resulte transformador de las relaciones de género imperantes".

Hacia la profundización de una agenda de investigación e incidencia en economía feminista en la región

Como economistas feministas latinoamericanas, pretendemos que este libro sea, a la vez, lugar de llegada y punto de partida. Lugar de llegada porque a lo largo de los capítulos, apuntamos nuestra reflexión sobre una diversidad de temáticas en las que hemos trabajado, resumiendo aportes de una multitud de colegas en la región en un mismo volumen, y poniendo en diálogo algo de la producción en economía feminista latinoamericana con las literaturas y temas producidos en otras regiones. Esperamos que estos apuntes encuentren audiencias amplias, que permita el diálogo con otras feministas, otras y otros economistas, con hacedores de políticas de la región y fuera de ella, y que aporte a los debates sobre las políticas económicas y sociales en la región.

Y pretendemos que sea punto de partida, porque nuevas agendas de investigación se abren delante nuestro: necesitamos seguir profundizando la relación entre los regímenes macroeconómicos, los regímenes de bienestar y la organización social del cuidado, integrando las partes aún dispersas de estos análisis; necesitamos analizar, junto con las políticas fiscales, a las políticas monetarias y cambiarias; necesitamos poder modelizar en términos agregados, y utilizar para ello información estadística más detallada y periódica, incluyendo información sobre uso del tiempo; necesitamos entender más de las particularidades de nuestros países y subregiones pensadas en clave de economía feminista; y necesitamos, entre otras cosas, clarificar aún más las distintas agendas políticas que subyacen a nuestros debates, poder sopesarlas y evaluarlas abiertamente, e involucrarnos en su desarrollo. Es decir, tomar parte en la construcción de un horizonte de *equidad* para todas y todos, o, en las palabras de Lourdes Benería (2005), en la construcción de una economía en la que todas y todos importen.

Bibliografía

Agarwal, Bina (2004), "Challenging Mainstream Economics: Effectiveness, Relevance and Responsibility", *IAFFE Newsletter*, no.3, vol.14, Special Edition, October.

Atal, J.P., H. Ñopo y N. Winder (2009), *New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America,* Research Department Working Paper 109, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Barker, Drucilla (2005), "Beyond Women and Economics: Rereading 'Women's Work'", *Signs,* vol. 30, no. 4, pp:2189-2209.

Barker, Drucilla y Edith Kuiper (2003), *Toward a Feminist Philosophy of Economics,* Routledge, London.

Benería, Lourdes (2005), *Género, Desarrollo y Globalización: por una ciencia económica para todas las personas.* Ed. Hacer, Barcelona.

Berik, Günseli, Yana van der Meulen Rodgers, y Stephanie Seguino (2009), "Feminist Economics of Inequality, Development, and Growth", *Feminist Economics,* vol. 15, no. 3, July.

Cerrutti, Marcela y Georgina Binstock (2009), *Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública*, Serie Políticas Sociales no. 147, CEPAL, Santiago de Chile.

De Barbieri, Teresita (1997) "Cambios en la situación de la mujer" *Demos, Carta Demográfica sobre México,* no. 010, IISUNAM, enero, México.

Ferber, Marianne A. y Julie A. Nelson (eds.) (1993), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics.* University of Chicago Press, Chicago.

Ferber, Marianne A. y Julie A. Nelson (eds.) (2003), *Feminist Economics Today: Beyond Economic Man Chicago.* University of Chicago Press, Chicago.

Jelin, Elizabeth y Alejandro Grimson (2005), "Los estudios sobre América Latina desde América Latina y el Caribe", *Latin American Studies Association Forum,* vol. XXXVI, no. 3, Fall.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), mayo, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2010b), *¿Qué Estado para qué Igualdad?* (LC/2450(CRM.11/13), Santiago de Chile.

Elson, Diane (2004), "Feminist Economics Challenges Mainstream Economics", *IAFFE Newsletter,* vol. 14, no. 3, Special Edition, October.

Esquivel, Valeria (2008), *A "macro" view on equal sharing of responsibilities between women and men,* EGM/ESOR/2008/EP.8, Expert Group Meeting on "The equal sharing of responsibilities between women and men, including caregiving in the context of HIV/AIDS", 53rd Meeting of the Commission for the Status of Women (CSW), United Nations Division for the Advancement of Women (DAW), New York.

Esquivel, Valeria (2010), "¿Es posible una economía feminista?", en Agustín Campero y Lilia Romanelli (eds.), *Mateadas Científicas II,* Colección Cuadernos de la Ciencia y la Tecnología - Museo Interactivo, Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Femenías, María Luisa (2007), "Esbozo de un feminismo latinoamericano", *Estudos Feministas,* vol.15, no.1, janeiro-avril, Universidade Federal de Santa Catarina.

Lagarde, Marcela (1999), "Claves identitarias de las latinoamericanas en el umbral del nuevo milenio" en Portugal, Ana María y Torres, Carmen (eds.) *El siglo de las mujeres, Ediciones de las Mujeres,* no.28, Isis Internacional, Santiago de Chile.

Lawson, Tony (2003), *Reorienting Economics,* Routledge, London.

Meagher, Gabrielle y Julie A. Nelson (2004), "Survey Article: Feminism in the Dismal Science", *The Journal of Political Philosophy,* vol.12, no.1, pp:102-126.

Nelson, Julie (1995), "Feminism and economics", *Journal of Economic Perspectives*, vol.9, no.2, Spring.

Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe (OIG) (2011), *Informe anual 2011. El salto de la autonomía de los márgenes al centro,* CEPAL, marzo, Santiago.

Pérez Orozco, Amaia (2005), "Economía del género y economía feminista, ¿conciliación o ruptura? *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer,* no.24, vol. 10.

Peterson, Janice y Margaret Lewis (eds.) (1999), *The Elgar Companion to Feminist Economics,* Edward Elgar, Chaltenham.

Power, Marilyn (2004), "Social Provisioning as a Starting Point for Feminist Economics", *Feminist Economics,* vol.10, no.3, november, pp:3-19.

Quiroga Díaz, Natalia (2009), "Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales,* no.33 (enero), FLACSO-Sede Académica de Ecuador, Quito.

Rodríguez Enríquez, Corina (2010), "Análisis Económico para la Equidad: los aportes de la Economía Feminista", *Revista SaberEs,* no.1, Revista de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.

Sanchís, Norma (comp.) (2011), *Aportes al debate del Desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista,* IGTN y ONU Mujeres, Buenos Aires.

Vargas, Virginia (2002), "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio (Una lectura político personal)", en Daniel Mato (compilador) Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Caracas.

1. Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas

Alison Vásconez

En este capítulo se propone dar una mirada, a partir de algunas de las dimensiones más importantes del bienestar desde el punto de vista económico, la situación de las mujeres en la región latinoamericana en forma integrada. En primera instancia se describen las principales tendencias de la política económica y social de las últimas tres décadas en la región, y en este contexto se analiza el crecimiento económico y su relación con la feminización laboral, la desigualdad y la pobreza, resaltando dimensiones en que se manifiestan las mayores diferencias de género: trabajo, ingresos, empleo, propiedad, entre otros. Partiendo de este breve recuento resumido de estas dimensiones básicas se propone un análisis de los aspectos más relevantes de debate en relación a los regímenes económicos y sociales en los que las mujeres y los hombres latinoamericanos se sitúan.

1.1 Enfoques de la economía y estrategias de acumulación

Con diferentes ritmos, actores y contradicciones, la región Latinoamericana asistió, durante 30 años, a la finalización de algunos intentos de industrialización endógena (básicamente guiada por el estado), a la recepción indiscriminada de flujos financieros internacionales que detonaron una crisis de endeudamiento y dependencia externa, al ingreso de lleno al esquema neoliberal aperturista homogenizante y a una aparente reconstitución de estilos de desarrollo más propios y diversos en la mayoría de países, en épocas recientes.

En la base de esta heterogeneidad en ritmos y niveles de alcance de lo que en la teoría de la modernización se denominarían "etapas del desarrollo" se encuentran, por un lado, economías de rápida industrialización,

con reformas y políticas claramente proteccionistas en línea con la estrategia ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), aunque con niveles de institucionalización diversos, como Chile, Argentina, Brasil, México y Uruguay en primera instancia y luego Perú y en alguna medida Colombia[21]. El desarrollo industrial protegido por el estado lleva también procesos de integración vertical y horizontal[22], la organización empresarial se complejiza, hay más capitales y la productividad aumenta en especial en la manufactura. Esto provoca un gran salto del producto por persona económicamente activa en especial en los países de industrialización rápida y Venezuela. El otro grupo de países, con procesos más tardíos de industrialización está conformado por naciones centroamericanas (en especial Nicaragua, Honduras, Panamá, El Salvador), Paraguay, Bolivia y Ecuador, con mercados pequeños, economías abiertas y en el caso de Centroamérica, alta vinculación con la economía y la moneda norteamericanas, con lo cual en estas economías también se presentan los primeros momentos de integración comercial.

Si bien muchos de estos desarrollos industriales fueron generados por avances (y adaptaciones) de tecnología (mayoritariamente sectores estratégicos tales como energía y minería, fomentado en algunos casos por gobiernos militares y nacionalistas), muchos autores y autoras atribuyen a los rápidos cambios tecnológicos algunos desajustes económicos y sociales en especial en países de mayor industrialización: la división de empresas y unidades económicas entre las muy grandes orientadas hacia fuera y con alto capital externo, las medianas y en especial pequeñas que se conforman en torno a las grandes pero son excluidas en especial por el ingreso de transnacionales; y un amplio y persistente sector "informal" en donde entra la mano de obra nueva que sale de sectores no apoyados por los estados, zonas rurales o nueva población en edad de trabajar, y que la economía más dinámica no puede absorber (casos extremos son Perú, México, Bolivia, Venezuela y Ecuador).

En esta dinámica el capital privado externo juega un rol importante, a través de la instalación de empresas extranjeras que tienden a desplazar a las nacionales, en especial en bienes de consumo duradero,

21 En algunos de estos países se atribuía casi la mitad del producto industrial de los años 60 a la sustitución de importaciones (Thorp, 2005).

22 Integración vertical hace referencia a una forma de propiedad que incluye varias etapas de una cadena productiva. La integración vertical es la propiedad de varias empresas subsidiarias que venden un producto similar a distintos mercados.

con tecnología propia. En este contexto, llevado al extremo, el principio proteccionista para la sustitución de importaciones afecta al proceso productivo nacional, con lo cual las empresas nacionales no consiguen adoptar o generar tecnología apropiada, y se especializan más bien en la fabricación de "partes", más que a la organización del proceso completo de producción (contrariamente a los países del sudeste asiático). De este modo queda la producción final para las empresas extranjeras integradas verticalmente con las nacionales en los procesos anteriores de la cadena productiva (Thorp, 2009). Es decir, se estimula la iniciativa privada y la inversión de capitales extranjeros para la producción final, pero se imponen barreras a la entrada de los bienes importados.

Más aún, en los casos en que los países de la región consiguen insertarse en la economía internacional con productos de mayor valor agregado, también las grandes economías protegen sus productos, con lo cual tampoco se consigue una inserción competitiva. Por otro lado, los vaivenes de la demanda de productos primarios y la alta demanda de alimentos por los procesos de urbanización generan necesidades de importación en muchos países, que se incrementa también dadas las necesidades de la industria local. Esto marca la pauta para el agotamiento del modelo ISI al final de los años 70, con crecientes necesidades de financiamiento y estabilización de las economías, con lo que se justifica en toda la región el ingreso del Fondo Monetario Internacional, cuya política inicial era más estricta que durante la época de auge del Consenso de Washington, ya que le tocaba "enfrentar" regímenes nacionalistas, con alta participación estatal en la economía y con fuertes organizaciones de trabajadores.[23]

Durante la segunda mitad de los 80 la política macroeconómica se configura casi exclusivamente sobre la base de los requerimientos de los planes de estabilización en un contexto dominado por fuertes restricciones externas, desequilibrios fiscales y, en algunos casos, aguda inflación. En consecuencia, el consumo y la inversión se limitan y el producto

23 Si bien el modelo ISI no es motivo de análisis en el presente artículo, se debe recordar que las cifras económicas y sociales de los años 70 en Latinoamérica son las mejores desde esta época hasta el presente: las economías de la región crecieron más, eran menos pobres y menos desiguales durante los 70 que en los 90 y el primer quinquenio de 2000. Sólo en 2008, un poco antes de la recesión financiera, se registran valores similares a los de la década de los 70 e inicios de los 80. Aceptando que estos no son indicadores completos de bienestar y calidad de vida de las poblaciones, sí se podría intuir que el modelo ISI pudo haber tenido logros importantes que fueron detenidos con el volcamiento masivo hacia el modelo de ajuste económico neoliberal.

per cápita se reduce. La dedicación exclusiva y centrada en el eje económico olvida los costos derivados de la sobrevaloración cambiaria y los cortes de inversión pública.

De acuerdo a Falconí (2009) se pueden distinguir, en el marco del auge neoliberal, dos períodos en el ajuste: uno "fácil", desde 1984 hasta mediados de los noventa del siglo pasado, y uno "difícil", desde el segundo lustro de los 90 hasta avanzada la primera década de los 2000. En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron conseguir políticas claves, como liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero. En el segundo, se presentan mayores niveles de conflicto en torno a la orientación de los procesos de reforma estatal y, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el surgimiento y fortalecimiento de movimientos sociales en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas. Las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza y desigualdad en los países.

Los ejes de la propuesta neoliberal fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada. No obstante, la posibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado fue diversa entre los países, de modo que, a pesar de una retórica anti-estatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se restablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. Por otro lado, se continuó con incrementos relativos en el gasto público, en general procíclicos.[24]

El proceso trunco de industrialización, las medidas restrictivas en el lado laboral, los consecutivos ajustes sociales, el crecimiento del sector in-

24 Es decir, el gasto se eleva en períodos de crecimiento y se reduce en períodos de desaceleración o recesión.

formal, 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 pasan de un sistema tradicional a uno moderno, sino que este sector "moderno" se segmenta. Es decir, el proceso de inversión y cambio tecnológico permitieron elevaciones en la producción pero no el empleo, con lo cual se altera la relación capital/trabajo. 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. El salario está represado por el crecimiento de este último sector, haciendo que el salario medio se mantenga bajo en el mercado, produciendo ganancias a los empresarios. En este contexto, 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 reprimarización de la economía pero también una profundización del "retaceo" económico, en el sentido de concentración de sectores grandes y dispersión de pequeños, aparecimiento de amplios sectores de autoempleo y microempresas en especial en sectores no transables[25]. Así, se configura un modelo de "dualismo ampliado" caracterizado por: 1) la expulsión (o exclusión) de fuerza laboral de sectores más formalizados de la economía; y 2) 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 (Figueroa, 1987).

Por otro lado, el surgimiento, en algunos países de la región, de regímenes neoliberales populistas a finales de los años 90, con alta orientación hacia fuera y economías desreguladas pero elevado gasto público y apoyo a las empresas y grupos de poder (el caso de Ecuador, Perú y Colombia), genera que los estados se endeuden, se conformen poblaciones cautivas dependientes de los beneficios de asistencia del estado

25 Bienes que pueden ser comercializados internacionalmente.

y se debiliten las capacidades productivas por falta de una estrategia clara de producción, al igual que por la orientación productiva hacia la competitividad externa de bajo costo, con lo cual se ahondan los factores de transmisión de la desigualdad.

La alta conflictividad y complejidad política ha sido otro de los factores que signan estas etapas del recorrido económico de los países, y se ha convertido en muchas ocasiones el factor de "veto" frente a procesos internos de diseño de las políticas económicas y sociales. Así, los modelos latinoamericanos adoptan lineamientos y principios de políticas provenientes de las economías del norte y los organismos internacionales pero los filtran a través del tamiz del complejo entramado político de cada nación. Rasgos notorios de este proceso son: la incursión de partidos políticos integrados verticalmente, con orientación populista y fuertes coaliciones con los grupos económicos industriales (el caso de México); la presencia en varios momentos de gobiernos militares (en Centroamérica de los 50 y 60; en América del Sur de los 70 y 80s), que en unos casos promueven reformas industriales e inversión pública elevada que sostiene los procesos de industrialización (Brasil, Ecuador) y en otros rompen con la lógica del desarrollo endógeno e imponen regímenes extremadamente violentos en lo político y orientados hacia las reformas neoliberales (Chile, Argentina); la estructura de grupos de poder económico en muchos casos familiares, propietarios de tierras y tecnología (Centroamérica, Bolivia, Perú, Ecuador); la división de poderes entre regiones (Bolivia, Ecuador); la llamada "macroeconomía del populismo", organizada por figuras muy fuertes, carismáticas, identificadas con la población "pobre", cuyo manejo de imagen ha estado vinculado al mal uso de los recursos públicos; la presencia de grupos organizados de la sociedad civil, en muchos casos con alta presencia en la política y las políticas: el movimiento sindical en Argentina, el movimiento indígena en Bolivia, Ecuador; los movimientos campesinos en Nicaragua y El Salvador, entre otros. Si bien la clase industrial y empresarial no es tampoco un todo homogéneo en la región, no ha existido, salvo en pocos casos (Chile, por ejemplo), presencia política directa de estos grupos; su injerencia ha sido más bien indirecta de apoyo a uno u otro gobierno, o a través de sus vinculaciones con grupos financieros.

En el caso del movimiento de las mujeres, de acuerdo a Espino y Sanchís (2005), el debilitamiento de algunos regímenes autoritarios a

principios de los 80 también tiene como correlato el surgimiento de movimientos de mujeres y feministas, grupos de trabajadores y trabajadoras y otras agrupaciones sociales. Estos movimientos sacan a la esfera pública temas relacionados con violencia doméstica, discriminación, falta de participación política. Por otro lado, la crisis de la deuda que se inicia en 1982 también pone de manifiesto la gran carga social y económica que pesaba sobre el trabajo de las mujeres y los más pobres de la población, lo cual no tenía contrapeso en su participación política y su trabajo no remunerado, ni en su reconocimiento.[26] Estos procesos tienen como consecuencia hacia los años 90 en muchos países la conformación de instituciones gubernamentales para mujeres y equidad de género, que constituyeron un eje importante de críticas y propuestas de políticas.

A la par, en algunas regiones también se consolidan posiciones y reivindicaciones por parte de movimientos indígenas que ponen en la discusión propuestas de políticas de bienestar con orientaciones más identitarias con énfasis en diferencias interculturales dentro de algunos países en especial andinos.[27]

1.2 Regímenes de bienestar

Si bien durante los años 60 y 70 muchos estados latinoamericanos borronearon un modelo de bienestar más bien universal y otros un régimen dual (Filgueiras, 2000; Barba, 2005), a partir de mediados de los años 80 se fue configurando un régimen más homogéneo 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"[28] hacia un individuo pobre por consumo o ingresos. Es decir, se enfoca en una pobreza mercantil que será resuelta como otras "imperfecciones del mercado",

26 Se desarrollan en esta época algunos conceptos que luego serían utilizados para los planteamientos de política para la equidad de género en la región, tales como "autonomía" y "empoderamiento" (Espino y Sanchís, 2005).

27 Estos movimientos tienden a perder su fuerza política durante los años posteriores, pero muchas de sus demandas han sido recogidas en instrumentos y agendas recientes.

28 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.

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. Estos cambios parten de algunas constataciones que reflejan el fracaso del modelo adoptado: una situación de desigualdad persistente y multidimensional; un modelo no basado en derechos en el que todo servicio o prestación es más bien un acto de "generosidad", cuya calidad final es decisión de quien da (el estado, el sector privado o las ONGs), y donde la población beneficiaria no es más que eso, o debe "mostrar" su merecimiento; un proceso de desintegración social en el que las políticas han hecho que receptores y no receptores de beneficios sean asimilados a sujetos y no sujetos de derechos; persistencia de factores que mantienen la pobreza, en especial distributivos; debilidad del Estado y separación del mismo frente a la población, con presencia de intermediarios del llamado "tercer sector", en manos de quien ha estado gran parte de la provisión para necesidades que no ha cubierto el Estado; poca efectividad de las políticas (por lo visto anteriormente), y nuevos factores de exclusión con la llegada de nuevos "pobres", que más allá de las carencias de ingresos están al margen de los procesos de desarrollo productivo, de los beneficios estatales, del acceso a la información y conocimientos basados en la tecnología; unas estructuras

económicas rígidas, primarizadas y precarizadas, en las cuales el trabajo se intensifica pero se descalifica; la exclusión persistente de una gran parte de la población, crecientemente mujeres; y pocos o ningún cambio en las fuentes estructurales de la desigualdad.

En este contexto, se configura a partir de mediados de la primera década de 2000 un conjunto de políticas económicas y sociales "postneoliberales", cuyas características se han organizado de acuerdo a 3 ejes conceptuales, explicados a continuación.

1.2.2 Desmercantilización del bienestar

El primer rasgo característico de los regímenes de bienestar en Latinoamérica tiene que ver con lo que algunos autores y autoras llaman "mercantilización" del bienestar (Martínez, 2007) y se refiere a que el principal acceso a los servicios sociales básicos se da a través del mercado, en regímenes y/o períodos en los que el Estado deja de proveer estos servicios. En el caso de la seguridad social, algunos países que antes habían mantenido un modelo que priorizaba sistemas públicos de pensiones experimentaron movimientos hacia la mercantilización durante los años 90 a través de privatizaciones y seguros privados paralelos. En otros casos, habiendo nacido de una concepción universalista, los sistemas de seguridad social no alcanzan a cubrir a una gran mayoría de la población dada la lógica de las vinculaciones al mercado de trabajo (alta informalidad), lo cual resultó en una baja cobertura y alta estratificación de los sistemas de seguridad social (Bolivia, Nicaragua, Guatemala, por ejemplo)[29]. Finalmente, varios países mantienen sus sistemas de seguridad social sin realizar cambios aunque con propuestas de reforma orientadas hacia incrementar la cobertura y formalización del trabajo para incorporar más beneficiarios. (Colombia, Perú, Paraguay).

En los años más recientes, un grupo de países de la región se mueven hacia la desmercantilización a través de la re-estatización de los sistemas, en especial en aquellos que fueron totalmente privatizados. También se han desarrollado regulaciones en torno a la incorporación obligatoria de beneficiarios no relacionados con trabajo formal en todos los países de la subregión (en algunos de ellos esto es obligatorio), y se

29 En general la cobertura de pensiones de la seguridad social es históricamente baja. De acuerdo a Meza Lago (2008), la cobertura está relacionada con la formalidad, la antigüedad de los sistemas y el nivel de ingreso de los países y de las personas.

ha creado subsistemas para fortalecer los regímenes solidarios. Estos cambios a favor de la desmercantilización forman parte de los sistemas propuestos en Argentina, Uruguay, Venezuela y Brasil.

Otro grupo de países, en un más profundo proceso de desmercantilización, presentan y discuten propuestas innovadoras (en algunos casos ya convertidas en leyes). Una de ellas es 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 (Ecuador).

Circulan también en la región otros debates hacia la radicalización de la desmercantilización, que proponen desvincular por completo la seguridad al trabajo y a cualquier otro tipo de contraprestación, y caminar hacia sistemas de renta básica, en donde solamente la ciudadanía proporciona el derecho a la recepción de las transferencias públicas. En este caso incluso el concepto de seguridad pierde su sentido esencial, dado que la renta básica está cubriendo un período continuo, no solamente aquel en el que el beneficiario o beneficiaria enfrenta inseguridad.[30]

1.2.3 El contenido económico de la política social

Un segundo eje de cambios tiene que ver con la relación del "régimen social" con el "régimen económico". La visión tradicional hacía 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

30 Estos planteamientos se encuentran en algunos de los documentos de propuestas de Agenda Social del MERCOSUR, aunque no están presentes en políticas específicas de sus países integrantes. Por otro lado, se están dando discusiones sobre este tema a nivel parlamentario basadas en debates recientes sobre derechos humanos "emergentes" en la declaración de Monterrey, uno de los cuales es precisamente el derecho a una renta básica universal.

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[31]. Se debe indicar que las mujeres han sido las principales sujetas de "lo social" en los países de la región[32].

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.

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. Si bien las propuestas teóricas provienen también de la academia europea (Alemana en especial) y se proyectan a la región latinoamericana (Argentina y Brasilera, en especial), las prácticas concretas de experiencias extendidas de sistemas denominados en un inicio "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

31 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.

32 Esta afirmación se argumenta más en detalle en el capítulo 2.

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[33]. 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 (Chile 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.

1.2.4 Socialización del bienestar

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

33 La relación de la economía social y solidaria, las relaciones de género y la economía feminista se discute en el capítulo 2.

mantiene como eje básico de la política social[34]. Existen propuestas encaminadas hacia la eliminación ("graduación"), universalización del beneficio, o hacia la unificación con sistemas de renta básica o de "pisos de protección social" aún sin proyectos concretos en la región como ya se mencionó antes.

Como correlato a estos procesos todavía no extendidos de "socialización" y universalización, 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 si bien se habla de socializar esta producción, 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 síntesis, entre las principales características de los enfoques propuestos por los regímenes de la época "post neoliberal" se distinguen

34 Una revisión extensa de estos sistemas y de sus implicaciones para la equidad de género se encuentra en el capítulo 8.

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. 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. 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[35]. 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.

35 Con excepción de cambios propuestos para la distribución de la renta petrolera, en Ecuador y Bolivia

1.3 Transmisión de la política: hechos y datos sobre los regímenes económicos y la inequidad de género

En general, tres fenómenos clave han caracterizado el desempeño social y económico de la región Latinoamericana durante los últimos 25 años: 1) crecimiento económico con ritmos diferenciados entre países[36]; 2) mejora progresiva en algunos de los indicadores que muestran dimensiones de bienestar: coberturas educativas (en básica y primaria casi en la totalidad de la población), reducción de la mortalidad infantil (todavía está distante de los países más desarrollados); 3) elevación de la pobreza y desigualdad de ingresos: en el primer caso con un comportamiento errático (relacionado con ciclos económicos) y en el segundo con una tendencia creciente más clara[37].

Estos comportamientos pueden ser explicados, de acuerdo a estudios realizados en la región, a través de varias dimensiones. La más importante, una dimensión estructural, hace referencia a una característica básica de la región latinoamericana (y la sudamericana específicamente): la heterogeneidad, generada especialmente por la inserción segmentada a los mercados laborales y productivos nacionales, al comercio internacional, a las tecnologías y a la información. Esta heterogeneidad es característica intra e internacional de Latinoamérica y para muchos autores es una de las causas de la desigualdad interna y la no convergencia entre las naciones de la región.

En este sentido, la CEPAL identifica tres tipos de agrupaciones económicas, en torno a los cuales se han acomodado los diversos sectores productivos: 1) empresas grandes articuladas con la economía global y la alta productividad; 2) empresas medianas y pequeñas, formales y con restricciones al acceso a financiamiento y tecnología; y 3) empresas micro y pequeñas, informales y de baja productividad y protección social. La visión económica tradicional hace referencia a la segmentación del mercado en economías duales, en línea con la visión del desarrollo como modernización que plantea además una equiparación del ingreso del trabajo fruto del incremento de la productividad en el sector "tradicional". Esta

36 Y en la mayoría de los países uno o dos eventos de crisis recesivas.

37 En ambos casos, esta situación tiende a revertirse en años recientes, sin poder mostrar todavía una tendencia decreciente.

estructura de economías "triales" con poca movilidad de recursos entre sectores, que tiende a ahondar las desigualdades entre ellos, no puede ser analizada con este marco conceptual. Más aún cuando factores de la mesoeconomía causan una sobre representación en los segmentos laborales de menor calidad de las mujeres frente a los hombres, las personas indígenas y afrodescendientes frente a las mestizas; a las personas de estratos pobres y áreas rurales, frente a la población urbana.

Por otro lado, la falta de desarrollo de las instituciones que discurre entre un debilitamiento estatal hasta intentos de fuerte recuperación del Estado, la limitada definición de nuevos modelos de estado y la poca claridad en cuanto al funcionamiento de las instituciones del mercado (Altimir, 2008) han generado fundamentos débiles para la consolidación de una orientación redistributiva o menos aún, regímenes de crecimiento orientados por demanda[38].

Durante la década de los 90 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 este proceso de búsqueda de competitividad, 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 recuperación posterior también genera recuperación en los indicadores sociales[39], aunque puede estar asociada, de acuerdo a especialistas (CEPAL, 2009), a influencias del contexto internacional que luego sería cambiado con posteriores episodios de desaceleración y reducción de los flujos internacionales de financiamiento e inversión.

Por otro lado, la región se volcó a medidas orientadas a reducir la inflación, el déficit comercial y fiscal para responder a las crisis recesivas.

38 Para definiciones sobre crecimiento orientado por demanda y beneficios, ver Bhaduri (2007).

39 No es posible atribuir este mejoramiento en desigualdad y pobreza en su totalidad al crecimiento económico per sé, sino a la utilización que de estos recursos han hecho las políticas fiscales, además de mejoras en otros indicadores estructurales.

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[40]. 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).

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 mas calificada (Berry, 2008). 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[41].

Sin embargo, en muchos de los países esto no ha sido acompañado con 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 enfren-

40 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).

41 Este último proceso se detendrá cuando la barrera se marque en la educación superior.

tadas 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[42]. 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[43], la todavía baja relación entre el progreso económico y la distribución del bienestar, la segmentación y heterogeneidad de su población.

1.4 Crecimiento económico y participación de las mujeres en el mercado de trabajo

La desigual inserción al trabajo remunerado de las mujeres y su correlato en la carga de trabajo no remunerado están a la base de una gran parte de las desigualdades de género en el sistema capitalista (ver recuadro 1.1). Las críticas feministas plantean que la organización de este trabajo responde a un sistema de género que opera junto al sistema económico; por ello, las mujeres que lo realizan forman parte de la cadena del valor y del proceso productivo al generar fuerza de trabajo; el valor que se genera, al ser no remunerado, entra en el proceso de acumulación y es trasladado al capital. En este sentido, la pobreza de las mujeres transfiere recursos al sistema y se convierte en amortiguadora de las crisis sistémicas[44].

En América Latina existen regiones que muestran una relación clara entre los eventos de recesión económica, el incremento del desempleo y la feminización del mercado laboral así como la reducción de los salarios en general y la pobreza, con mayor profundidad en la pobreza de las mujeres. En general, durante los últimos 20 años se observan al respecto 3 tendencias: recuperación económica en términos de producción

42 Una explicación detallada de estos resultados se presenta en el capítulo 8.

43 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.

44 Recuentos de estudios recientes sobre la relación entre desigualdad de género y crecimiento pueden verse en Seguino (2000, 2002, 2005, 2008,2009), Berik (2008), Brunstein (2008), Klasen (2002, 2009), Kucera (2002).

per cápita, reducción del desempleo en general con mantenimiento de las brechas entre hombres y mujeres, incremento de la participación laboral femenina con comportamientos procíclicos en épocas de recesión económica y ubicación de la fuerza de trabajo femenina en sectores de baja productividad y gran movilidad.

Recuadro 1.1
Mujeres y el empleo en el capitalismo: brevísima trayectoria histórica

A inicios del siglo XIX el trabajo de las mujeres era muy importante en la agricultura y manufactura, cuando el espacio de producción no estaba acotado a la esfera pública. La industrialización modernizadora produjo esta distinción y generó que las mujeres se retraigan hacia el ámbito privado y el trabajo doméstico mientras su ingreso a las fábricas era en calidad de trabajadoras secundarias, en épocas de crisis económica o durante las guerras. Trajo consigo también la profundización de la segregación ocupacional: la inserción ocurrió en las actividades afines a las tareas domésticas, en sectores de lento avance tecnológico, en talleres y previa adaptación, a través de visitas acompañando a sus padres y maridos a las fábricas.

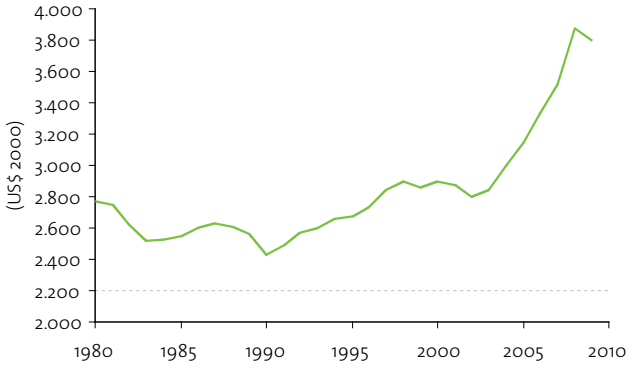
En la segunda mitad del siglo XIX con el auge del capitalismo industrial, la reducción de la presencia femenina en la fuerza laboral es notoria, al igual que las crecientes brechas de salarios: los salarios de los hombres crecen junto al crecimiento de los países y de las industrias, y se naturaliza el salario familiar, vínculo con la asistencia social en el modelo familiar de proveedor/ama de casa occidentalizado que adecua las nociones de progreso y tecnificación a una "economía doméstica eficiente" y funcional al trabajo del jefe de hogar. En América Latina, la inserción y retracción ocurren en oficios poco calificados y mal remunerados, aunque con menor intensidad de segregación que en el norte; por otro lado, el salario familiar opera parcialmente, debido a las limitaciones de los esquemas de seguridad social y del tipo de industrialización. Se producen barreras a la entrada desde el sindicalismo mayoritariamente masculino, que refuerzan la discriminación y la lucha de las mujeres en el ámbito público.

Así, rige un "pacto social", en el cual se acepta y asume la noción de trabajo como empleo estable y con seguridad social pensado como un derecho individual. En las últimas décadas del siglo XX los cambios en las necesidades del sistema económico, demográficos, educativos y políticos generan que este pacto se modifique parcialmente con una nueva oleada de participación laboral femenina a partir de los años 60 en Europa y Estados Unidos, y 70s en América Latina. Esta participación no tiene como correlato la reducción de la dedicación al trabajo de cuidado por parte de las nuevas empleadas, y más bien se da paso a modalidades de trabajo que intentan "adecuar" los dos ámbitos del trabajo. Estas modalidades conviven, en el caso de América Latina, con regímenes no regulados en especial en la agricultura de subsistencia, que no ha dejado de ser una actividad clave de las mujeres para la sobrevivencia familiar.

Fuente: elaborado en base a Humphries (1997), Carrasco (2001) y Arenas (2003).

En el gráfico 1.1 se presenta la tendencia regional de su producto per cápita, cuyo crecimiento se refuerza a partir del 2000, por las razones ya citadas. Cabe señalar que las economías con mayor crecimiento a partir de este año están ubicadas en América del Sur.

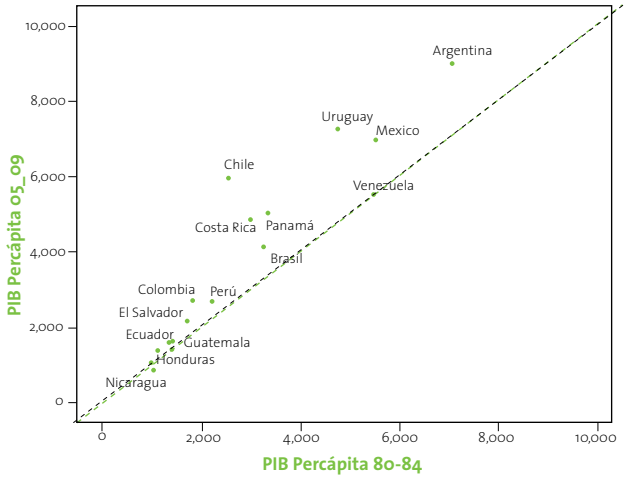
Gráfico 1.1. América Latina: PIB per cápita



Fuente: PENN World Tables, 6.3, World Economic Outlook 2010. Elaboración: Propia

Si bien en toda la región el PIB per cápita en el último quinquenio es mayor que el primer quinquenio de los 80, sólo unos pocos países son claramente "más ricos" que hace 30 años: Argentina, México, Costa Rica, Uruguay y Chile. Los demás países presentan valores similares de producto per cápita de los años 80, como se muestra en el diagrama 1.1, en el cual se correlaciona el PIB per cápita de ambos períodos.

Diagrama 1.1. PIB per cápita América Latina períodos 80-85 y 05-09



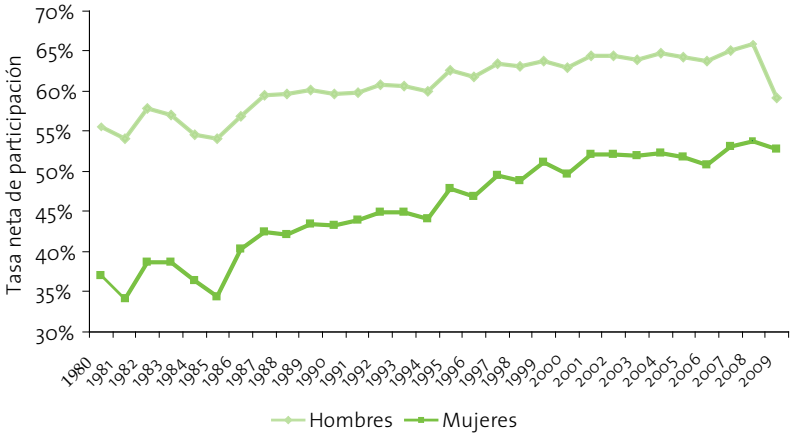
Fuente: Sistema estadístico de CEPAL (CEPALSTAT), varios años. Elaboración: Propia

Por otro lado, este comportamiento también muestra que aparentemente no existe convergencia en el crecimiento económico, es decir que la velocidad a la que crecen los países se mantiene en el tiempo, con lo cual las diferencias entre ellos también se mantienen. En cuanto a la velocidad del crecimiento en las economías en particular, los países que mayor aceleración presentan en la subregión entre 1980 y 2008 son Chile, Uruguay y Colombia, los últimos dos con tasas de crecimiento bastante similares entre los primeros y últimos años de la época. Por otro lado, Venezuela, Perú, Uruguay y Argentina tienen ritmos de crecimiento bastante mayores durante los años recientes, frente a inicios de período. Ecuador, Paraguay y Brasil crecen a ritmos similares en los primeros años de los 80 y los últimos de los 2000, y su crecimiento per cápita anual de estas tres décadas es relativamente bajo frente a la subregión. Bolivia, que decrecía a inicios de 1980 presenta actualmente modestas tasas de crecimiento.

En relación a la época más reciente, el crecimiento de las economías entre 2002 y 2008 se constituyó en la mayor expansión continua de la región desde los años 70. Los países que habían salido de crisis previas fueron los que más crecieron, pero toda la región en general se ubicó, en términos per cápita, en un estrato de nivel medio mundial (PNUD, 2009). Este crecimiento se refuerza, a decir de CEPAL (2009) gracias a circunstancias externas favorables como el incremento de los precios de los productos primarios (entre ellos el petróleo), un influjo favorable de financiamiento, y la reducción de la dependencia de recursos de endeudamiento, entre otros.

Por otro lado, una tendencia histórica clara en la región ha sido el incremento de la participación laboral de las mujeres, con una mayor aceleración durante los últimos años de los 80 y la década de los 90 (ver gráfico 1.2), que ocurre paralelamente a incrementos en los niveles educativos y retardo en la edad de maternidad, así como a mayor cobertura de servicios básicos (Blau, 2006).

Gráfico 1.2. América Latina: participación en el mercado laboral

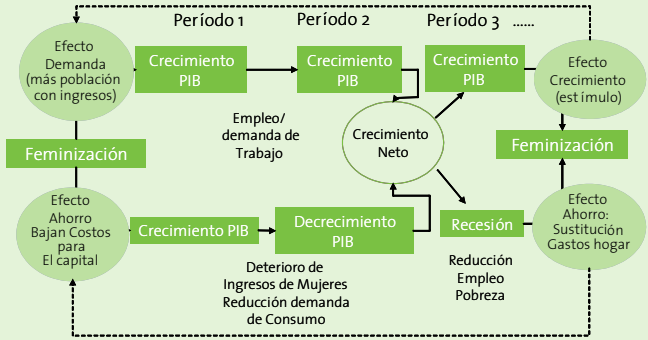


Fuente: Sistema estadístico de CEPAL (CEPALSTAT), varios años.Elaboración propia.

Esta tendencia a la feminización de la división global del trabajo permite develar una relación entre la participación laboral de las mujeres, y el nivel y crecimiento del producto percápita de las economías. Para Ertürk y Darity (2000), esta relación puede darse a través de dos canales: 1) *canal de la reproducción,* que genera efectos positivos si en un período de crisis 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; 2) *canal del mercado laboral,* que puede tener un efecto positivo dada una brecha salarial de género preexistente; o negativo, si esta brecha presiona y hace que el salario medio baje, al menos en el corto plazo, generando reducción en la capacidad de consumo de las mujeres y las familias. Estos mecanismos operan en el ámbito macroeconómico a través de una combinación de cambios en el ahorro y la inversión: el ahorro promovido por el trabajo doméstico no remunerado y la inversión promovida por las reducciones del costo laboral cuando las mujeres ingresan al mercado (ver recuadro 1.2).

Recuadro 1.2
La feminización del trabajo y su relación con el ahorro, la inversión y el equilibrio económico

- Se asume que la fuerza de trabajo femenina es contracíclica (aumenta en las crisis) y que la feminización de la fuerza de trabajo y el trabajo doméstico se mueven juntos.
- La feminización laboral incentiva por un lado un mayor consumo (porque hay mas población asalariada) y por otro mayor inversión con menores costos.
- La capacidad de ahorro de las familias se incrementa gracias a la intensidad del trabajo doméstico que produce bienes que ya no se compran en el mercado.
- En tasas bajas de crecimiento, la feminización crece. Pero ésta estimula la inversión. La feminización trae también mayor intensidad de trabajo doméstico que impacta en los ahorros familiares y de la economía. La combinación de estos dos efectos tienen incidencia directa en el equilibrio económico y el nivel de crecimiento.

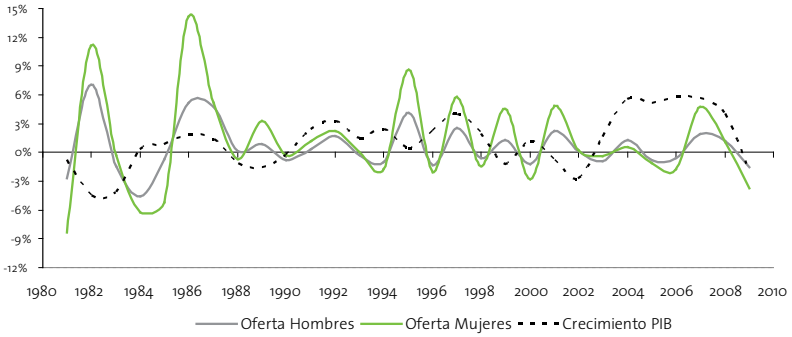


Fuente: Elaboración propia en base a Ertürk y Çağatay (1995)

Para estos mismos autores, la feminización laboral permite identificar también tres modalidades de inserción. La primera, de tipo procíclico, en la que la mano de obra de las mujeres se comporta como un ejército de reserva flexible que se incrementa en crecimiento y disminuye en recesión. La segunda, segmentada, en que la entrada o salida de las mujeres depende de la composición de los sectores y ocupaciones que son afectados por los ciclos económicos: en este sentido, dependiendo de la racionalidad del ciclo económico, puede haber comportamientos procíclicos o contracíclicos. La tercera modalidad indica que la mano de obra femenina sustituye a la masculina en situaciones de crisis de desempleo. Igualmente, el mercado puede inclinarse hacia cooptar personas con menores expectativas de salario, pero que puedan realizar un trabajo similar, con el fin de ahorrar costos en una situación recesiva.

Así, se puede verificar que en América Latina 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. 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. El gráfico 1.3 muestra el comportamiento contracíclico de la oferta laboral, salvo en dos períodos: finales de los años 80 en que la economía tiene un repunte y crece mucho la participación en especial de las mujeres, y durante las crisis de finales de los 90 e inicios de los años 2000 en que las ofertas de trabajo de hombres y mujeres decrecen y se restablecen junto a la recuperación del PIB.

Gráfico 1.3. América Latina: crecimiento de la oferta laboral y crecimiento económico



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina; CEPALSTAT, varios años. Elaboración propia.

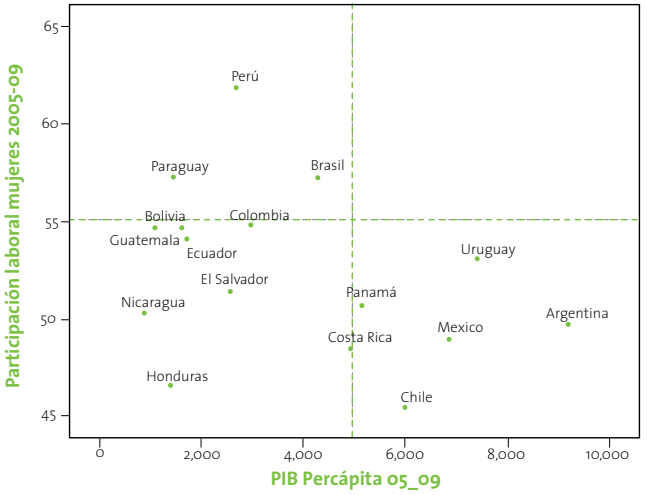
No obstante, al analizar el efecto que la feminización laboral tiene sobre la tasa de crecimiento económico a nivel de ciclos cortos, Vásconez (2010) encuentra que la mayor participación de mujeres respecto a hombres (tasa de feminización o relación de tasas de participación) es positiva y significativa 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 las economías latinoamericanas. En términos del esquema del comportamiento secular de la feminización del mercado laboral descrita por Ertürk 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), los mismos autores plantean que para etapas o niveles bajos de crecimiento se puede intuir que existiría una alta participación laboral de las mujeres aunque 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 y urbanización (relacionados estos con mayor crecimiento). En un nivel medio de crecimiento, la participación alcanza un mínimo, para luego comenzar a elevarse cuando a la par se elevan las condiciones laborales, es decir, crece la participación pero "de mejor calidad".

Para el caso de América Latina, los países de la región se ubican desde el promedio hacia abajo del PIB per cápita medio mundial. Dos grupos de países estarían, de acuerdo a la posición de la feminización laboral frente al PIB per cápita, en la lógica del comportamiento observado por este autor: un primer grupo, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Paraguay presentan altas tasas de feminización laboral y bajo PIB per cápita. En el otro extremo, los países de mayor PIB per cápita de la región, Uruguay, México, Chile y Argentina, presentan menor participación. El segmento medio que estaría de acuerdo con esta ubicación está conformado por Costa Rica y Panamá. Por otro lado, Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Honduras tienen bajo PIB per cápita pero también baja participación femenina en la PEA, con lo cual se podría entender que están fuera de esta lógica de feminización-crecimiento, las economías no estarían brindando oportunidades de trabajo pero tampoco se presentan como mano de obra sustituta o relativamente barata frente a la masculina.

Diagrama 1.2. América Latina: posición en PIB per cápita y participación laboral de las mujeres



Fuente: Anuario estadístico CEPAL 1950-2008, CEPALSTAT, 2010. Elaboración propia.

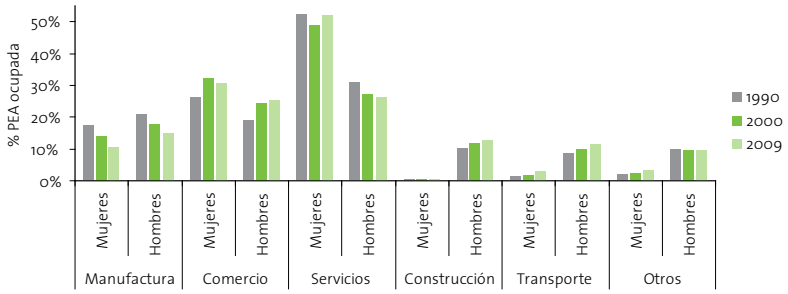
Se debe indicar, en línea con este mismo marco conceptual, que la existencia de brechas salariales entre hombres y mujeres efectivamente incentiva la velocidad de recuperación de la economía y el crecimiento de corto plazo, pero en el mediano plazo se presenta la relación opuesta, lo cual plantea la existencia de un efecto de reducción de la demanda potencial dado por las brechas de género. También se puede intuir que existe una orientación procíclica del salario medio, contrariamente a lo que predicen los modelos de ciclos económicos y las teorías clásicas de la productividad (Vásconez, 2010).

Por otro lado, no existe evidencia empírica en la región sobre el "canal de la reproducción", pero de acuerdo a Vásconez (2010) si bien existe una relación directa entre la feminización laboral y el crecimiento, las horas de trabajo (intensidad y jornada completa) inciden inversamente en los períodos de recuperación económica entre 2003 y 2009; con lo cual se podría suponer que estas horas dedicadas al trabajo del mercado y por ende deducidas del trabajo doméstico puede estar generando un desahorro para el sistema económico.

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. En el gráfico 4 se puede observar que el sector con mayor aporte al producto interno bruto son los servicios y el sector más dinámico 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. En 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 con tendencia extractivista en Ecuador, Bolivia y Venezuela.

En términos de generación de empleo, el sector servicios y comercio son los mayores generadores de trabajo en especial para las mujeres, llegando al 80% de su población ocupada. Y las oportunidades de trabajo en la industria, siendo bastante bajas, se han reducido en 15 años (del 18% al 16% de la PEA ocupada). En el caso de los hombres se eleva también el empleo en servicios y se reducen las plazas de trabajo en la agricultura.

Gráfico 1.4. América Latina: empleo por sector, áreas urbanas



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, varios años. Elaboración propia.

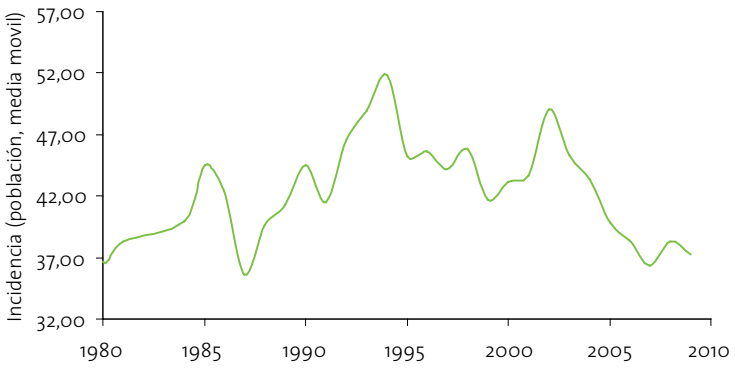
1.5 Pobreza y generación de ingresos de las mujeres latinoamericanas

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[45].

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 5 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 2009 la situación cambia para Ecuador y Colombia, y pasan a superarlos Paraguay y El Salvador.

45 De acuerdo a la línea de pobreza de cada país.

Gráfico 1.5. América Latina: pobreza 1980-2009



Fuente: CEPAL, Panorama Social, varios años; CEPALSTAT. Elaboración propia.

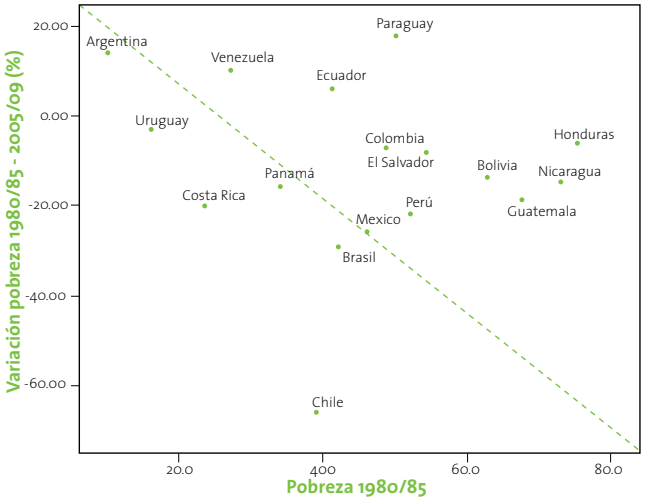
El análisis de convergencias[46] permite medir la tendencia de los valores de una variable en el tiempo, para un conjunto de países (o regiones geográficas en general). El diagrama 1.3 permite observar la relación entre la pobreza en los años 80 y la tasa de crecimiento de la pobreza entre los 80 y los 2000[47] . Los países que se ubican hacia el lado derecho han partido de una situación de mayor pobreza en los 80; los países ubicados en la sección superior han tenido un crecimiento más elevado (o un decrecimiento más lento) de la pobreza. Esto quiere decir que aquellos que se ubican hacia la esquina superior derecha eran los más pobres en los 80 y a la vez los que mantienen tasas más altas de crecimiento de este indicador; este es el caso de Honduras, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Paraguay, que si bien han experimentado un decrecimiento en la pobreza, éste ha sido lento en comparación con el resto de economías de la región, habiendo partido de una situación de mayor pobreza relativa. El mismo ritmo de decrecimiento se ubica en Uruguay, Costa Rica y Panamá, pero estos países han partido de una mejor situación relativa. Por otro lado, Argentina, Venezuela y Ecuador tienen tasas positivas de crecimiento de la pobreza entre 1980 y 2009 habiendo partido, especialmente los dos primeros, de niveles relativamente bajos en los 80. Finalmente, México, Perú, Guatemala, y en especial Brasil y Chile experimentaron altas tasas de reducción en la pobreza, habiendo sido países de nivel medio a inicios de los 80.

46 Ver glosario.

47 Convergencia "beta". Ver glosario.

Un proceso de convergencia absoluta hubiera mostrado que los países más pobres debieron reducir su nivel de pobreza más rápido. Esto no es evidente bajo este análisis descriptivo, con lo cual se puede intuir que los paquetes de políticas y esfuerzos hacia la reducción de la pobreza durante los últimos 30 años han conseguido como máximo alcanzar los niveles de inicios de los 80, como se mencionó antes. Muchos países con altos índices de pobreza durante los 80 presentan todavía altas tasas de crecimiento de este indicador durante los últimos años y otros con índices bajos de pobreza la incrementan. Si se analiza particularmente el año 2009 en que la región eleva sus niveles de pobreza como producto de la crisis reciente, se puede observar que esta elevación estuvo en algunos casos en alrededor de 3 puntos (como en el caso de Ecuador y Perú, de acuerdo a estimaciones de los institutos de estadística de estos países), con lo cual se intuye que una de las causas de reducción de la pobreza entre 2006 y 2008 (los precios de los commodities), podría haber sido a la vez generadora de un nuevo repunte en este indicador.

Diagrama 1.3. Convergencia beta para pobreza en América Latina

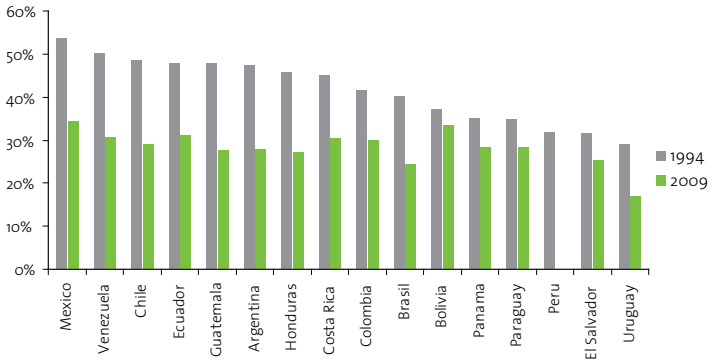


Fuente: CEPAL, Panorama Social, varios años. Elaboración propia.

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 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 15 años, en especial para los países con mayor incidencia de este fenómeno en el pasado (ver gráfico 1.6).

Gráfico 1.6. América Latina: mujeres entre 25 y 60 años sin ingresos propios



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL; CEPALSTAT, 2009. Elaboración propia.

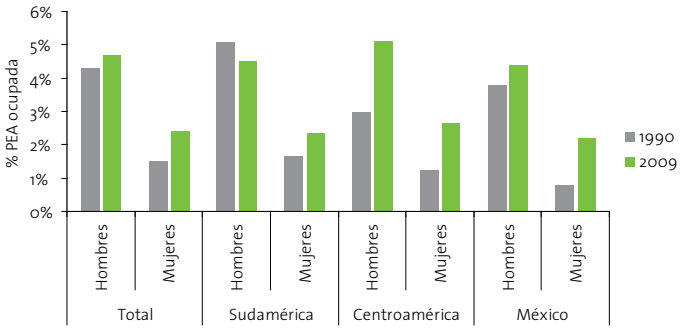
Por otro lado, las mujeres en general tienen comando sobre pocos activos y propiedades, con lo cual están en dificultades mayores para enfrentar situaciones de crisis o inestabilidad. De acuerdo a Deere (2009), durante los primeros años de los 2000, solamente entre el 10 y 30% de mujeres eran dueñas de sus parcelas agrícolas; 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% de las mujeres son 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). No obstante, para esta misma autora, el re-

cuento de las propiedades de hombres y mujeres permite relativizar el concepto de "jefatura de hogar", ya que en conjunto el comando sobre recursos de las mujeres frente al de los hombres es mayor, en términos relativos, que la proporción de jefatura femenina sobre masculina, para los años recientes.

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. Esta segmentación de los mercados responde a la estructura "trial" mencionada anteriormente.

Es así que para 2009 la mayoría de mujeres empresarias se encontraban al mando de microempresas; la mayor participación de empresarias está en Argentina, 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 2009, 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.

Gráfico 1.7. América Latina: patronos y patronas de microempresas por subregión



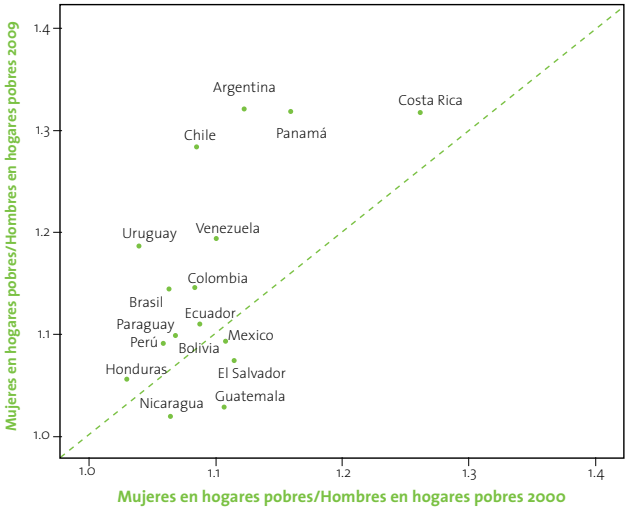
Fuente: Panorama Social de América Latina, 1990, 2009. Elaboración propia.

Por otro lado, la población autoempleada y la que trabaja en microempresas (sin ser patrona) también está relacionada con trabajos de baja calificación y no legalidad en términos de afiliación a la seguridad social, declaración de impuestos y contabilidad. En 1990 el 52% de mujeres y el 41% de hombres latinoamericanos se emplearon en sectores de baja productividad; el 30% de mujeres y el 25% de hombres eran autoempleados; estos porcentajes cambian a 53% y 43% en baja productividad; 32% y 28% en autoempleo en 2009 (de acuerdo al Panorama Laboral OIT, 2010). Estos datos permiten intuir que existe una tendencia hacia el abandono del empleo en relaciones de dependencia hacia las unidades económicas pequeñas o el trabajo por "cuenta propia".

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, el diagrama 1.4 muestra que la relación entre la proporción de mujeres frente a hombres en hogares pobres se ha incrementado: la gran mayoría de los países se sitúa por sobre la diagonal, es decir, exhibe índices de feminidad de la pobreza más altos en 2009 que en 2000. En promedio, este índice se ubicó alrededor de 1,25 para 2009 (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).

Diagrama 1.4. América Latina: feminidad de la pobreza entre 2000 y 2009



Fuente: CEPALSTAT, varios años. Elaboración propia.

Por otro lado, la proporción de mujeres como principales perceptoras de ingresos se ha incrementado en la región entre 1990 y 2009, 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 2009 es de 30% (CEPALSTAT), oscilando entre 27% (Chile) y 45% (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. Sin embargo, de acuerdo a Valenzuela (2005) esta "feminización" de la pobreza puede estar influenciada en gran parte por la monoparentalidad, en especial en los hogares llevados por madres jóvenes. 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.

Estas tendencias permiten observar la existencia de varias carencias en la generación de recursos materiales para las mujeres, y las estrategias frente a estas carencias pueden estar provocando la concentración o el estancamiento de las mujeres en cierto tipo de actividades de baja calidad y generación de bienestar. Estas carencias son reconocidas por las mujeres, quienes valoran en primera instancia la posibilidad de ejercer comando sobre recursos y también la seguridad o el acceso a activos mínimos como dimensiones importantes de reducción de la pobreza (ver recuadro 1.3).

Recuadro 1.3
Percepción de las mujeres quiteñas sobre la pobreza inmediata y estructural

Al ser preguntadas sobre cómo perciben la pobreza, las mujeres quiteñas la relacionan con la incapacidad de cubrir las necesidades de la familia que es a la vez un factor de angustia y temor: "ser pobre es algo muy triste, porque a veces uno tiene para una cosa y no para otra. A una le da ganas de llorar porque a veces le mandan a pedir algo en el colegio y como uno no tiene, no les podemos dar a los hijos lo que nos piden. Por eso la pobreza es muy triste" (Verónica, noviembre 2004); y la familia pasa a ser su responsabilidad única cuando están casadas: "antes estaba mejor porque cuando una es soltera

no me hacía falta nada, vivía bien. Tenía para todo, en cambio ahora no puedo darles muchas cosas a mis hijos, el marido es más peso en la casa" (Martha, noviembre 2004).

No obstante, no todas son igualmente pobres. Los hogares más pobres son aquellos que no están cohesionados o hacen su vida en las calles: "Hay distintas clases de pobres, porque hay familias que pasan en la calle durmiendo, pidiendo caridad, otros pasan tomando, hay niños que no tienen padres de familia que les den un pedazo de pan y se mueren del hambre, piden limosna" (Verónica, noviembre 2004). En otras dimensiones de la pobreza, las mujeres resaltan factores como la salud y las redes sociales y la vivienda: "Mi situación parece que está mejor (...) lo bueno es que tenemos salud, tengo problemas de repente con mis hijos, a veces ellos toman y eso no me gusta, ahora los hijos jóvenes no obedecen a sus papás, hacen lo que ellos quieren.." (María, noviembre 2004). Por otro lado, "los que tenemos una casita donde meter la cabeza somos menos pobres" (Consuelo, noviembre 2004).

Se reconocen además los vínculos intergeneracionales para el sostenimiento familiar basados en el patriarcado, que son bastante comunes en Latinoamérica: "Desde que mi papi falleció la situación está peor, cuando vivía mi papi nunca nos moríamos del hambre, no teníamos mucho, pero teníamos" (María Luisa, noviembre 2004). De hecho, la pobreza tiene, de acuerdo a estas percepciones, alta relación con el hecho de "ser vieja y no tener hijos, o que los hijos ya no estén en el hogar".

Fuente: resumen de entrevistas realizadas en las zonas periféricas de Quito; en Prieto et al (2005).

1.6 Desigualdad vertical (de ingresos) y horizontal (brechas de género)

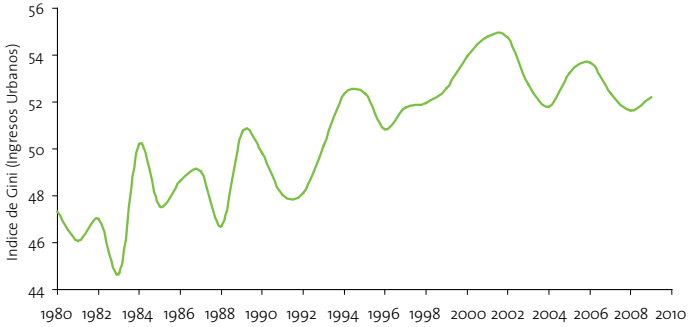
En este acápite se introduce el análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos en la región latinoamericana y su relación con fenómenos estructurales de la desigualdad horizontal de género, que se da principalmente a través de las desigualdades que enfrentan las mujeres en su trabajo, dentro del mercado laboral y en el ámbito doméstico.

La evolución de la desigualdad en la región en los últimos 20 años muestra una tendencia creciente en la década de los 90, que se revierte durante los años 2000 marcando, para algunas visiones optimistas, un punto de inflexión de la tendencia general de la desigualdad, persistente y creciente que ha tenido lugar históricamente en la región. Se justifica esta visión pensando en la concurrencia de los factores estructurales como la reducción de la fecundidad, el incremento de la educación, la estabilización de las economías; y factores más inmediatos como incrementos en los niveles de empleo, cambios en los precios relativos de los bienes primarios, los programas focalizados, una política fiscal favorable, entre otros.

No obstante, en comparación con otras regiones, el coeficiente de Gini[48] muestra que todavía la región es la más desigual del mundo y no se puede afirmar una reversión del comportamiento observado durante más de 30 años. Así, la visión menos optimista sostiene que la desigualdad es un fenómeno que tiende a permanecer sin presentar variaciones significativas en el tiempo y la tendencia general histórica sigue siendo alta. Lo que sí parece haber ocurrido es que se superaron las secuelas de las crisis de los 90 pero, al igual que en períodos recientes, nuevas crisis pueden impactar en este indicador (ver gráfico 1.8).

48 El Coeficiente de Gini mide la distribución de ingresos, al relacionar esta variable ordenada acumulativamente de menor a mayor (en el eje vertical) y la proporción de la población a la que corresponden las sucesivas proporciones del ingreso (en el eje horizontal). En completa igualdad, a todos los individuos les corresponde igual proporción del ingreso, con lo cual la relación entre ambas variables es la diagonal desde el origen, entre ambos ejes. El Gini mide la distancia entre esta recta y la relación observada en la realidad, con valores entre 0 (igualdad) y 1(completa desigualdad). Este coeficiente también se puede utilizar para medir la distribución de otras variables como la riqueza o la carga de trabajo.

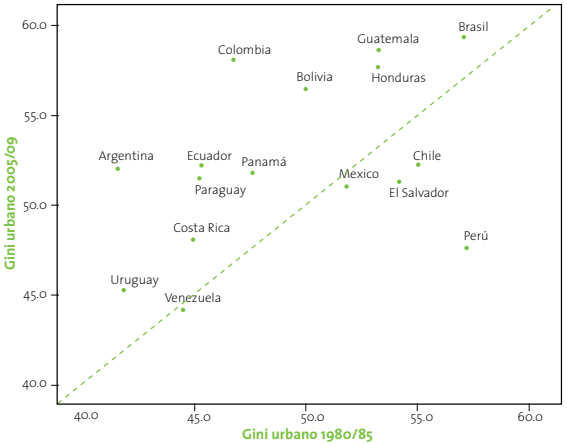
Gráfico 1.8. América Latina: desigualdad de ingresos 1980-2009



Fuente: World Income Inequality Database (WIID), CEPAL Panorama Social de América Latina, varios años.
Elaboración propia.

Como se muestra en el diagrama 1.5, la mayoría de los países de la región son más desiguales hoy que en los años 80, con excepción de Chile, El Salvador, Perú y Venezuela, que exhiben tasas medias de desigualdad (relativas a la región latinoamericana). Por otro lado, Brasil sigue manteniendo sus tasas altas (aunque con reducciones importantes durante los últimos 5 años) y Colombia pasa de tener una desigualdad menor a la media en los 80 a una de las mayores entre 2005 y 2009, al igual que Honduras y Guatemala.

Diagrama 1.5. América Latina: desigualdad comparada entre 1980-1984 y 2005-2009



Fuente: CEPALSTAT, varios años. Elaboración propia.

El incremento de la desigualdad está relacionado con los períodos más fuertes de reforma estructural y las respuestas ortodoxas a las crisis de alrededor de finales de los 90. No obstante, no se puede decir que la desigualdad y el crecimiento mantengan una relación inversa unívoca y no ambigua; de hecho durante períodos de alto crecimiento económico la desigualdad no responde con una reducción, a menos que se den mecanismos redistributivos o que se haya tratado de un crecimiento orientado por demanda.

En oposición con una situación económica estable y saludable, Chile, Argentina y México se han caracterizado por tener niveles altos de desigualdad hasta antes de los 2000, año a partir del cual se inicia un decrecimiento del coeficiente de Gini, llegado a reducirse en 4 puntos en 6 años. Por otro lado, se aprecia un grupo de países de desigualdad media, con cambios menos drásticos hacia los últimos años, que combinan tasas de crecimiento importantes durante los últimos años de los 2000 pero elevaciones en la desigualdad: Ecuador, Costa Rica, Panamá y Paraguay. En el caso de Bolivia, el Gini no cambia durante los 90 pero se eleva al final de esa década hasta 2003, año a partir del cual se ha mantenido más o menos igual.

En general la desigualdad general de ingresos de la región es más "homogénea" hoy que hace 30 años. Es decir, los países de la región tienden a ser más "igualmente desiguales". En los países con menor desigualdad a inicios de los años 80 ésta crece más que en aquellos con una desigualdad inicial más alta.

No obstante, durante los años de crecimiento reciente, esta situación parece revertirse. En promedio, la región reduce cerca de un punto y medio el índice Gini entre la segunda mitad de los 90 y 2009. No obstante, se aprecia con claridad 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. De los países de mayor desigualdad en los años 90, Bolivia no consigue revertir aún esta situación, aunque reduce un poco el índice entre 2000 y 2009. Actualmente Venezuela, Uruguay, Costa Rica, El Salvador y Perú presentan menores niveles de desigualdad, mientras que Bolivia, Colombia, Brasil, Honduras y Guatemala presentan los más altos.

De acuerdo a Lustig (2009), 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[49]. 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.

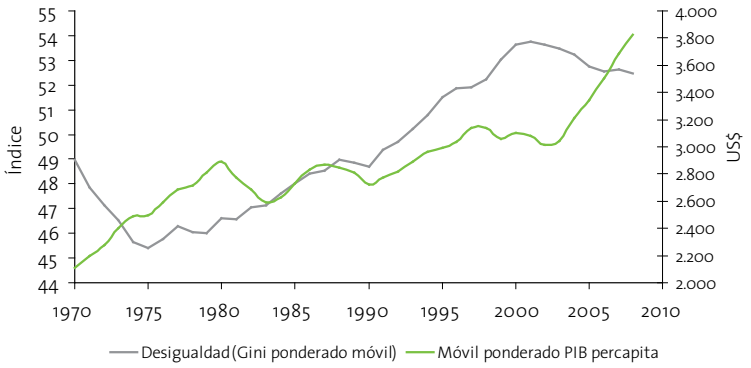
No obstante, al continuar siendo la región latinoamericana una de las más desiguales del mundo, enfrenta aún la necesidad de llevar adelante reformas profundas orientadas hacia la demanda y la equidad, en especial vía mercado laboral, ya que éste es la principal fuente de ingreso de la población en la región. Esta desigualdad salarial 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. En este grupo hay una mayoritaria presencia de mujeres: el promedio de participación laboral de las mujeres latinoamericanas es de 53% frente a 80% de los hombres, al año 2010. No obstante, si bien la brecha en participación laboral (que está relacionada con la posibilidad de generación de ingresos) constituye una fuente importante de desigualdad de género y global, las brechas salariales refuerzan las desigualdades de salario y presionan el salario medio hacia abajo en especial en las actividades menos calificadas y regímenes menos regulados, con lo cual estas desigualdades pueden ahondarse.

La existencia de estas brechas puede constituirse en una fuente de ahorro para la economía, especialmente en regímenes orientados por ganancia; o en un factor de desaceleración en regímenes orientados por demanda. En el caso de América Latina, se aprecia una tendencia secular similar entre las desigualdades de ingreso y el crecimiento; no obstante, en el gráfico 9 se puede observar que la desigualdad crece menos rápi-

49 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.

do y durante los años 2000 se aprecian movimientos opuestos, en línea con lo que se ha denominado "crecimiento pro pobre" [50], que se verifica en muchos de los países de la región durante los últimos años (Ponce, 2010).

Gráfico 1.9. América Latina: desigualdad y PIB



Fuente: World Income Inequality Database (WIID): CEPAL, anuarios estadísticos varios años. Elaboración propia.

Uno de los vínculos más visibles entre la desigualdad vertical y horizontal[51] (en este caso, entre hombres y mujeres) tiene que ver con el funcionamiento del mercado de trabajo y el empleo. Como consecuencia de las crisis económicas de los años iniciales de la década de 2000, la mayoría de países de la región experimentó elevaciones en el desempleo. Estas alcanzan su máximo en el período 2002-2003, más alto que durante la mayor elevación de mediados de los 80. Igualmente en concordancia con la recuperación económica el desempleo se reduce hacia el final de la década. Las proyecciones permiten observar un ligero incremento durante 2009 (sin llegar a las tasas de las crisis o a las más elevadas de la década de los 80).

De acuerdo a autoras de la economía feminista, el juego de oferta y demanda de trabajo, es decir, el "mercado", es resultado de un sistema de conflictos. Así, la distribución entre salario y ganancia está basada en las tensiones entre las condiciones de vida. La oferta laboral es fruto de un proceso de producción organizado a partir de la división sexual del trabajo; la demanda, por su lado, es parte del sistema económico de mer-

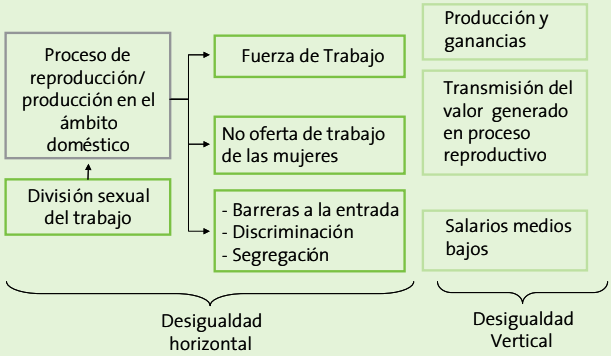
50 Ver debate sobre la relación entre desigualdad y crecimiento en el glosario.

51 Ver glosario.

cado. Esto tiene dos implicaciones: el salario resulta no ser el reflejo de la productividad del trabajo; y el desempleo (y subempleo) no reflejan sobreoferta de trabajo no productivo sino la separación entre proceso de producción de mercancías y el de reproducción de la población (ver recuadro 1.4).

Recuadro 1.4
Reproducción de la desigualdad en la relación reproducción-mercado

Las desigualdades horizontales provenientes del sistema de género provocan transmisión de valor entre trabajo y el sistema de acumulación vía formación de fuerza de trabajo barata, brechas salariales y ahorro del sistema. Esto a su vez refleja desigualdad vertical, de ingresos y factorial.

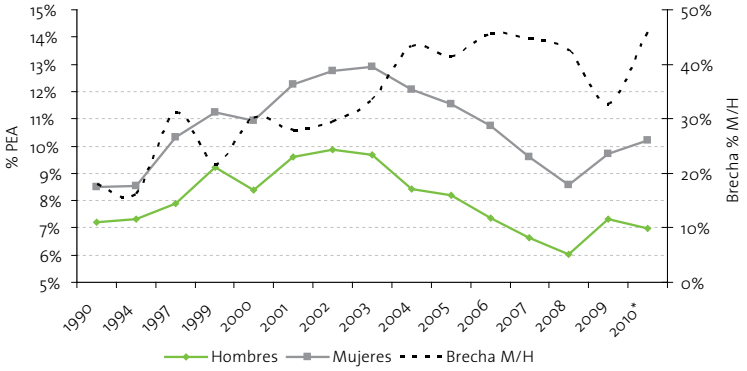


Fuente: Adaptación de Vásconez (2010).

Así, la región latinoamericana refleja algunos de estos fenómenos en su historia reciente: brechas de desempleo, diferencias salariales de género con alto componente de discriminación y persistencia de población femenina carente de independencia económica. En el caso del desempleo, aun cuando se observa una tendencia general hacia la reducción de este indicador 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, con excepción de 2009 en que el desempleo de los hombres se elevó más debido a la naturaleza de la recesión de ese año[52]. La evolución del desempleo al igual que la brecha entre mujeres y hombres se presenta en el gráfico 1.10.

52 Un análisis detallado de las implicaciones de género de la reciente crisis se encuentra en el capítulo 6 de esta publicación.

Gráfico 1.10. América Latina: desempleo



(*) Primer trimestre
Fuente: CEPAL; Panorama Laboral OIT, 2010. Elaboración propia.

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 .

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[53].

En este contexto, de acuerdo a la OIT, la tasa de subempleados y subempleadas por insuficiencia de horas se duplica durante los años

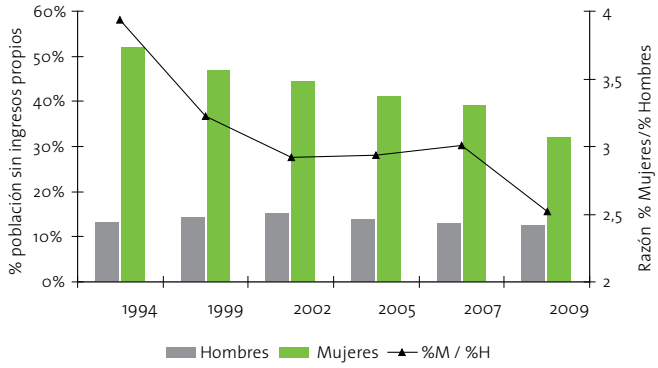
53 Boletín CEPAL-OIT, septiembre 2009.

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[54].

Cabe señalar, no obstante, que la brecha de género en la población sin ingresos se ha reducido sustancialmente entre 1994 y 2009 en parte por la participación laboral de las mujeres, pero también como fruto de cierta diversificación de ingresos provenientes de remesas o transferencias gubernamentales en especial en la población más pobre. En 1994 la relación entre hombres y mujeres sin ingresos era de 4 a 1; en 2009 se reduce a más de la mitad. Como muestra el gráfico 1.11, la proporción de población masculina sin ingresos no ha cambiado durante este período.

54 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 Ñopo (2008, 2010); para el caso de América Latina ver Esquivel (2007), Amarante y Espino (2004), Berger y Todaro (2003).

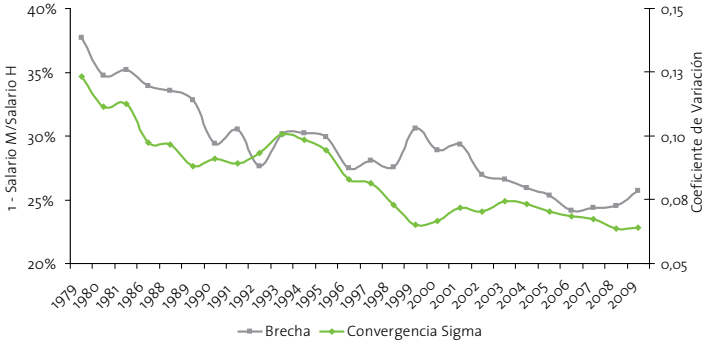
Gráfico 1.11. América Latina: hombres y mujeres sin ingresos propios



Fuente: CEPALSTAT, seguimiento a metas del milenio, 2009.Elaboración propia.

Igualmente, la brecha salarial, considerando la población con educación superior, también tiende a descender y a converger a partir de 1990, 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.

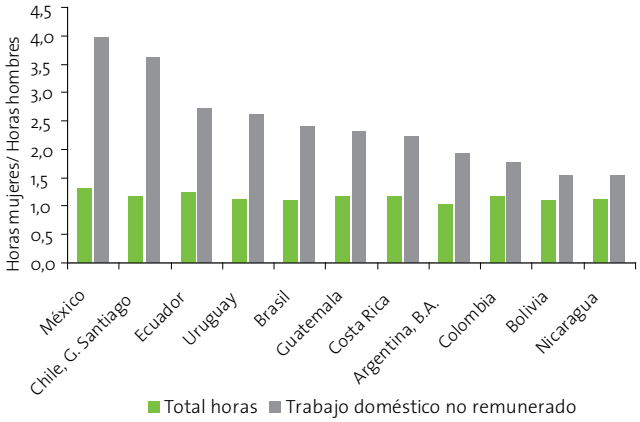
Gráfico 1.12. América Latina: brecha salarial de género para población con más de 13 años de escolaridad



Fuente: Compendio Estadístico CEPAL, 50 años, 1950-2008; CEPALSTAT 2009. Elaboración propia.

Uno de los principales elementos estructurales de la relación entre la desigualdad general y la desigualdad de género hace referencia a la visión sesgada de la economía frente a la economía del cuidado. Así, se ha denominado "crisis de los cuidados" a la limitada y decreciente oferta de trabajo doméstico no remunerado que sostiene los hogares en muchos países, debido ante todo a que la dependencia se eleva y las mujeres (proveedoras históricas de cuidados) tienen menos tiempo para este trabajo. Esto, en el marco de la "macro" crisis hace ver que aunque el sostenimiento de la vida no ha sido la finalidad del sistema económico, de todas formas se ha dado a través del trabajo de una proporción básica de la población que lo ha tenido bajo su responsabilidad, siendo esto aceptado como natural. Si bien no existe información histórica para los países de Latinoamérica, se puede apreciar que en la mayoría de los países que han realizado análisis de uso del tiempo se presentan desigualdades muy elevadas en la carga de trabajo doméstico no remunerado de cuidados, de entre 1,5 y 4 veces (gráfico 1.13).

Gráfico 1.13. América Latina: relación de dedicación al trabajo para hombres y mujeres entre 2002 y 2007



Fuente: CEPAL, Observatorio de la Igualdad de Género, CEPAL. Elaboración propia.

El gráfico anterior permite observar también que 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. Por otro lado, en términos macro, cálculos iniciales del valor monetario equivalente

del trabajo de cuidados para México y Ecuador permiten inferir que la redistribución necesaria de recursos hacia la economía del cuidado sería del orden del 30% del ingreso nacional (Vásconez, 2009; Gomez Luna, 2010)[55].

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.

55 El cálculo de indicadores ampliados de bienestar que incluyen el tiempo como dimensión del bienestar, podría permitir tener una idea más clara de las desigualdades estructurales basadas en tiempo y los flujos de valor que se transmiten hacia el capital a partir del trabajo de cuidados. Existen algunas metodologías interesantes, como las mediciones de líneas de pobreza de tiempo, déficit de tiempo, valoraciones de la producción del hogar, entre otros, que están siendo utilizadas para mediciones en el caso de países como Argentina, Uruguay, México y Chile. La vinculación de estas mediciones con los flujos del circuito económico es una tarea pendiente de discusión y análisis.

1.7 Síntesis de dimensiones de situación de las mujeres y ubicación de los países de Latinoamérica

A continuación se presenta, a manera de síntesis, un resumen de las principales variables analizadas en este capítulo, a través de un análisis factorial de componentes. El análisis factorial permite analizar las variables que están relacionadas entre sí para explicar un determinado fenómeno. Este método analiza las distancias entre los vectores correspondientes a las variables mencionadas, presentándolas en forma gráfica en un espacio de dos o más dimensiones. El método permite agrupar variables que se encuentran correlacionadas entre sí, en subconjuntos de características dentro de los cuales luego se ubican los países analizados. Las variables que se utilizaron para este proceso de cálculo fueron:

Variables laborales de hombres y mujeres

- Participación laboral de las mujeres entre 2005 y 2009
- Informalidad de hombres 2009
- Informalidad de mujeres 2009
- Desempleo de hombres y mujeres 2009
- Brecha salarial de género a 2009
- Brecha de género en la participación laboral, 2009

Variables de situación social y de género

- Pobreza (ingresos) 2009
- Coeficiente de Gini 2009
- Porcentaje de hogares con más de 5 miembros, 2009
- Porcentaje de mujeres y hombres sin ingresos a 2009
- Índice de desarrollo humano,2009
- Índice de feminidad de la pobreza, 2009
- Porcentaje de mujeres aportantes de ingresos en el hogar a 2008 (último dato)

Variables macro

- Porcentaje de gasto social en el total del gasto público, 2009
- Apertura económica, 2009
- PIB per cápita, 2009

El método empleado permitió realizar 4 agrupaciones, sobre la base de dos ejes de análisis: un eje de crecimiento/pobreza, y otro de empleo:

Diagrama 1.6. América Latina: ubicación de países de acuerdo a las dimensiones del análisis de componentes

	Pobreza/bajo crecimiento →	
Mejores Condiciones de empleo ↓	**Grupo 1** Desempleo de hombres y mujeres Alta Brecha salarial de género Importante gasto social y gasto público en general	**Grupo 2** Participación laboral creciente de las mujeres Incidencia alta de mujeres sin ingresos Informalidad de hombres y mujeres Pobreza
	Grupo 3 Alto índice de Desarrollo humano Alto PIB percápita Feminidad de la pobreza	**Grupo 4** Alta proporción de hogares con más de 5 miembros Hombres que no perciben ingresos Apertura Económica Brecha de género en participación laboral

Fuente: Elaboración propia.

Grupo 1

En este grupo se ubican países con relativamente mejor situación en cuanto a sus indicadores generales de situación: alto PIB percápita, alto gasto público, pero también presentan elevados niveles de desempleo y mayores brechas salariales de género. Son países con alta participación de las mujeres en el mercado laboral, pero esta participación no asegura una mejor situación individual. Aquí se ubican Uruguay y Brasil. En Uruguay, la recuperación económica a partir del segundo trimestre de 2003 trajo un crecimiento sostenido en el que la participación laboral femenina continuó su crecimiento histórico a mayor velocidad que la masculina (Espino, 2010), con lo cual las brechas de participación se cerraron pero la brecha de desempleo se mantuvo y amplió. Para el caso de Brasil, en el período reciente de bonanza económica hay incrementos de la participación laboral de las mujeres aunque se mantienen los sesgos de selección, con lo cual se elevan las brechas de salario y se reduce el

desempleo, mostrando mejores oportunidades de entrada y empleabilidad, pero no en empleos a tiempo completo (Vásconez, 2010).

Grupo 2

Este segundo grupo refleja condiciones de alta vulnerabilidad en cuanto a variables de situación como pobreza y desigualdad pero también alta informalidad e incidencia de población femenina sin ingresos, y bajo crecimiento. En este grupo también se encuentran países con creciente participación laboral de las mujeres y un porcentaje importante de mujeres aportantes al ingreso del hogar, que pueden asociarse con hogares con jefatura femenina. En este grupo de países se ubican Colombia, Perú, Paraguay, Bolivia y El Salvador. Los primeros dos países han llevado adelante reformas económicas orientadas hacia el mercado y no exhiben cambios profundos en sus regímenes de bienestar frente al modelo implementado durante los años 90. En los otros tres casos se puede observar que son economías de bajo crecimiento histórico y pobreza crónica, de instituciones relativamente débiles y pocos cambios estructurales. Salvo el caso de Bolivia, esta situación no se ha revertido durante los últimos años.

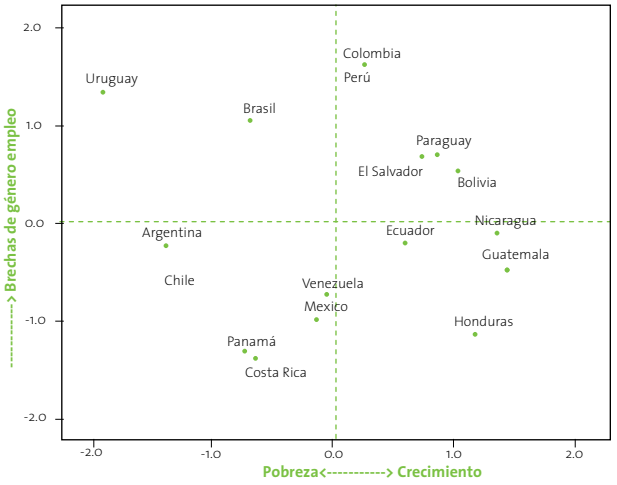
Grupo 3

En el grupo 3 se ubican países en mejores condiciones respecto a la pobreza general, con un mayor nivel de producto per cápita y un mayor índice de desarrollo humano. No obstante, estos casos también están asociados con una elevada tasa de feminidad de la pobreza; es decir, como se mencionó antes, son países en los que las estrategias de reducción de pobreza pueden haber estado sustentadas en elevación de las desigualdades dentro de los hogares, o entre hogares pobres. En este grupo se ubican Argentina y Chile. En este mismo grupo, con menores tasas de crecimiento pero relativamente mejores condiciones de empleo, menor informalidad y menos población sin ingresos se ubica Costa Rica y Panamá. Se puede identificar entonces dos perfiles de regímenes: el primero que ha puesto énfasis en estrategias pro crecimiento económico y políticas que tienden a reducir la pobreza vía ingresos. El segundo, que ha enfatizado en políticas de apoyo al empleo aunque con posibles mayores impactos en el empleo masculino.

Grupo 4

El último grupo contiene variables que suponen mejores condiciones de empleo aunque la participación laboral de las mujeres es menor, hay alta incidencia de pobreza y gran cantidad de hogares con más de 5 miembros; en este grupo también se encuentra una mayor proporción de hombres sin ingresos y se ubica una variable macro: la apertura económica, que de acuerdo a este análisis, tendría mayor relación con la pobreza que con el crecimiento económico. Con relativamente menores niveles de informalidad y alta incidencia de la aportación económica femenina y monoparentalidad se ubican en este grupo Ecuador, Guatemala y Honduras; en igual lógica pero menores niveles de pobreza se encuentran Venezuela y México.

Diagrama 1.7. Ubicación de los países de América Latina de acuerdo a la agrupación de variables de situación laboral, pobreza y crecimiento



Fuente: Bases de datos por país construidas para el estudio. Elaboración propia.

1.8 Conclusiones y reflexiones finales

En un marco de desigualdad de más de tres décadas en la región latinoamericana y los países de estudio, los últimos 4 años presentan una mejora tanto en la distribución del ingreso en general como en el crecimiento económico y las condiciones de empleo. Estos indicadores cambian en 2009 dados los efectos de la reciente crisis financiera, aunque se proyectan mejoras hacia 2010. En este marco, las desigualdades de género expresadas en las brechas de participación se han reducido mostrando un crecimiento de la feminización laboral más que la oferta masculina. Por su lado, las brechas de desempleo y salario no se han modificado, e inclusive algunas de ellas se agravaron en las crisis de la década y no se han recuperado totalmente. Igualmente, a la par con cambios importantes en las estructuras demográficas, persisten diferencias importantes entre países y dentro de ellos, con lo cual en muchas regiones en especial centroamericanas y de la región andina las estructuras familiares extensas generan presión sobre el trabajo doméstico de cuidados que, para toda la región en general, continúa a cargo casi exclusivamente de las mujeres.

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 (en algunos casos a través de reformas tributarias y en la mayoría de ellos elevaciones sostenidas del gasto), 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. Por el lado de las inequidades de género, las tendencias generales muestran pocos cambios en las estructuras laborales y del trabajo doméstico no remunerado, y pocos esfuerzos de reformas estructurales que permitan romper estas inercias. No obstante, se observa una tendencia hacia la reducción de las brechas de ingresos laborales, menor cantidad de población femenina sin ingresos y mayor participación laboral, pero en condiciones estructurales de subempleo. También se observa una tendencia hacia el "retaceo" de las economías y las unidades económicas, ante la multiplicación de unidades micro e individuales (autoempleo) cuyas condiciones laborales son inciertas e inestables, y con una amplia

participación de mujeres. Las estructuras de la economía en términos sectoriales no cambian sustancialmente, sin embargo 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 soberanía alimentaria y el autosostenimiento, con lo cual se esperaría que se incremente el apoyo a estas economías y a sus principales actoras, que son las mujeres. Un resultado positivo en términos del bienestar de las mujeres depende de que se superen las limitaciones del enfoque de la "microempresarización" que tuvo consecuencias negativas en términos de exclusión, pauperización y sobrecarga de trabajo en las mujeres en la mayoría de los países.

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. Un análisis sobre el trabajo doméstico y el ahorro de los hogares frente a la oferta laboral femenina es necesario para verificar esta intuición. Si bien alguna literatura y evidencia fuera de la región muestran un proceso de defeminización en etapas más avanzadas del crecimiento orientado a exportaciones (en estas etapas se supone que las exportaciones cambian su naturaleza, se les añade valor agregado, se insertan en formas de competencia menos relacionadas con el precio, lo cual requiere mayores destrezas y calificación o capacitación para lo cual el empleo

masculino es preferido), 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.

En este contexto, podemos describir la relación entre la lógica de género y la lógica económica a partir de este análisis de la situación latinoamericana en términos de inequidad de género que se añade a la inequidad persistente en la región. Esta lógica se ha basado en un estado que reduce su inversión en sistemas de protección y cuidado en situaciones de recesión (situación que se revierte en los últimos años y en el último episodio recesivo); un mercado laboral que paga menos, expulsa trabajadores y trabajadoras, genera situaciones de vulnerabilidad ante un potencial desempleo que hace que las personas estén más en el mercado de trabajo buscando o tratando de emplearse en cualquier actividad, dejando menos tiempo para el cuidado o sustituyéndolo con trabajo de otros miembros del hogar (sin una alternativa de provisión social de estos servicios); un sistema económico que ha buscado mayor competitividad externa, a través de subsidiar exportaciones; un mercado de trabajo que discrimina y segrega y un sistema económico que hace uso de las brechas salariales y el trabajo doméstico para su estabilización.

Bibliografía

Abelda, R, Drago, R. (2009), *Un level playing fields, understanding wage inequality y discrimination.* Tercera Edición, Economic Afairs Bureau, Cambridge.

Altimir, O. (2008), "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL,* no.96.

Amarante, V. y Espino, A. (2004), "La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados. Uruguay, 1990-2000", *Desarrollo Económico,* no.173, vol.44, abril-junio, Buenos Aires.

Barba, C. (2005), "Paradigmas y regímenes de bienestar", *Cuadernos de Ciencias Sociales.* San José.

Bhaduri , A. (2007), "On the dynamics of profit-led and wage-led growth", *Cambridge Journal of Eocnomics,* no. 32.

Berger, S. y Szretter, H. (2002), "Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de Argentina", en Abramo, L. y Todaro, R. (eds.), *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina.* OIT, Lima.

Blecker, y Seguino (2002), "Macroeconomic Effects of Reducing Gender Wage Inequality in an Export-Oriented Semi Industrialized Economy", *Review of Development Economics,* no.6 (1).

Berik, G. der Meulen, Rodgers (2008), "Engendering Development Strategies y Macroeconomic Policies: What's Sound y Sensible?", en Gunseli Berik *et al* eds. *Social Justice y Gender.* Routledge.

Berry, A (2008), *The impact of globalization and information technology on Latin America, Globalization, Growth, and Marginalization.* The Macmillan Press, Londres.

Blau, Francine (2006), *Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980-2000.* Cornell University, NBER, CESifo and IZA Bonn, Discussion Paper no. 2180.

Braunstein, E. (2008) "The Feminist Political Economy of the Rent-Seeking Society: An Investigation of Gender Inequality y Economic Growth", *Journal of Economic issues,* no. 42, vol. 4, pp:959-79.

Çağatay, N, Elson, D y Grown C. (1995), "Introduction, Special Issue on Gender, Adjustment y Macroeconomics", *World Development,* no.23, vol.11, pp:1827-1836.

Carrasco, C. (2001), "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", en *revista Mientras Tanto,* no. 82, otoño-invierno 2001, Icaria Editorial, Barcelona.

CEPAL, *Panorama Social,* varios años.

_____ (2009), *Balance Preliminar de las Economías Latinoamericanas.* Chile.

_____ *Estudio económico de América latina*. varios años.

_____ OIT (2008, 2009), *Boletín CEPAL / OIT*.

Darity, W. (1995), "The Formal Structure of a Gender-Segregated Low-Income Economy ", *World Development,* no.23, vol.11.

Deere, C., Leon M. (2001), *Empowering women: Land and property rights in Latin America*. University of Pittsburgh Press, USA.

Ertürk, K. y Çağatay, N. (1995), "Macroeconomic Consequences of Cyclical y Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling", en *World Development,* no.23.

_____ y Darity, W. (2000), "Secular Changes in the Gender Composition of Employment y Growth Dynamics in the North y the South", *World Development,* no.28.

Espino, Sanchis (2005), *¿A qué modelo de desarrollo apostamos las feministas?*. Iniciativa Feminista de Cartagena - Red Internacional de Género y Comercio, capítulo Latinoamericano.

Esquivel (2007), "Género y diferenciales de salarios en la Argentina", en Novick y Palomino (coordinadores), *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

_____ (2006), *What else do we have to cope with? Gender, paid and unpaid work during Argentina's last crisis.* GEM-IWG Working Paper 06-6.

Esteve-Volart, B. (2004), *Gender Discrimination y Growth: Theory y Evidence from India*. Development Economics Papers 42, London School of Economics.

Falconí (2009), "Otra política económica, deseable y posible", en Falconí y Acosta, *Asedios a lo imposible, propuestas económicas en construcción*. FLACSO Serie Foro, 2005, Quito.

Ñopo, H, Calónico, S. (2008), *Gender Segregation in the Workplace y Wage Gaps: Evidence from Urban Mexico, 1994-2004*. Research Department Working Paper 636 IADB, Washington.

Gasparini, Cruces, *et al* (2008), *A turning point? Recent developments on inequality in Latin America y the Caribbean*. CEDLAS, Argentina.

Gomez, Luna (2010), *Cuenta satélite de los hogares: valoración del trabajo doméstico no pagado: el caso de México*. INEGI, DF.

Klasen, S. (2002), "Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development", *World Bank Economic Review,* no.16, vol.3.

_____ y Lamanna, F. (2009), "The Impact of Gender Inequality in education y Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries", *Feminist Economics,* no.15, vol.3.

Kucera (2002), *The Effects of Wealth and Gender Inequality On Economic Growth: A Survey of Recent Empirical Studies*. ILO working papers.

Lustig, Nora (2009), "Pobreza, desigualdad y la nueva izquierda en América Latina", *Gobernabilidad democrática y la nueva izquierda,* no.6.

Martinez Frazoni, J. (2007), *Regímenes de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina, España.

Ñopo, H. (2009), *The Gender Wage Gap in Peru 1986-2000: Evidence from a Matching Comparisons Approach*. Research Department Working Paper 675, IADB, USA.

OIT (2010), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe" *OIT Boletín,* no.3.

(2008, 2009, 2010), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*. OIT, Perú.

Picchio, A. (1994), "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado de trabajo", en Carrasco, C, Borderías (ed.), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*. ICARIA, Madrid.

Ponce, Juan (2010), *Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s*. FLACSO Ecuador, cuadernos de Trabajo, Quito.

Prieto, Mercedes (2005), *Mujeres, entre las crisis y las oportunidades*. FLACSO, Quito.

Seguino, S. (2000), "Gender Inequality y Economic Growth: A Cross-Country Analysis", en *World Development,* no.28, vol.7.

_____ (2005), *All Types of Inequality are Not Created Equal: Divergent Impacts of Inequality on Economic Growth*. The Levy Economics Institute's Working Paper Series, no.433.

_____ y Grown, C. (2006), "Gender Equity y Globalization: Macroeconomic Policy for Developing Countries", *Journal of International Development,* no.18, vol.8, pp:1081-104.

_____ y Setterfield, M. (2009), "Gender Equality y the Sustainability of Steady State Growth Paths", en Mark Setterfield (ed.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*. Edward Elgar Publishers, Ltd, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA.

Thorp, R. (2009), *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea; Washington DC.

UNDP (2010), *World Development indicators*.

Valenzuela M. (2005), "Desigualdad de género y pobreza en América Latina" en OIT, *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo*. OIT, Chile.

Vásconez, A. (2009), *El trabajo doméstico no remunerado en Ecuador: Una aproximación monetaria*. Documento de trabajo, Consejo Nacional de las Mujeres, Quito.

_____ (2010), *Crecimiento y desigualdad multidimensional: el lugar del género en la discusión de una relación conflictiva en América Latina*. Serie Tesis, FLACSO, Quito.

2. Reflexiones sobre economía feminista, enfoques de análisis y metodologías: aplicaciones relevantes para América Latina

Alison Vásconez

La discusión metodológica desde el feminismo y la economía feminista hacia la economía tradicional representa uno de los retos más importantes en la construcción del pensamiento de la economía feminista. Partiendo de algunas de las principales reflexiones a las que este proceso ha conducido, se presentan las principales críticas a los fundamentos conceptuales y metodológicos de la economía tradicional y se intenta una relación entre estas críticas y propuestas con algunas de las dimensiones más importantes que caracterizan las relaciones de género y la economía en la región latinoamericana. Si bien no se trata de un análisis exhaustivo y abarcativo del debate sobre metodologías utilizadas o menos aún de la presentación de propuestas específicas, se realiza una sistematización de las críticas con aplicaciones a las economías latinoamericanas y una reflexión sobre las limitaciones y necesidades encontradas a partir de las visiones metodológicas existentes para explicar y analizar las relaciones económicas desde una visión más completa e integrada, para aplicaciones en la investigación y debates en la región.

2.1 Las visiones metodológicas feministas y la economía: introducción al tema

Comienzo con una cita de Sandra Harding (1987) que recoge un sentido básico de lo que considero clave para la discusión metodológica, entendida como la forma de generar conocimiento feminista: "Los objetivos de una investigación (...) a favor de las mujeres consisten en ofrecer a las mujeres las explicaciones de los fenómenos sociales que ellas quieren y necesitan, antes que aportar respuestas a los problemas que se plantean los departamentos de bienestar social, los productores, los siquiatras, los establecimientos médicos o judiciales".

Igualmente, siguiendo a Harding asumo una definición general de método, como técnica para captar la realidad, en el caso de la investigación feminista, a partir de la vida y experiencia de las mujeres pero también de sus prioridades investigativas. Las metodologías en este contexto son procesos a seguir en la investigación, que son aplicaciones de la estructura general de una/as teoría/as o disciplina/as específicas. No obstante, estas aplicaciones teóricas no han permitido el entendimiento cabal de la participación de las mujeres en la vida social y económica, y fundamentalmente han propuesto que las actividades masculinas son las "normales" representaciones del comportamiento humano, sin dejar ver sus relaciones sociales en general, y menos aún las de género. La alternativa desde el feminismo contiene un amplio rango de elaboraciones metodológicas: desde "aplicaciones al caso de las mujeres", versiones "feministas" de las teorías tradicionales, extensiones o cambios conceptuales, hasta visiones más rupturistas que proponen partir de cuerpos teóricos nuevos para entender la economía.

Igualmente, la pregunta desde la epistemología, de quién es el objeto del conocimiento, ha sido respondida de una única forma: el conjunto de creencias y aportes desde la experiencia masculina y pública ha sido lo cognoscible, y las actividades que dan forma a la vida económica son las que estos sujetos han considerado dignas de estudio. Por ende, el feminismo proclama la necesidad de que las mujeres sean sujetos o agentes del conocimiento. Es decir, que de sus experiencias y saberes pueda surgir conocimiento y que a partir de sus actividades y prácticas sociales, culturales, reproductivas, se pueda entender la configuración de las economías, los mercados y el estado.

Es decir, hablar de conformaciones conceptuales –metodológicas feministas en la economía– es también, y ante todo, hablar desde las realidades de las mujeres, desde su situación contextual, desde su experiencia y desde su situación identitaria.

En este contexto, varias autoras se plantean como contribuciones importantes de la economía feminista a la metodología y la investigación en economía el uso de nuevos recursos empíricos desde la experiencia de las mujeres y la puesta en discusión de estas experiencias como "pro-

blemas de investigación" [56] en el marco de retos claros a la metodología económica tradicional: el pensar en modelos que expliquen los cambios de preferencias individuales o sociales en términos endógenos; el análisis de las instituciones como espacios generizados; el énfasis en el tratamiento de los bienes y servicios "no transables" y su contribución económica; la dinámica intrahogar de la distribución de recursos; la relación entre la estructura social y demográfica de las familias y el mercado (laboral); el abordaje del trabajo de cuidados como concepto nuevo propio del pensamiento económico feminista –y que implica de por sí una expansión teórica– una visión distinta de relacionamiento entre las variables económicas, una visión ampliada de la economía y nuevos tipos de información y medición, entre otras [57].

En esta misma línea, en el caso de Latinoamérica, "situar" la problemática es también reconocer el lugar desde el que estamos hablando: como investigadoras latinoamericanas, que miramos la realidad desde nuestra propia experiencia y ubicación en la sociedad, desde la academia, la militancia, la praxis política. Es decir, nos situamos como investigadoras e investigadores imbuidos en la realidad de nuestros países y la región. Esto implica reconocer, además de condiciones económicas y sociales comunes, niveles diversos de vida de hombres y mujeres, carencias y recursos [58], dimensiones que han configurado los varios discursos que conviven en la región: los tipos de regímenes políticos y de bienestar, la participación de movimientos sociales más o menos cercanos a los gobiernos; la relativamente poca y relativamente reciente autonomía de los estados, y las nuevas configuraciones institucionales y políticas para las mujeres, propiciados desde los movimientos sociales y desde la institucionalidad (un rol que adquiere presencia decisiva en los 80 y 90).

En este contexto, la contribución investigativa-conceptual de la región latinoamericana –con un inmenso acervo de investigaciones relacionadas con la situación económica de las mujeres, la equidad o inequidad

56 Puede también aplicarse la interpretación de Harding (1987) sobre el problema de investigación: "Reflexionar sobre cómo los fenómenos sociales son definidos como problemas que necesitan una explicación rápidamente revela que no existe algo parecido a un problema sin una persona (o un grupo de personas) que tienen ese problema: un problema es siempre un problema para una persona o para otra".

57 Para un análisis extensivo sobre los aportes más importantes para el análisis económico desde la economía feminista ver Jacobsen (2003).

58 Algunas de estas situaciones fueron descritas en el capítulo 1 de esta publicación.

de género en las políticas públicas, las interacciones entre la equidad, el desarrollo y el bienestar, las relaciones de poder en las instituciones económicas, entre otros– se ha realizado en dos sentidos: primero, para describir y fundamentar los impactos de las estrategias de acumulación en la región sobre las mujeres y las relaciones de género; segundo, para fundamentar las luchas políticas y sociales de las mujeres, al tiempo que se definen líneas de acción no solamente desde el ámbito público sino también –con gran incidencia– desde el llamado "tercer sector" y desde las organizaciones sociales, a través de la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo, investigaciones y propuestas realizadas a lo largo de toda la región, en una línea muy conocida durante los 70 y 80: la llamada "investigación-acción" [59].

En esta línea, De Barbieri (1999) plantea que las propuestas de cambios metodológicos feministas en América Latina han estado referidas a prácticas de acción, así como formas de generación de conocimiento. En el primer caso se ha querido mostrar los impactos de los sistemas de género (sociales, económicos) en la vida de las mujeres. En el segundo caso, en línea con la búsqueda de cambios revolucionarios para conseguir la transformación social, se ha buscado que la revolución también incluya el conocimiento, y en este contexto, ha sido necesaria una fundamentación teórica-metodológica que de cuenta de las desigualdades que se pretendía transformar. En este sentido, los desarrollos metodológicos se han dado en la región para 1) verificar la ceguera de género; 2) dar cuenta de desigualdades; 3) conseguir que se eliminen, es decir, para la lucha política. En la actualidad, el desarrollo del pensamiento económico en Latinoamérica va más allá de dar cuenta de desigualda-

59 La investigación-acción se refiere a dos cambios fundamentales frente a la investigación científica tradicional: el primero es que el investigador o investigadora se convierte en un "sujeto transformador", que investiga pero a la vez propone y desarrolla. El segundo es que la población investigada participa activamente en el análisis de su realidad y en las propuestas para modificarla. De hecho, la investigación misma ya se constituye en un modo de intervención y está orientada a generar cambios en la población que es el sujeto de esta investigación/intervención. Igualmente, la investigación-acción se concibe como un medio de movilización y de cohesión social, nace sin una idea preconcebida y se nutre de lo que recupera de la realidad. Para Mejía (2008), la investigación así enfocada es un instrumento para la acción y la movilización social, que debe nutrirse de conocimientos e información. En este sentido, está relacionada directamente con un compromiso político. Si bien en la región Latinoamericana este instrumento fue muy utilizado por actores del llamado "tercer sector" con el fin de alimentar sus intervenciones en proyectos de desarrollo en especial durante los años 70 y 80, muchas organizaciones, colectivos e instituciones académicas y de investigación aplicaron esta metodología para levantar la experiencia social de América Latina, discutir sobre sus regímenes económicos y proponer modelos de políticas. La construcción de gran parte de las propuestas de Desarrollo Rural aplicadas en muchos de los países de la región, por ejemplo, nació de estos procesos.

des y fundamentar cambios políticos; la experiencia económica de las mujeres y hombres de la región da cuenta de estructuras macro, meso y microeconómicas que han permitido repensar la coherencia entre la lógica de la/s desigualdad/es de la región y sus modelos de análisis (que han seguido a los modelos económicos) y la pertinencia de la reflexión sobre visiones que expliquen mejor estas estructuras.

2.2 Desde Latinoamérica hacia la economía feminista

Una vez situada la posición, analizo a continuación, a partir de la realidad latinoamericana, algunos temas básicos sobre género, a partir de dos visiones analíticas: histórica y estructural. La primera, referida a las instituciones económicas que han configurado el contexto de la economía de la región. La segunda, a características que han dado forma a estas instituciones, y conforman la realidad económica de Latinoamérica.

2.2.1 Factores históricos

Desde el punto de vista histórico reciente (30 años), se debe señalar que América Latina ha sido el campo experimental para las políticas del "desarrollo", que han sido transferidas a partir de la post guerra, desde los países del norte y la cooperación internacional. En el campo económico, esto resultó en la desconfiguración de una intención de modelo autónomo (en algunos países más avanzado que en otros) para entrar de lleno en un molde, el neoliberal, del cual no ha sido posible salir del todo. En el campo llamado "social", la región recibió ingentes recursos, proyectos, un inmenso número de técnicos y expertos desde naciones "desarrolladas", en el marco de la "cooperación para el desarrollo", orientada a conducir estrategias para reducir la gran cantidad de pobres que habían resultado de la postguerra en muchos países menos desarrollados.

La problemática de la pobreza se convierte en central en el debate sobre el desarrollo, concebido como la no-pobreza (aunque la riqueza, equiparada al crecimiento no haya sido parte de estas estrategias). Ocurre así lo que Escobar (1995) denomina "desarrollización" del Tercer Mundo, su progresiva inserción dentro de un régimen de pensamiento y práctica, en el cual ciertas intervenciones para la erradicación de la pobreza devienen centrales para el orden del mundo. Esta noción tiende a homogenizar la situación del tercer mundo (en el que se incluye

a Latinoamérica), se convierte en un "emblema" para transformar los más diversos modos de vida y grupos de población. No obstante, si bien se trata de una construcción discursiva (como sistema de significados), el desarrollo está naturalizado, es decir, se concibe como un proceso real, y las teorías de la modernización asumen que algunas naciones están en un nivel más avanzado en este proceso (que es lineal) y las demás solamente deben caminar por la senda marcada para alcanzarlo. Si bien el desarrollo como crecimiento y modernización se cuestionan ya desde los años 60, la noción de desarrollo (con sus varios posteriores adjetivos: humano, sostenible, endógeno, inclusivo, pro-pobre) está presente como un discurso único fundamentado en el sistema predominante, que no ha permitido siquiera la discusión sobre esquemas distintos, enraizados en las propias historias y culturas de naciones y regiones.

Apoyados en instituciones de intervención y producción de conocimientos, que aparecieron también en la etapa de posguerra y a partir de ellas, muchas oficinas de planificación en la región latinoamericana, con la participación de organismos locales de desarrollo, estatales, no gubernamentales, religiosos, del ejército, de partidos políticos, universidades, voluntariados, etc., los países de la región inician esta serie de ejercicios de políticas, cuyo éxito ha sido por lo menos dudoso, que tuvieron su auge entre los años 80 y 90.

En la actualidad, la huella que ha dejado el desarrollismo es un pensamiento institucionalizado en relaciones económicas y políticas que ha terminado por encarnarse en los programas de acción estatales y en los movimientos civiles. La figura del desarrollo, así concebido, ha marcado gran parte del pensamiento social latinoamericano, desde sus élites políticas e intelectuales hasta sus planes de gobierno, durante casi 4 décadas. Esta noción se ha profesionalizado, se ha convertido en una especialidad académica (planificación, sociología, economía del desarrollo, etc.), y ha funcionado como un imperativo económico, político y ético.

América Latina está todavía imbuida en este modelo discursivo-epistemológico. Además de los conceptos generalizadamente inamovibles, del crecimiento, de la economía, del mercado, esta idea del desarrollo como anti-pobreza está presente en los procesos investigativos, en las mediciones, en las propuestas de política. La construcción de con-

ceptualizaciones cada vez más refinadas y tecnificadas de pobreza que intentan afinar el cálculo, el conteo de los pobres, su medición, sus impactos, ha ocupado muchos de los espacios académicos e investigativos orientados hacia las políticas públicas. Si bien en el último quinquenio han ocurrido importantes giros en cuanto a la intencionalidad global de la política pública y propuestas económicas que se separan (en mayor o menor medida) del pensamiento neoliberal, se mantienen instituciones y estructuras de este "paradigma" (anti pobreza), con estrategias específicas, muy apartadas del ámbito de las decisiones económicas.

Las mujeres latinoamericanas han sido una pieza clave de este paradigma. Han sido tanto actoras como receptoras de los programas estatales focalizados, encargándose de que los programas lleguen y se cumplan, y transfiriendo sus beneficios al resto de la población: en resumen, asumiendo el rol de "pobres ideales" (Molyneux, 2009), y muchos de los estudios de la situación de las mujeres en Latinoamérica se han centrado en la denominada feminización de la pobreza, ante todo desde una intencionalidad eficientista: si las mujeres son las más pobres, las transferencias estatales dirigidas a ellas reducirán más rápidamente la incidencia de la pobreza[60]. Este concepto de pobres ideales aplica en América Latina, no solamente por la colaboración directa de las mujeres en las políticas sino porque en muchas ocasiones sus procesos organizativos han viabilizado el acceso de la población a los servicios estatales.

El segundo elemento histórico contextual de la región es el devenir del llamado paradigma neo liberal, del que se ha tratado ya en muchos estudios sobre inequidades de género e impactos sobre las mujeres. El modelo de acumulación adoptado por Latinoamérica ha estado marcado por el paradigma neoliberal durante 3 décadas y la mayor parte de la investigación y docencia en economía ha estado acorde a estos postulados. Ya a finales de 1980 las carreras de economía de las principales universidades de la región habían eliminado (o al menos marginado) de sus programas de estudio otros enfoques económicos. En este contexto, se puede ejemplificar un sesgo básico de las teorías del crecimiento, neoclásicas y post neoclásicas: el rol del trabajo, como factor de producción, remunerado a través de su productividad marginal, sin relación social alguna y sin explicación sobre su producción y reproducción; producido autónoma e independientemente de la economía, y con valor

60 Ver una discusión más detallada sobre estas transferencias en el capítulo 8 de este libro.

adquirido únicamente a través del "conocimiento"[61] o excluido de plano de la discusión del crecimiento[62] (y por ende, del desarrollo concebido como crecimiento, en el pensamiento dominante).

No está por demás señalar que, al igual que otras regiones del mundo, en Latinoamérica el trabajo, y más específicamente el trabajo femenino se ha constituido en un elemento estabilizador de la economía y un mecanismo de ahorro y ganancia para las empresas, es decir un mecanismo de sostenimiento del sistema de acumulación y de ajuste neoliberal. Ignorar y excluir su rol se constituye en una estrategia deliberada de la teoría económica hacia el discurso que define el crecimiento como fundamentado en el capital (cuyo concepto "difuso" le es también conveniente). Se debe señalar que si bien modelos económicos no ortodoxos sí incluyen el trabajo en su relación al capital, ninguno incluye la fuerza de trabajo como función endógena ni analiza su producción. Esta es una tarea de la economía feminista, y en Latinoamérica se convierte en vital para analizar, por ejemplo, el bajo impacto en las economías regionales de la reciente recesión mundial iniciada en 2008[63].

En tercer lugar, y muy relacionado con lo anterior, la región, que a decir de varios autores y autoras, no llegó a tener Estados nacionales consolidados (Lustig, 2009), debilita más en las tres décadas anteriores las posibilidades de esta consolidación. El estado deja de ser un actor económico (productor, generador de incentivos) y se convierte en facilitador de ganancias del capital a través de viabilizar una política neoliberal desregulada. Abandona así la función principal que le corresponde en el flujo de la economía, la redistribución. El estado de la historia reciente de Latinoamérica (con excepciones y no sincronizadamente) ha acompañado a la constitución de poderes locales y nacionales y en muchos países el quehacer de las políticas públicas ha tenido como actores principales a organismos externos y como ejecutor a un Estado poco capaz de generar agendas propias.

61 De acuerdo al enfoque del crecimiento endógeno, uno de los principales elementos generadores del crecimiento es el trabajo calificado a través del proceso educativo. Una discusión desde la visión heterodoxa sobre desigualdad y crecimiento se puede ver en Setterfield (2010). Ver Glosario para un resumen de este debate.

62 En los modelos de crecimiento neoclásicos de "nueva generación" relacionados con los ciclos económicos, el trabajo no está incluido siquiera como factor de producción. Ver Glosario.

63 Ver un análisis exhaustivo de la crisis en el capítulo 6 del presente volumen.

En este contexto, el rol de las mujeres latinoamericanas frente al Estado ha sido, utilizando categorías feministas, de presencia/ausencia. Presencia, en los términos descritos: de apoyo, de sustitución. Ausencia, primero en términos de falta de participación decisiva en los grupos de poder y presión, y de acceso a sus prestaciones y servicios. Segundo, las mujeres han estado ausentes de las políticas estatales, orientadas hacia el trabajo formal y el hogar como unidad beneficiaria. Lo primero ha cambiado, con la actuación de las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos, en sus organizaciones y en otras organizaciones sociales. Lo segundo tiende a mantenerse.

2.2.3 Factores estructurales

Desde el punto de vista de la estructura, una primera seña particular de Latinoamérica es la heterogeneidad, que se puede explicar tanto por las estructuras económicas como políticas y culturales de la región (esto en relación a su historia más remota). En el primer caso, los modos de regulación y la incorporación al sistema económico marcan asimetrías que algunas teorías llamaron "segmentación", cuyo resultado es una estructura múltiple y compleja que se mueve entre sectores dinámicos poco generadores de empleo, sectores que se mantienen en regímenes tradicionales y otros de bajo ahorro, productividad, pero con demanda elástica al empleo y salarios bajos[64]. La estructura del empleo femenino refleja esta "trialidad", la rigidez de los mercados de empleo, la inmovilidad de los factores, cuestiones intrínsecas a las economías oligopólicas, sin equilibrio, basadas en la oferta. Es decir, refleja el desencaje completo de las teorías estandarizadas del trabajo (incluyendo la teoría de la dualidad económica) y por ende la dificultad de explicar la heterogeneidad del trabajo con estas teorías.

La heterogeneidad implica también la convivencia en la región latinoamericana de sistemas económicos que no responden solamente a los principios de la economía empresarial capitalista. Estas unidades económicas pueden tomar la forma de propiedad pública, mixta, cooperativa o solidaria; y la producción puede ser comunitaria, asociativa, familiar, doméstica o empresarial. Muchas de estas unidades económicas operan bajo un esquema de recirculación del ahorro y la distribución del excedente entre sus miembros, con lo cual queda poco

64 Como fue explicado en el capítulo 1.

clara la relación capital/trabajo. Igualmente, en algunos casos estas economías fueron levantadas y dirigidas por mujeres como estrategias de sobrevivencia frente a situaciones de recesión y desempleo. No obstante, este tipo de economías han sostenido las caídas de la economía "formal" y han sido el sustento de gran parte de la población de muchas de las naciones de la región.

Por otro lado, está la heterogeneidad social, cultural y regional interna de los países de la región, que está también relacionada con desigualdad, conflicto social, residualización y estratificación de los regímenes de bienestar (Barba, 2005). Y, tal como señalan algunas autoras (Seguino, 2010), no todas las desigualdades son "iguales", pero cuando conviven, interactúan y se potencian. La medida en que esta interacción profundiza la desigualdad depende de cuánto incide en las distancias entre los grupos heterogéneos. A decir de De Barbieri (...), "metodológicamente (...) esto lleva a reforzar la idea del carácter relacional de los procesos sociales y específicamente la construcción y reconstrucción de las distancias y jerarquías" de los varios "ejes de diferenciación" (género, etnia, nacionalidad, etc.). También conduce a replantearse la jerarquización superior del discurso económico frente al resto de discursos, y potenciar las discusiones sobre los procesos de construcción social más allá de los "contratos" o la "elección social" fundamentada en la racionalidad de una relación entre "semejantes".

No obstante la heterogeneidad y la diversidad son activos claves con los que cuenta América Latina para emprender un conocimiento más profundo de las relaciones de género. Es en la diversidad, en la diferencia, en donde se pueden visualizar los errores de la generalización y la universalización y entender el conocimiento situado, marcado por varias dimensiones en un solo sujeto de investigación.

Ligado a este concepto, una seña particular básica de la región es la inequidad. La inequidad es una característica estructural, y no (solamente) una consecuencia del régimen de desarrollo o de la política pública. Es en realidad parte de estos regímenes. Es básico para Latinoamérica que cualquier definición de bienestar, riqueza, buen vivir, calidad de vida, etc., y cualquier investigación de la situación de hombres y mujeres, incluya la inequidad y el conflicto distributivo asociado. En este sentido, la "vuelta" a principios metodológicos clásicos provenientes de la economía

política es necesaria. En América Latina persisten poderes concentrados y cautivos, y luchas entre élites. La concentración del capital casi no ha sido tocada durante 30 o 40 años y los procesos de exclusión han creado lo que algunos autores y autoras llaman "nuevos explotados"[65], que son grupos que se van apartando de los espacios formales y de los accesos públicos, o simplemente no acceden a ellos (con lo que la desigualdad no cede, independientemente de lo que ocurra con el crecimiento económico), añadiendo complejidad a las estructuras distributivas. En esta misma línea, como se dijo antes, las distinciones capital/trabajo deben ser también revisadas, con la aparición de una gran masa de agentes económicos que acceden a lo que se ha llamado "ingresos mixtos", en donde el trabajo queda subsumido en el proceso de producción o comercio, ya que no existe un salario explícito para el trabajo autónomo, cuyas ganancias se confunden con la retribución al trabajo.

Estos cambios no hacen perder vigencia al conflicto distributivo, simplemente los desplaza a un plano más multidimensional y por ende, más complejo. Y en este contexto, la noción de desigualdad horizontal o meso-desigualdad[66] puede ser útil para explicar la multiplicidad de este fenómeno, al igual que metodologías que den cuenta de análisis de descomposición y agrupación que ubiquen estas dimensiones en torno a los sujetos económicos, en este caso, hombres y mujeres[67].

Finalmente, un elemento de la estructura en la economía regional que es necesario relevar es la noción de dependencia[68], en relación a la participación de América Latina como región en el plano internacional. Desde una visión integrada de la economía, esta dependencia es más bien "interdependencia". Mirando la economía monetaria mercantil, las relaciones asimétricas de las naciones del "sur" (en este caso Latinoamérica) con las del "norte" han sido entendidas como las principales causas del retraso o del bajo nivel de desarrollo regional. Estas asimetrías se expresan en los flujos que salen de Latinoamérica (de recursos naturales, de personas, de materias primas) frente a aquellos que entran, cuyo precio es más alto en el mercado internacional. No obstante, este precio no incluye todos

65 Ver autores como Roemer (1994).

66 Ver glosario.

67 Las mediciones generales de desigualdad representan a su vez "promedios" por lo que metodologías de análisis multidimensionales del tipo "multicriterial" son interesantes.

68 Tomando como referencia el enfoque de "desarrollo y dependencia" construido desde la región, a cargo de la Comisión Económica para América Latina.

los valores de estos flujos, y por ahí se origina la idea de dependencia. En la economía más integrada, los flujos de personas, materias primas y recursos naturales donde están involucradas (no de manera casual) la gran mayoría de las mujeres trabajadoras latinoamericanas, son visibles, no a cuenta de su precio sino de su aporte: trabajo de cuidados, materiales y energía no renovable, valor diferencial de la tierra, entre otros. En esta economía se visualiza no solamente la interdependencia, sino tal vez, la dependencia en la "dirección opuesta".

Así, la inserción de las mujeres a las cadenas del cuidado define uno de los más recientes mecanismos de entrada a la globalización. De acuerdo a Herrera (2006), se requiere un "marco analítico feminista transnacional" para analizar la globalización desde la economía política, más allá de ser un proceso en el que las economías se ven inmersas involuntariamente. Destaca la necesidad de analizar las interdependencias a nivel mundial a partir de los flujos de personas y recursos, que den cuenta de las desigualdades globales y de género. La reproducción social debería ser considerada como el "conjunto de procesos sociales y relaciones humanas que sustentan la producción y el intercambio", y a la base de esta reproducción, el trabajo de cuidados y la feminización de la emigración son elementos explicativos importantes. Igualmente, destaca, siguiendo a Sassen (2003), la necesidad de analizar los "circuitos" de mujeres entre fronteras como parte de los circuitos económicos globales y las desigualdades de género al interior de las naciones de origen.

Además del análisis extendido de las cadenas de valor, se vuelve necesario un ejercicio de "expansión del sistema expandido" que, basándose en la noción del sistema económico y el bienestar que incluye el ámbito oculto de la economía en el circuito económico[69], englobe el "Resto del mundo" (y en él las economías con las que los países intercambian flujos de valor), para explicar la transferencia de valores monetarios y de trabajo desde la región latinoamericana, recalcular las relaciones comerciales y de desarrollo entre los países y las balanzas externas (para analizar el "intercambio desigual" de cuidados). De hecho, bajo el concepto de interdependencia, se debería hablar de una "deuda de cuidados" que los países del mundo desarrollado están adquiriendo en el proceso de intercambio: los flujos de precios, materiales y valores agregados están

69 La propuesta del circuito económico expandido fue planteado inicialmente por Antonella Picchio en Picchio (2003). Ver Glosario.

incompletos si no se toman en cuenta los beneficios que genera la circulación de trabajo, los cambios ocurridos en las familias de quienes emigran (reorganización social y económica de los cuidados), la reducción del costo de oportunidad de las personas cuyo trabajo de cuidados se sustituye por trabajo inmigrante, y la reorientación de los "ahorros" del cuidado entre los países de origen y destino de la migración.

En este contexto, dadas las tendencias de la "segunda globalización", 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 de desigualdad en términos de intercambio. Para explicar mejor las cuestiones distributivas de las relaciones internacionales se debe analizar 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. Aquí se debe rescatar una mirada metodológica que ha apoyado mucho el entendimiento de estas "desigualdades entrecruzadas" en América latina. Se trata del análisis de cadenas de valor con enfoque de género, sobre la base de la economía política y la economía institucional[70].

El enfoque de cadenas de valor, aplicado al nivel nacional puede facilitar la explicación del mercado laboral latinoamericano, del aporte y la ganancia de trabajadores y trabajadoras, propietarios o no del capital, dentro del proceso productivo y de intercambio. Es además una herramienta que puede dar cuenta de las condiciones institucionales, los servicios estatales y las condiciones del entorno, es decir, aplicar plenamente el enfoque macro-meso-micro[71], en donde se analizan las condiciones de políticas y tendencias generales de las economías, los factores que inciden en las diferenciaciones sociales de roles de género y las condiciones en que trabajadoras y trabajadores se insertan en las cadenas (Lido y Salvador, 2004). De hecho, el análisis de las cadenas globales de cuidado podría ser analizado a través de este enfoque metodológico,

70 Aquí se pueden destacar los trabajos de investigadoras del CIEDUR y algunas economistas de otras regiones del mundo, pero basadas en modelos de pensamiento latinoamericanos, que han generado propuestas renovadas sobre los modelos de dependencia y comercio a partir de nuevas hipótesis de corte "prebischiano", por ejemplo Osterrich (2003).

71 Una explicación detallada de este enfoque se encuentra en el capítulo 5 de esta publicación.

ya que involucran la transferencia de valores monetarios y no monetarios, y ganancias internacionales no solamente a nivel de hogares sino también de países, como se dijo anteriormente. Un análisis de este tipo permitiría conocer mejor la nueva configuración y distribución mundial no sólo del trabajo de cuidados sino de los recursos globales para el sostenimiento a nivel mundial.

2.3 Desde la economía feminista hacia la investigación en Latinoamérica

A partir de elementos del enfoque de economía feminista, a continuación se reflexiona sobre algunas aplicaciones e inquietudes metodológicas y para la agenda de investigación en la región latinoamericana. Se pretende en esta sección plantearse qué puede aportar el caso latinoamericano al análisis de la economía feminista, y qué temas pueden enriquecer el análisis situado y la crítica feminista hacia la economía a partir de la experiencia económica de la región.

2.3.1 Agentes económicos, sujetos de conocimiento

La teoría económica tradicional está basada en la existencia de mercados con agentes individuales y preferencias exógenas. La crítica y propuesta de la economía feminista plantea que el agente económico es un agente sexuado, relacionado, interdependiente. Que reacciona por cautela, intuición, deseo o impulso, solidaridad y cooperación. También niega que el agente económico sea un individuo separable de los demás que actúa sobre la base de un conjunto de preferencias (un mapa, jerarquizado). Con ello, se rechaza la noción de igualdad en el sentido de que "los individuos de esta economía son iguales, y "solo difieren en sus preferencias", es decir, son comparables e intercambiables. Propone ante esto hablar de sujetos no separables e interdependientes.

En Latinoamérica, la experiencia de la economía comunitaria y de los sistemas cooperativos hace pensar en otro sujeto, el comunitario. Este sujeto económico muestra ante todo un comportamiento interdependiente, sin que esto signifique que las personas a su interior se consideren iguales o comparables. La organización comunitaria dista de la organización económica del hogar o del mercado en que opera como un conjunto de voluntades cuyos mecanismos de acuerdo no (necesariamente) están activados por afectos o parentesco, y pueden ser más o

menos inclusivos, democráticos, jerárquicos, cooperativos o conflictivos; pero las decisiones económicas provocan una actuación en conjunto y ante todo un reparto y recirculación de los recursos. Muchos de estos sistemas tienen carácter "solidario"[72], lo cual no es sinónimo de altruismo, sino más bien tiene relación con retribución y reciprocidad, intercambio de recursos (equivalentes), en el marco de unas relaciones de poder acordadas en conjunto. Las comunidades, asociaciones y otros tipos de organizaciones económicas grupales cooperativas no solamente corresponden al mundo indígena y campesino; existe en la región una variedad de experiencias de este tipo en zonas urbanas y periurbanas, y en muchos casos se originaron sustentadas por fondos financieros de la cooperación o públicos. Las mujeres han tenido un rol muy relevante en estas iniciativas, en muchos casos partiendo de iniciativas financieras asociativas en el marco de bancos comunales a través de microcréditos o cooperativas; otras, promoviendo esquemas de intercambio no monetarios[73] o sustentando con su trabajo de cuidados las actividades de las comunidades y su propia participación en ellas.

Este tipo de relaciones comunitarias y familiares que forman parte de nuestras economías, son el resultado de procesos organizativos que han "migrado" hacia sistemas completamente solidarios. No está por demás decir que ninguno de los dos puede modelarse en el marco conceptual ortodoxo o heterodoxo tradicional, en donde es finalmente el egoísmo o la utilidad individual (de uno o del grupo) lo que guía las acciones. Incluso las mismas herramientas disponibles utilizadas desde la Economía Feminista tienen limitaciones analíticas al respecto, dado que se han enfocado en la relación de género dentro de una unidad específica que es el hogar desde su rol reproductivo, y las mujeres en sus diversos roles dentro de las diversas instituciones económicas. De hecho, las realidades comunitarias y las economías familiares de la región latinoamericana pueden constituirse en un insumo importante para la discusión sobre la superación de la dicotomía altruismo-egoísmo, hacia nociones más flexibles de las relaciones del sujeto, tal como se discute en Ferber y Nelson (2003) acerca de la idea de que los sujetos están conectados (interdependientes) y también individuales. La comunidad es un sujeto económico que se mantiene

72 Se hará referencia a las nociones de economía social y solidaria que se han propuesto en algunas agendas de gobiernos de la región latinoamericana más adelante.

73 Más adelante se presentan algunos ejemplos de estas experiencias.

interconectado pero a su interior ocurren relaciones individuales y a la vez familiares (sub-colectivos dentro de la comunidad).

Aquí, podemos hacer dos observaciones metodológicas: la primera, es una tarea pendiente pensar en un instrumento analítico que permita entender los comportamientos colectivos; es necesario analizar el alcance de las metodologías micro "alternativas" (por ejemplo, juegos, redes), y replantearnos algunos de sus supuestos (por ejemplo, en la teoría de juegos, el concepto de "estado de naturaleza", de donde parte el juego). El enfoque del conflicto cooperativo es interesante y constituye un punto de partida, pero su poder analítico requiere de mayores dimensiones: una de ellas es el ámbito o espacio explicativo que para la región debería extenderse hacia la comunidad, la localizada y aquella que traspasa las fronteras nacionales, en el caso de las familias transnacionales. Segundo, la reciprocidad grupal no asegura (y muchas veces no apoya) la equidad de género (ni de ninguna otra clase); es decir, las implicaciones para la equidad de género requieren de análisis profundos, partiendo de fundamentar el comportamiento grupal y las relaciones de género dentro de las agrupaciones comunitarias.

La crítica sobre la simplicidad de los análisis económicos tradicionales y de los supuestos de comportamiento de los agentes económicos se centra en que estos comportamientos económicos son diversos y no responden a los principios de individualismo y ordenamientos racionales. También se refiere a que la economía es un continuo "producción-reproducción". A esto se debe añadir, a partir del caso Latinoamericano, que la economía también puede ser diversa y múltiple: los valores circulan y se mueven no solamente entre el sector productivo y reproductivo, sino también entre las "economías paralelas", las economías de subsistencia, el mercado, el ámbito doméstico y el de circulación no monetaria, en muchos casos, en forma simultánea y a cargo de los mismos agentes[74]. Ya esta realidad se ha constatado en los procesos de estudio sobre el uso del tiempo, y en las reflexiones sobre el intercambio de tiempo por dinero[75], y es un campo de estudio que debe ser profundizado.

74 Se podría reflexionar sobre la validez de un concepto como el "colectivismo metodológico", que de cuenta de estos comportamientos, destacando las relaciones entre individuos además del comportamiento en conjunto.

75 Valeria Esquivel ha trabajando estos temas para América Latina. Ver detalle sobre estos debates en el capítulo 3 de este volumen.

En este sentido, la propuesta para reflexionar es la reconsideración de la economía con un eje central monetario que "admite relativizaciones" (donde lo no monetario es mayoritario), al de una economía que resulta de la interacción de varias economías con igual validez explicativa del comportamiento de los agentes económicos.

2.3.2 Valores, precios e intercambio

El conocimiento en la economía tradicional recoge experiencias masculinas. El sujeto epistemológico es hombre, las experiencias mercantiles son las válidas para la economía y sólo la generación de valores de cambio está en el ámbito económico. Una recomendación de la economía feminista es revitalizar una dimensión cualitativa básica de la economía: el valor de uso, que muestra las diferencias cualitativas entre bienes y servicios, que no están totalmente reflejados en el mercado y en el precio.

En línea con lo descrito anteriormente, la experiencia de la región muestra que conviven en el sistema económico espacios de intercambio en los cuales no hay circulación a través de precios: no son pocas las experiencias de trueque, "prestamanos", retribución en especie (alimentos o cuidados, por ejemplo), economías de autosubsistencia, que recuerdan que el precio es una construcción social y económica en torno al intercambio, mas no al valor. Ya la economía feminista discute profundamente el valor del trabajo doméstico no remunerado de cuidados sin reflejo de precio en el mercado, y la experiencia de las economías latinoamericanas muestra que, además de la segmentación dentro del sistema capitalista, la diversidad económica se evidencia en la existencia de prácticas económicas con lógicas distintas, sin acumulación, basadas en intercambios monetarios y no monetarios. Es decir, donde están presentes los valores de uso para la satisfacción de necesidades, que es justamente uno de los ejes fundamentales del concepto de sostenimiento de la vida (del que se hablará más adelante).

Igualmente, entender el rol del dinero desde estas experiencias y desde la configuración de la base material de la región, es crucial. Así como no se pueden entender las formas de economía "occidentales" y "capitalistas" si no se pone el dinero de por medio, no se puede entender la sobrevivencia de economías distintas y de ámbitos distintos de la economía

sin prescindir o al menos relativizar el rol del dinero. La economía no está conformada solamente de prácticas sino ante todo, de significados (Ferraro, 2005); estos significados juegan un papel básico en determinar las propias prácticas económicas[76].

De acuerdo a Ferraro (2005), uno de los principios de las economías de trueque (o de las que operan bajo principios de "comercio justo") es que se actúa pensando en que satisfaga al otro para que esta relación se mantenga y se de nuevamente en el futuro, con lo cual también se trata de un interés económico comercial y monetizable, solamente que está fundamentado en la confianza y las expectativas de largo plazo en el marco de una relación no "globalizada".

Cabe señalar que muchos de los sistemas económicos no monetarios han sido comandados por mujeres, y se debe preguntar si han sido beneficiosos para ellas. De acuerdo a estudios recientes, estas formas de emprendimientos han tenido beneficios localizados importantes, en especial para las mujeres. De acuerdo a Egüez (2008) estas experiencias han colocado a las mujeres en muchos casos al frente de las decisiones económicas de sus hogares y comunidades, y se han constituido en "su modo de vida", es decir, su mecanismo particular de sobrevivencia, que se considera independiente de lo que ocurre en los mercados "formales" y por ende percibido como menos vulnerable. Por lo tanto, se hace necesario un análisis más profundo de estos casos, en especial cuando existen propuestas concretas en varios países de la región en torno a la expansión de este tipo de experiencias hacia sectores más amplios de la población.

Un elemento muy relevante dentro del valor se refiere al financiamiento y el crédito, que también están relacionados con las diversas econo-

76 Para ejemplificar, la autora analiza la experiencia del proceso de dolarización en Ecuador, que permitió mostrar la visión simbólica de la moneda: por un lado, se pierde la representación que la moneda tiene en términos de la "autoridad política", al ser eliminada; por otro, se mantiene el numerario, o el valor monetario que se debe pagar por el acuño y el intercambio. Estas dos "caras" representan, para la autora, el Estado y el mercado. En el primer caso, el Estado ecuatoriano pierde soberanía; en el segundo, la economía cuenta con un medio de intercambio que permite relaciones más estables entre agentes económicos. Los valores, en este sentido, representan tanto el "deber ser" como lo que es; median entre las normas y los hechos económicos en una misma unidad dialéctica; "son aquellas cadenas invisibles que ligan las relaciones entre las cosas con las relaciones entre personas" (Ferraro, 2005). En la experiencia ecuatoriana, la construcción cultural del valor en torno al dólar ha sido independiente de la cantidad numérica que ostenta, pero el "apego" de la comunidad a esta moneda tiene que ver también con una imagen deteriorada del Estado nacional.

mías de la región. De acuerdo a Ferraro (2005) la deuda, para las economías andinas indígenas, es una práctica que mantiene las relaciones sociales, y una señal de "prosperidad". Tiene que ver con intercambio pero ante todo con reciprocidad, ya que no implica un interés en dinero, pero sí implica una relación de largo plazo basada en confianza y también en compromiso. Las relaciones recíprocas no pueden considerarse "solidarias" y menos "altruistas", no son puramente económicas (hay deudas con los santos, con las instituciones) y difícilmente se cierran. Y las formas recíprocas contienen un componente básico de trabajo (las "mingas"[77], los "prestamanos"), de trueque, festejos y comida; el aporte de hombres y mujeres en estos procesos no está registrado en los flujos económicos convencionales y representan valores claros de uso.

Aquí cabe otra digresión sobre las dimensiones y el sentido del valor. Uno de los pilares fundamentales de la investigación feminista actual gira en torno a la dimensión del tiempo y el bienestar. No obstante, los conceptos sobre el tiempo más generalmente utilizados corresponden a la cultura occidental moderna en la que, por ejemplo, el tiempo dedicado al ocio y la recreación es un tiempo beneficioso para quien lo tiene. En las culturas indígenas andinas, no existe la idea del ocio. Uno de los valores fundamentales que estas culturas manejan plantea el no ser ocioso como una virtud humana. Esta noción por supuesto también contrarresta el concepto de trabajo como "mal", por el que se debe recibir remuneración (idea de la microeconomía racional). Igualmente, se vuelven interesantes otras concepciones del tiempo como construcción (Rico, 2010), como ciclo (Duran, 2009), tiempos situados en un espacio o en una etapa de la vida, entre otros, que complejizan la discusión pero también confrontan en el fondo la idea de la linealidad en el desarrollo o en el devenir de la vida, es decir, la existencia de una senda única.

Finalmente, en línea con la discusión sobre el valor, se hace necesaria una revisión de la transformación de valores en precios. Se puede argumentar que desde una visión integrada se debería pensar en una economía que funciona con otras formas de valorar e intercambiar y producir que no sean los precios construidos a partir de las fuerzas del mercado; y que es el concepto de precio el que hay que cambiar, sobre la base del valor. No obstante, si los valores son construcciones sociales al igual que

77 La minga es el trabajo en donde todas las personas colaboran con una finalidad común, por ejemplo, construir un canal, una casa comunal, o realizar la cosecha. Este trabajo no es remunerado.

los precios, y son los precios los que asignan y distribuyen recursos en la economía capitalista mayoritaria, es necesario reflexionar sobre la transformación valores/precios, más allá de su contenido teórico, porque esto también apela a una cuestión material básica: la retribución y la redistribución, la recuperación para quienes lo generan, del valor intrínseco del trabajo que está alimentando la acumulación. Un debate en curso relacionado con este tema se refiere a los sistemas de valoración del trabajo no remunerado. En los mercados latinoamericanos (y de otras economías) los salarios de las actividades relacionadas con el cuidado están subvalorados (salvo algunas excepciones). Para fines de comparación más exacta, se requeriría simular la formación de los salarios sin este sesgo para poder realizar una valoración más adecuada.

Recuadro 2.1
Métodos más utilizados para la valoración del trabajo no remunerado

Método del insumo: se considera como único insumo el trabajo no remunerado y de cuidados y se asigna un salario a este trabajo, de acuerdo a uno de los siguientes criterios:

- **Costo de reemplazo o equivalente:** salario pagado por una actividad similar en el mercado que puede ser: 1) Salario general del servicio de hogar (que sería un "piso"), 2) Salario especializado por tarea (que sería un "techo") o una combinación.
- **Costo de oportunidad:** salario estimado de quien realiza el trabajo doméstico no remunerado. En un mercado con discriminación salarial por género, la estimación puede estar subvalorada para las mujeres. En este caso, se trataría de un piso. Se puede corregir estos valores para calcular un salario medio sin sesgo, aplicando técnicas de medición más refinadas.

Método del Producto: Considera el valor de la producción doméstica. Se puede obtener de dos formas:

- **Directa:** con información sobre los "productos" (número de comidas preparadas o ropas lavadas) se calcula el trabajo involucrado por tipo de producto.
- **Indirecta:** se valora el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como diferencia entre el valor del producto en el mercado y los costos no laborales (materias primas, alimentos, etc.)
- La crítica principal es que ninguno de estos métodos puede hacerse extensibles a la totalidad de productos de la economía doméstica y de los cuidados, y que no se puede asumir igual calidad en los productos entre unidades domésticas.

Fuente: Salvador (2009).

2.3.3 No equilibrio[78] y exogeneidad

La economía feminista, tomando un criterio post keynesiano, el de la causalidad acumulativa, plantea que existen respuestas mutuas entre factores que influyen en la dinámica de un sistema. Este principio postula que el sistema no se mueva hacia un balance de fuerzas (convergencia) sino que más bien se aleja de esta, en forma de "espiral explosiva" o en forma de bola de nieve. Un cambio genera efectos "coadyuvantes" que aumentan el efecto del primero (Van Staveren, 2005).

78 Ver glosario.

Este es un principio absolutamente relevante para América Latina, y su aplicación a las relaciones de género. Cuando un movimiento hacia el "crecimiento" tiene como base el deterioro humano, este deterioro impacta en el decrecimiento del siguiente período, pero como el régimen de crecimiento es el mismo, recurre a mayor deterioro humano para mantenerse. ¿Hasta qué nivel puede sostenerse esto? ¿Hasta qué punto la desigualdad es el elemento básico para este sostenimiento?

La evidencia muestra que en América Latina, ninguno de los países de la región se aproxima a su ruta de crecimiento de estado estacionario, ni las economías de los países convergen (como se vio en el capítulo anterior). Se intuye entonces que la desigualdad ha sido un factor coadyuvante para el crecimiento, pero también que este mismo factor no permite la convergencia ni la estabilidad. Igualmente, la realidad Latinoamericana muestra 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. La sostenibilidad o convergencia de este tipo de régimen están en entredicho. Es necesario el cuestionamiento sobre los modelos que están utilizando los gobiernos para predecir su crecimiento, además del régimen que aplican los países para conseguirlo (sin perjuicio de las críticas que ya de por sí se realizan al crecimiento como sinónimo de bienestar)[79].

Otra característica de los sistemas económicos que coadyuva a la falta de equilibrio es la endogeneidad, entendida como la interdependencia de las variables del sistema económico. La economía heterodoxa se ha opuesto al postulado clásico de la exogeneidad (independencia) del dinero considerando que esta variable no puede ser utilizada para ajustar la economía, dado que se mueve en función de los movimientos de la economía.

Esta noción puede aplicarse en América Latina a las experiencias de creación de dinero informal que han surgido en Latinoamérica ante la falta

79 Unas primeras aproximaciones muestran que el crecimiento no converge si, en un determinado punto, la feminización es alta y la utilización de los recursos productivos de una economía es baja; o la feminización baja y el nivel de utilización de los recursos es alto. También se puede verificar que la relación entre la discriminación salarial y la tasa de crecimiento del PIB es directa en el corto plazo e inversa en el mediano plazo, con lo cual la no elevación de salarios, y mantener brechas de desempleo involuntario entre hombres y mujeres puede ser una estrategia de corto plazo válida para la recuperación económica y el ajuste rápido de desequilibrios (Vásconez, 2010).

de liquidez y de acceso a financiamiento o reducción de la capacidad de compra de las familias pobres, y como respuesta a los ciclos de negocio; un ejemplo interesante es el de la emisión de bonos de deuda en las provincias de Argentina (de la Torre y Levy, 2002). En otros casos, el dinero informal ha sido creado en conjunto con la organización de sistemas de intercambio solidario (el caso de los UDIS[80]), y mantiene una circulación paralela, aunque restringida a espacios localizados. Las implicaciones para la circulación general de dinero, la inflación y el manejo monetario de la economía en el caso de expansión de estos sistemas son inciertas y muestran alternativas de sistemas que llevados al extremo pueden operar, en algunas áreas de la economía (concretamente el intercambio), al margen de los recursos generales de circulación y con reglas propias.

Recuadro 2.2
Experiencias de monedas alternativas en América Latina

Proyecto mutuo (Argentina): los miembros del proyecto pueden intercambiar sus bienes por "méritos", como moneda complementaria a la nacional. Los méritos no se emiten, es un sistema de créditos para facilitar la recirculación de recursos en la localidad, y "conectar las necesidades con los recursos no utilizados" de la comunidad.

Bonos locales de emergencia o cuasimonedas (Argentina): Emisiones de bonos de gobiernos sub nacionales para cubrir sus deudas; su uso fue extendido para el pago de impuestos, salarios, realizar especulación frente al peso, entre otros. Se emitieron para dinamizar la circulación monetaria y recuperar confianza de los consumidores, y en respuesta a la rigidez monetaria generada por la convertibilidad (sistema de tipo de cambio fijo establecido en Argentina entre 2001 y 2003).

Túmin (México): A través de una iniciativa de la Universidad Veracruzana Intercultural, se emitió este papel moneda con equivalencia uno a uno con el peso mexicano; circuló en una red de productores y comerciantes, en complemento con la moneda oficial. Se utilizó para realizar intercambios entre los miembros de la red, funcionando como una especie de "mercado de futuros".

UDIS (El Salvador, Honduras, Ecuador): Emisión por parte de la red, comunidad o asociación, en algunos casos, en conjunto con el municipio, de una moneda de intercambio solidario a través de la cual se puede realizar compra y venta de productos de la localidad. No es convertible en moneda regular, y tiene el objetivo de dinamizar los mercados locales, por lo tanto no se trata de creación de dinero, con lo cual no compite con la moneda regular, salvo el caso en que se empiece a ahorrar y dar créditos nuevos en UDIS. Esta es su principal crítica.

Fuente: www.economiasolidaria.org y Luzzi (2009).

80 Unidades de Intercambio Solidario.

Otra importante variable endógena en el marco teórico de la economía feminista es la oferta de trabajo, que existe debido al trabajo doméstico no remunerado de cuidados. El trabajo no es producido de forma autónoma o independiente del resto del sistema económico. Sumado a la consideración de la demanda de trabajo como endógena (es decir, dependiente de variables como el salario, de la producción y la tecnología), se configuraría un mercado laboral totalmente endógeno, con una fuente adicional de desequilibrio que es la imposibilidad de acuerdos simétricos (entre oferta y demanda) y el hecho de que las definiciones de oferta y demanda provienen de procesos diferentes. Los mercados laborales en Latinoamérica se caracterizan por contratos "implícitos", informales, verbales. También se caracterizan por tener una muy débil institucionalidad sindical y gremial y muy poca participación de las mujeres en ella, con lo cual las brechas salariales tienden a mantenerse[81].

En este contexto, el principio básico del equilibrio general se revierte completamente: si un mercado no está en equilibrio se puede asumir que el resto tampoco lo está. Extendiendo el concepto de endogeneidad a otras variables de la economía (las variables de la economía externa, por ejemplo), se puede trazar un esquema económico mucho más dinámico e interdependiente, aunque inestable, tal como se comporta la mayor parte de las economías de la región.

2.3.4 La producción, lo público y lo privado

La crítica de la economía feminista plantea que una fuente esencial de la división sexual del trabajo es la industrialización (refiriéndose a los trabajos de Engels). Allí cabe mencionar que el proceso de industrialización en América Latina no se realizó completamente en muchas de sus economías, de modo que no se "completó", en los hechos, la distinción entre lo público y lo privado en el ámbito de la producción y la industria. Por lo tanto, el entendimiento de la división sexual del trabajo es más complejo en el marco de la estructura productiva de la región latinoamericana y otras regiones del mundo "sur", donde las mujeres tienen a su cargo tareas inmersas en el proceso productivo, no remuneradas o como parte de

81 El proceso que permite que los salarios (o cualquier otra variable) tienda no moverse por causas ajenas al propio mercado se denomina rigidez. De acuerdo a la economía ortodoxa la existencia de salarios mínimos y uniones sindicales genera una "rigidez a la baja" del salario. No obstante, en un mercado en el que los salarios mínimos aplican a una parte pequeña de la población, la rigidez viene más bien por factores relacionados con desequilibrios de poder (en este caso, de género) que generan discriminación y producen barreras al ingreso de las mujeres a trabajos mejor pagados, con lo cual las brechas se mantienen.

acciones solidarias comunitarias o de reciprocidad, al igual que el cuido de los niños y niñas. Lo público, como correlato, no es, por lo tanto, el único espacio de producción: el trabajo en la vivienda provoca no solamente confusiones entre el trabajo y la vida, sino extracciones de valor mucho más acentuadas e intensificación del trabajo de las mujeres.

El dualismo metodológico opone el lado masculino económico al femenino no económico, y también el lado formal, cualificado, en horario, regular –en el que se ha fundamentado la conceptualización del trabajo como mercancía– frente al "resto". En este mismo sentido, cuando el empleo cambia, y esto ocurre cuando las mujeres entran en él, y ocurre la feminización del trabajo entendida como la "adaptación" de las condiciones de las mujeres trabajadoras al resto, las definiciones de formalidad, informalidad, pleno empleo, empleo "decente", se confunden y sus límites se hacen difusos, con lo cual se hace urgente su redefinición. De hecho, la condición de trabajadoras y trabajadores "autónomos" escapa a cualquiera de estas definiciones, y es una modalidad de empleo creciente en la región.

Por estas mismas razones, definir el trabajo mercantil y separarlo del trabajo de cuidados, del informal y del doméstico –en definitiva, analizar la organización del trabajo– es una tarea problemática. Estas definiciones convocan a la utilización de metodologías más complejas. En esto las investigaciones latinoamericanas tienen mucho que ofrecer, y larga experiencia[82]. Las estrategias de trabajo, las modalidades de trabajo, así como de producción, en especial aquellas en las que están involucradas las mujeres, son altamente móviles y moldeables. En este caso, siguiendo a Pearson (2007), se debería relativizar también la afirmación de que el trabajo tiene una relación directa con el alcance de "empoderamiento" de las mujeres.

2.3.5 Riesgo e incertidumbre

Para los post keynesianos, la distribución de la probabilidad de cualquier variable no proviene del comportamiento real, sino de suposiciones y expectativas que se formulan igualmente frente a escenarios no seguros[83].

82 Recordemos los trabajos de algunas investigadoras de la región como Rosalba Todaro, Sonia Yañez y Corina Rodríguez. Ver también un resumen de los aportes más recientes en esta línea en el capítulo 3.

83 Ver Davidson (1991)

En el caso de la economía latinoamericana, la incertidumbre proviene además de otra circunstancia: la vulnerabilidad. La presencia de vulnerabilidad en estas economías es bastante conocida. En cuanto al empleo, por ejemplo son las mujeres las que mayor riesgo tienen de quedar en el desempleo (o subempleo) o salir de la fuerza de trabajo por temporadas, aunque después vuelvan a ella; La incertidumbre en poder y comando sobre recursos, tiempo y decisiones familiares influyen altamente en estas decisiones a la vez que conforman su posición económica. En el nivel macro, la estructura productiva y la orientación económica de la región la coloca en una situación especialmente vulnerable y dependiente de circunstancias exógenas. Es así que las estrategias para enfrentar estos riesgos y vulnerabilidades, en especial si provienen de las familias (y las mujeres) se han constituido en los únicos mecanismos "contracíclicos" sostenibles en estas economías. Estas estrategias son cada vez más importantes en el entendimiento del aporte de las mujeres latinoamericanas a la economía, y convocan a la utilización de herramientas de generación de conocimiento para las cuales el análisis cuantitativo puede resultar insuficiente.

En esta misma línea, como opuesto al concepto de "espíritus animales" –denominados así por la escuela keynesiana para referirse a las expectativas de riesgo de los inversionistas en incertidumbre– algunas economistas feministas han acuñado el concepto de "espíritus cuidadores", para referirse a su rol de sostenimiento. De acuerdo a Staveren (2005), el cuidado genera efectos en la iniciativa económica, que van más allá del auto-interés y la maximización de la utilidad. Los espíritus animales representan un comportamiento exageradamente optimista y tomador de riesgos lo que detona la especulación y las crisis. En oposición, el cuidado asume una función de amortiguar las incertidumbres y riesgos tomados por el espíritu animal.

En este último caso, la feminización de la mano de obra en Latinoamérica da cuenta de una entrada al mercado de las mujeres contracíclica y mucho más volátil que la de los hombres. También hay alguna evidencia de que el trabajo no pagado se intensifica cuando hay situaciones de vulnerabilidad o pobreza (como se vio en el capítulo anterior). Adicionalmente, la estructura específica de las tareas no remuneradas en el hogar revela que este trabajo aporta más allá de las necesidades "básicas" (relacionadas con la salud, educación, cuidados, atención es-

pecial), otras tareas que el estado y el sector empresarial han dejado de lado, como la alimentación[84]. En este sentido, en un período de crisis no son las "inversiones de riesgo" las que recuperan las economías y generan capacidades para la producción, sino el conjunto del trabajo provisto por la economía doméstica y de los cuidados que ha sido el fundamento de las estrategias de superación de las crisis en un nivel microeconómico.

Otro elemento relacionado directamente con el riesgo –y con particularidades interesantes para América Latina– tiene que ver con el crédito. La restricción del crédito y la asimetría en el acceso a recursos financieros son características de países con sistemas financieros débiles y alta incidencia de informalidad financiera. El riesgo de este tipo de sistemas es tomado en su mayoría por mujeres, pero para usos distintos y con formas distintas de garantizar sus deudas. Por lo general el pequeño endeudamiento está sobrerrepresentado por mujeres en los países en desarrollo, aun cuando el destino del crédito sea en ocasiones orientado hacia el consumo inmediato; en ocasiones las mujeres asumen no solamente sus deudas sino también las que han contratado sus cónyuges, y utilizan mecanismos de desahorro para cumplir con su pago, tales como los mecanismos de empeño y venta de pequeños activos del hogar (Deere, 2009; Floro, 2010).

No obstante en períodos de crisis acceden más a recursos de crédito pequeño, y han sido beneficiarias mayoritarias de los programas de microcrédito, cuyas consecuencias no han sido del todo positivas. El comportamiento de los mercados de crédito y la feminización del microcrédito deben ser estudiados en un marco analítico que considere estas circunstancias particulares. De hecho, este crédito es mucho más riesgoso porque es más costoso y menos sostenible. No obstante, los programas gubernamentales de los últimos 20 años han puesto énfasis en este tipo de líneas que son confiadas a las mujeres[85]. El retorno real

84 De acuerdo a los datos de la intensidad del trabajo no remunerado implicado en tareas de alimentación en países como México y Ecuador, por ejemplo, podría levantarse la hipótesis de que la superación del riesgo de entrar en crisis alimentarias haya estado sostenida por la economía del cuidado. También en esta línea interesa conocer como, a partir de las prácticas cotidianas de las mujeres en familias y comunidades latinoamericanas, se puede fundamentar la posibilidad de seguridad o soberanía alimentaria, que es un concepto presente en algunas agendas de gobierno en la región, sin mecanismos claros para su consecución.

85 Por otro lado, la literatura dice que los créditos solicitados por mujeres se caracterizan por me-

de estos financiamientos requiere de mayor análisis, ante todo frente a la posibilidad de expandir los sistemas "comunitarios" de financiamiento como mecanismos de sostenimiento de las economías solidarias y asociativas en algunos países de la región.

Por otro lado, partiendo de que la economía no es solamente práctica, sino también significados, ambas dimensiones deben considerarse para entender el fenómeno económico. Los sujetos económicos son también cuerpos, mentes, debilidades y pasiones (Picchio, 2003), y por lo tanto sus relaciones deben analizarse en marcos analíticos que superan el sistema capitalista y los marcos metodológicos de la economía.

2.3.6 Objetivo de la economía: el sostenimiento de la vida

Utilizando la definición de Carrasco (2001), esta noción de "sostenimiento de la vida" se centra en las formas en que cada sociedad resuelve sus problemas de sostenimiento de la vida humana para la cobertura de sus necesidades. Por otro lado, centrarse en cómo cada sociedad resuelve su sostenimiento, también hace visibles las partes no visibles, los intereses prioritarios de la sociedad. En este sentido, es necesario definir a qué grupo humano nos referimos, y permitir que el concepto de sostenibilidad y de necesidades sea suficientemente amplio para incluir varias modalidades y varios grupos beneficiarios (de acuerdo a sus propias necesidades de sostenimiento). Esto, sin descuidar que, llevada al extremo, la diversidad puede opacar la necesidad de tener conceptos macro, y de definir modelos de sociedad a nivel macro político.

La idea de sostenimiento también cuestiona que las instituciones económicas hayan servido para suplir las necesidades, y de quien son las necesidades que sí han cubierto. En este sentido, el concepto de sostenimiento de la vida ampliado deberían incluir el trabajo cuyo producto se consume, que es en su mayoría no remunerado. Si la lógica del cuidado se contrapone a la acumulación (Perez, 2005), también lo hacen las economías no capitalistas, y en ambos casos, las encargadas mayoritarias son las mujeres. De qué formas en la región latinoamericana generamos este sostenimiento? A partir de lo descrito anteriormente, se puede intuir que el sos-

nores montos, para consumo y no para producción o para cobertura de necesidades de liquidez inmediata (Deere, 2009). La impresión que dejan estos y otros estudios es que los gobiernos en la región han hecho este supuesto, por lo cual han diseñado y dirigido sus programas de microcrédito a las mujeres. En períodos de restricción de liquidez, son los financistas los que corren menor riesgo cuando prestan a mujeres.

tenimiento se genera a partir de formas diversas y actores diversos, cuyo aporte a este sostenimiento está en discusión y no se puede visualizar a partir de mediciones materiales o monetarias únicamente, pero tampoco está clara la distribución de los recursos que estas economías generan.

Retomando los conceptos de Robeyns (2003) sobre el dominio y los métodos de estudio del "centro" versus el "margen" en la economía tradicional, se puede concluir que en la región latinoamericana el margen ha sido mayoritario: lo común es estar al margen: de las reglas, del salario mínimo, de la seguridad social. Al momento de "garantizar" los derechos laborales, las autoridades reguladoras se enfrentan ante una total falta de correspondencia entre el sistema de reglas y las realidades a ser reguladas. Es decir, una parte básica del sostenimiento, el trabajo, ha estado básicamente sujeto a la "creatividad" individual, comunitaria, familiar.

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 resaltar en el caso de Latinoamérica la relevancia de las estructuras familiares y sociales. Uno de los mecanismos más importantes de cobertura de necesidades en las familias latinoamericanas es su constitución en redes sociales, nacionales y transnacionales. De hecho, las familias ampliadas y las redes sociales son actores claves para explicar la lógica del cuidado en América Latina[86]. Adicionalmente, es necesario que los análisis teóricos y ante todo empíricos consideren la diversidad de hogares y formas "familiares", en las que los hogares "nucleares" están dejando de ser mayoritarios. 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. El concepto de hogar, en este sentido, no solamente deja de ser una unidad armónica para ser una conflictiva, sino que su estructura y sus asimetrías internas inciden en la reproducción social, la producción nacional e internacional. La migración y estas estructuras familiares ampliadas han mantenido y fundamentado la globalización de los cuidados. La inclusión en conceptos ampliados del bienestar (como el de capacidades) de la noción de interdependencia, de interrelación, de identidad cultural y adscripción (pertenencia), es básica para entender las estrategias de sobrevivencia de nuestras familias.

86 ver capítulo 3.

Volviendo al caso de las experiencias de las economías "sin dinero" en la región, en el marco de la sobrevivencia y el sostenimiento, éstas muestran claramente el vínculo entre las transacciones a corto plazo (el trueque por ejemplo) con las de largo plazo a través de "favores", ayudas o servicios específicos. Estos dos planos se corresponden cíclicamente, la noción del largo plazo así se aproxima más y hace parte de la "planificación económica" y del conocimiento de las relaciones concretas en la economía. No se trata de agentes económicos desinteresados, sino más bien de expectativas de beneficio distintas, provenientes de la comunidad. La búsqueda de ganancia está "temperada" por la reciprocidad en medio de un circuito "teñido de afectividad", siendo este tipo de relación una variable que permite valorar de forma distinta el sistema económico.

En esta línea, el entendimiento del comportamiento económico "social" es necesario para entender las estructuras económicas de Latinoamérica y en especial sus aspectos distributivos (las desigualdades horizontales, entre ellos). Si bien la imposibilidad de construir analíticamente un proceso de decisión social ha provocado que su estudio pierda relevancia en del debate económico, el análisis de los procesos de conflicto y decisión social o grupal han sido claves para los avances o retrocesos en la equidad de género en Latinoamérica. Los procesos de "cooperación y conflicto" entre grupos y dentro de ellos deben ser analizados con el fin de entender los comportamientos macro de las economías e inclusive los procesos de integración regional.

El análisis de conflictos ha partido de fundamentos provenientes mayoritariamente de la microeconomía neoclásica, y en menor medida de la economía llamada neo-keynesiana (que analiza los conflictos laborales a partir de asimetrías de información) o la tradición post-keynesiana (que admite una relación entre conflicto distributivo, precios y competitividad); por otro lado, está la llamada "nueva economía política", que aplica los postulados de la elección racional y la teoría del voto para analizar los bienes públicos y las decisiones de política. No obstante, estas visiones tienen la limitación de referirse siempre a los mercados y la relación de los individuos y grupos con estos mercados, en busca de su interés particular. Los procesos de participación y los movimientos sociales en la región y su influencia en la economía política regional deben ser analizados a partir de herramientas distintas, desde la economía y otras disciplinas.

La economía feminista ha realizado estas críticas y la experiencia política de la región latinoamericana aporta en la construcción de estas herramientas. Si se asume que las necesidades son socialmente construidas a través de relaciones de poder, el análisis de esta construcción para América Latina proviene de varios espacios: el de clase, el de género, el de etnia e inclusive el de la posición de las economías en el contexto internacional, en el marco de las relaciones norte-sur e intrarregionales. Este conjunto de relaciones de poder limitan y configuran las necesidades individuales y sociales en los países de la región. Estas necesidades "reales contextualizadas" superan por completo la idea neoclásica de que las necesidades son "sublimadas" a través del proceso de elección basado en la utilidad. La diversidad, la ubicación, la fundamentación en las experiencias propias niegan la generalización pero también la subjetivación extrema.

Finalmente, a la complejidad que implica entender que en la región se genera este sostenimiento en las más variadas formas "económicas", creo que es necesario añadir que el sostenimiento de la vida también convoca a pensar en la vida en un nivel más "macro" en donde la vida humana sea una parte. La economía tradicional es "androcéntrica" y "antropocéntrica": centrada en los hombres y el ámbito masculino, pero también centrada en el ámbito de lo humano frente a su entorno (antropocéntrica). El antropocentrismo de la economía ignora también, así como los mercados, todo lo relacionado con la relación con la naturaleza, que también tiene que ver con la interacción e interdependencia, como prácticas fundamentales de sostenibilidad. La integración de la relación de los agentes económicos productivos con su entorno está a la base de muchas de las formas de producción relacionadas con las prácticas económicas y productivas de las mujeres y de muchas comunidades y pueblos de Latinoamérica. La integración de estas nociones de producción a las de intercambio y valor en su complejidad enriquecerían el concepto de sostenibilidad y aprovisionamiento social.

2.3.7 Visiones y propuestas de cambio en Latinoamérica: la noción del buen vivir y la equidad de género

Reconociendo que la visión del desarrollo humano, las capacidades[87] y libertades humanas, ha sido un avance importante para visualizar este desarrollo del buen vivir y la equidad de género (y sus indicadores) por sobre o al menos a la par del crecimiento económico, pero con una priorización concreta bastante más limitada y finalmente "funcional" al sistema capitalista (marginada al campo de "lo social), los teóricos del Buen Vivir se plantearon, con el fin de superar cualitativamente el enfoque mismo del desarrollo, un cuerpo teórico en el que se delinea una visión de la vida y la economía de las naciones sobre la base de un conjunto de principios que se fundamentan en la cosmovisión indígena andina.

Recuadro 2.3
El buen vivir y la vida buena en las constituciones Ecuatoriana y Boliviana

Ecuador
El Buen Vivir se basa en una definición del quichua (sumak kawsay), que significa, vida buena, no mejor ni peor que la de los otros; buena para quien la vive, y ante todo liberada de ambiciones (sin "afán de mejorar"). La constitución ecuatoriana asume el buen vivir como un modo de organización económica y social, y como un derecho de la población a una vida sana y equilibrada, que garantice sostenibilidad, incluyendo en este equilibrio la relación de los seres humanos con la naturaleza.

Bolivia
En el caso boliviano, el Buen Convivir (del aymara suma qamaña) incluye un conjunto de principios de una sociedad "plural": de comportamiento (el "no robar", no ser ocioso, no mentir), de buena vida (que genere satisfacción); de vida armoniosa y de vivir bien (en acuerdo y buscando el bien), buscando también el bien de la naturaleza (la tierra).

Para Acosta (2009) el "buen vivir" implica superar la noción de desarrollo como concepto lineal, que establece un estado "anterior" y otro "posterior", y aquella de que el subdesarrollo debe superarse para alcanzar un desarrollo que está ubicado por fuera. También supera la concepción de pobreza como limitación del acceso a bienes materiales, y la de riqueza como abundancia. El progreso (desarrollo) en este enfoque está en construcción, y los bienes materiales no son los únicos que definen este progreso o bienestar: se incluye el conocimiento, las relaciones sociales y culturales, los principios éticos de la relación con la naturaleza, los valores humanos y la visión de futuro. Esto convoca a asumir y compartir saberes

87 Para un análisis del enfoque de capacidades desde el feminismo, ver Gasper y Van Staveren (2003); Agarwal y Robeyns (2009), entre otros.

y prácticas distintas. Esta nueva "ética del desarrollo" también incorpora transformaciones estructurales hacia la igualdad y la equidad (equidades, de acuerdo al autor), que deben partir de la democratización permanente y construcción de ciudadanía nacional y mundial.

En este sentido, el estilo de vida del capitalismo en el régimen de desarrollo actual actúa en contra de su propia fuente de sostenimiento para cumplir con su finalidad de sostener la vida de un segmento "opresor", y ningún cambio que se pretenda "dentro del mismo sistema" puede conseguir equidad, ya que la desigualdad es propia del mismo. Tanto la noción del buen vivir como la de la del buen convivir consideran un cambio estructural en la matriz productiva y de consumo, lo que implica la necesidad de "decrecer", es decir, limitar los procesos que generan el crecimiento tal como ha sido concebido en el capitalismo, porque estos procesos atentan con las fuentes fundamentales de recursos, en especial referidos al ambiente.

Por ello el nuevo sistema debe implicar una construcción conjunta de potencialidades individuales y colectivas, y la circulación de valores en equidad, sin que esto signifique eliminar al mercado sino hacerlo funcional al ser humano. No implica tampoco, desde la visión de este autor, la apropiación y socialización de los medios de producción, aunque sí su democratización, desconcentración y redistribución.

Un elemento básico del "buen vivir/convivir" es la convivencia ciudadana, en diversidad, aplicada a la relación entre los seres humanos y de la humanidad con la naturaleza. En este sentido, se propone la centralidad de la vida, considerada ésta en forma integrada. Por otro lado, el sistema económico se fundamenta en la distribución igualitaria de los medios de producción y la incorporación del trabajo digno define el sistema económico como justo, democrático, social y solidario y comunitario, cuyo centro y fin es el ser humano y cuya función básica es la producción y reproducción de medios materiales e inmateriales para la vida. El principio de la economía como social y solidaria está más desarrollado en las propuestas ecuatorianas, mientras que en el caso boliviano se enfatiza la noción de lo comunitario.

Para ello, la constitución reconoce formas diversas de propiedad, producción y trabajo. En el caso ecuatoriano se incluye el trabajo para el cuidado

humano y el autosustento, reconociendo el derecho universal al trabajo, y los trabajadores y trabajadoras como "actores" de la economía. En el concepto de buen convivir no se incluye explícitamente el concepto de cuidado, y se pone énfasis en el trabajo para la producción.

En línea con el sentido inicial del significado de "buen vivir", se destaca una idea de sustentabilidad basada en el equilibrio entre la escasez y la abundancia como "degeneraciones" del fin de la economía a través del sistema capitalista. Para algunas autoras, reconocer que los cuidados son un componente básico del buen vivir también lleva al reconocimiento de que los seres humanos somos interdependientes, aunque dependientes de la "pacha mama"[88] (León, 2008). Esta idea de interdependencia está a la base del concepto del buen vivir/convivir (y aparece con más énfasis en el caso boliviano). De modo que la economía debe estar al servicio de este objetivo común.

Así, el "buen vivir" incluye algunos postulados de la economía ecológica, de la economía social y solidaria, y de la economía feminista, tales como la centralidad de la vida y el trabajo, el decrecimiento o al menos el cambio de la matriz productiva y de consumo, la interdependencia económica y las diversas formas de las relaciones económicas.

De la economía ecológica recoge el cuestionamiento de las nociones de economía y riqueza en sus formas predominantes clásica y neoclásica, sus implicaciones en términos de explotación humana y material, de mercantilización de la vida, de conflicto distributivo, de un estilo de acumulación funcional a las formas de vida suntuarias, que controla los recursos y la vida del resto de la población que no tiene estas mismas formas de vida.

De la economía solidaria, toma el principio de democratización de los recursos y la producción, y la revalorización del trabajo y las diversas formas de producción; retoma también la necesidad de circulación, comercio y precios justos (que incluyan justicia laboral y ambiental), la expansión de las finanzas solidarias (extendiendo el principio de financias solidarias para poner a las finanzas como medios, no fines de la economía), la recuperación de la función económica del estado (aunque no para la producción directa sino para la propiedad de sec-

88 La "madre tierra" o más concretamente, la naturaleza. La constitución ecuatoriana incluye una sección específica de derechos de la naturaleza.

tores estratégicos y la garantía de derechos económicos plenos en la población). Se plantea también la inclusión en el ámbito "social" de la producción y las acciones económicas en un marco de solidaridad, hacia la construcción y fortalecimiento de un sistema alternativo al capitalismo, aunque no necesariamente dominante, que se reconozca como forma de organización económica válida que puede ir disputando espacio y hegemonía en el futuro.

¿Qué implicaciones tiene esta visión desde la economía feminista? De acuerdo a León (2009) el feminismo en el buen vivir se "revaloriza", ya que se reconoce que la crisis del capitalismo es una crisis del modelo civilizatorio que implica cambios obligatorios y de fondo en la economía en su totalidad: el consumo, la producción y la organización de la vida como objetivo de la economía. Estos también son, a criterio de esta autora, postulados feministas ya que defienden una economía orientada al cuidado de la vida, fundamentada en la cooperación, solidaridad y reciprocidad. Y en esta defensa y revalorización se destacan los aportes y las propuestas de las mujeres.

El buen vivir/convivir asume como finalidad de la economía la reproducción y sostenimiento de la vida, y en este sentido coincide con el pensamiento económico feminista. También lo hace cuando valora y reconoce el trabajo en su diversidad e integralidad; habla también de la producción como un espacio de relaciones diversas y modalidades técnicas diversas, en las que se pueden incluir modelos productivos llevados adelante por comunidades y dirigidas por el conocimiento y las experiencias de las mujeres. Por otro lado, supera la noción de economía "de mercado" y habla de una economía "social, solidaria y sustentable", con lo cual empata con la noción de equidad (aunque no se explicitan los "límites", si es que los hay, de la naturaleza "social" de la economía). Por otro lado, el buen vivir destaca la interacción de la economía y la cultura, el mundo simbólico y natural, que son elementos fundamentales para conocer y entender el ámbito y alcance del cuidado, además de su rol económico material.

No obstante, si bien se reconoce la actoría y aporte de las mujeres (al igual que de todos los trabajadores y trabajadoras), no está del todo asumido el rol fundamental del trabajo de cuidados doméstico no remunerado en la reproducción y menos aún en la "conversión" del conjunto del trabajo

doméstico hacia la fuerza de trabajo. De hecho no se incluye a la reproducción como parte del concepto de producción, solamente se habla de su finalidad que es el sostenimiento. El trabajo de cuidado queda categorizado entre los varios tipos de trabajo pero se pierde su función macroeconómica (de transformación, de sustento) en el caso del buen vivir, y queda invisibilizado en el caso del buen convivir.

Por otro lado, el buen vivir "armónico" puede ocultar conflictos que no reaparecen cuando se define equidad, solidaridad o cooperación. Si bien se plantea la igualdad en acceso, oportunidades, capacidades, parecen más referidas a desigualdades verticales y de aquellas horizontales destaca las de origen cultural; el "ser humano como centro" parece incluir a hombres y mujeres, lo cual no permite visualizar bien las relaciones de género.

En el caso del principio de la economía solidaria para el buen vivir, si bien también plantea como finalidad la reproducción de la vida y valora el trabajo para esta reproducción, no destaca el origen del trabajo, al que reconoce como generador de valor, pero sin distinción. En general se ignoran las relaciones de género en el trabajo y la producción, y se enfatizan las relaciones comunitarias y la socialización de los recursos, con lo cual los aspectos distributivos al interior de las comunidades al igual que los de los hogares pueden ser ciegos al género. Por otro lado, no se habla del trabajo doméstico o de cuidados en el "circuito económico", colocando el énfasis mayor en el trabajo "productivo" en diversas formas.

Una implicación básica del proceso de cambio hacia el buen vivir como visión de las sociedades consiste en asumir el buen vivir como la finalidad del sistema económico. Desde el punto de vista metodológico esto tiene que ver con la discusión de alternativas que incluyan, entre otros:

- La construcción de conceptos y la definición de variables que permitan describir las dimensiones del buen vivir, que no han sido del todo operativizadas en el debate teórico técnico.
- La construcción de formas diversas y dinámicas de evaluar estas dimensiones. Este proceso pasa por métodos multidisciplinarios de levantamiento de información, que aprovechen la experiencia de América Latina en los procesos de investigación-acción, descritos anteriormente.

- La comprensión de la relación de estas dimensiones con el sistema económico en el marco de una economía solidaria. Las herramientas tradicionales de medición del desempeño económico pierden relevancia y se hace necesario su rediseño: la economía como un sistema integrado de diferentes flujos de valores (monetarios, trabajo, recursos naturales, energía); un sistema de precios que permitan asignar y retribuir los recursos a sus generadores primordiales; la valoración del bienestar con un consumo modificado, en donde se supere la noción de bienestar asociada con mayor consumo; una discusión sobre los sistemas de insumo-producto en donde los coeficientes técnicos incorporen los recursos materiales y temporales de la producción.

2.4 Una agenda para el debate sobre enfoques y metodologías en la Economía Feminista de la región

Este recuento breve ha intentado vincular los postulados críticos de la economía feminista como fundamentos para la construcción de metodologías y enfoques más adecuados en la investigación, con algunas particularidades y aportes que en esta construcción se pueden ubicar desde la región latinoamericana.

Partir de la posición y situación de las mujeres latinoamericanas implica un camino metodológico complejo, cuyos inicios ya están construidos desde una multiplicidad de investigaciones realizadas durante los últimos años en la región, y aportes específicos a los métodos y enfoques, ante todo en temáticas relacionadas con el trabajo, el comercio y el cuidado. No obstante, la diversidad, la heterogeneidad y la desigualdad, sumadas a las formas económicas en que se ha organizado la región ameritan discusiones más profundas sobre la validez de las metodologías utilizadas y de los conceptos básicos de los cuales estas metodologías parten.

Cuando las formas económicas occidentales ingresan en las formas comunitarias o no completamente capitalistas de economía, hay una ruptura. Cuando la mirada androcéntrica quiere explicar la economía en su complejidad e integralidad, hay una ruptura. Se confunde la noción de riqueza, de distribución, de trabajo, de valor, de los merecimientos, de acumulación, y de la deuda. Lo mismo ocurre con el tiempo. Esta ruptura se

intensifica si a los comportamientos económicos individuales y colectivos de hombres y mujeres se salen del canon establecido por la economía, y se quiere incluir a todos los actores de la economía como actores económicos aunque no intercambien con dinero o trabajen sin remuneración.

La sostenibilidad de la vida desde el punto de vista de Latinoamérica y la experiencia de sus hombres y mujeres, a partir de una situación particular e histórica de desigualdad, vulnerabilidad, estados rentistas, regímenes políticos fuertes, diversidad cultural y económica, convoca a pensar también en metodologías de abordaje de estos sistemas que tengan en cuenta múltiples dimensiones y disciplinas de investigación. A superar de plano la visión individualista y de racionalidad económica tradicional para entrar a entender otras racionalidades (o irracionalidades). A pensar en la vida en forma integrada, superando el enfoque androcéntrico y antropocéntrico. A analizar individual y colectivamente las necesidades objetivas (o subjetivas), redefinirlas y buscar formas más acertadas de evaluación y medición, que también se fundamenten en los intereses de los actores y actoras económicas de la región.

Definir estas necesidades también apela la consideración de las economías latinoamericanas imbuidas de relaciones de poder: hombres-mujeres, étnicas-culturales, norte-sur, urbano-rurales; esto, bajo una noción que supere las jerarquías pero sin dejar de reconocer las desigualdades, que constituyen el problema más profundo de estas economías. Siguiendo a Robeyns, esto implica generar conocimiento y acercamiento al mundo "tal y como es", partiendo del contexto y la historia, para constituir elementos de modelación, y no al revés.

Es necesario trabajar en estas rupturas y en los supuestos metodológicos que están detrás de ellas. Una de las críticas más comunes de la economía feminista a la economía tradicional se basa en el uso de métodos formales de investigación, modelos matemáticos con supuestos (que no importa si son irreales o no se verifican) y desarrollos econométricos, como único método de "falsación" de las hipótesis. Por otro lado, se critica que los métodos de investigación de la "no economía" (en el "margen") son considerados intuitivos, vagos, no científicos, y se reivindica su uso para entender y definir las economías diversas, y los agentes económicos diversos.

En la búsqueda de enfoques más adecuados, se hace necesario explorar por ejemplo los métodos de investigación histórica que den cuenta de las grandes configuraciones sociales, las luchas políticas y la ubicación de los actores y actoras en estas luchas. Este tipo de métodos analizan las relaciones institucionales y definen allí la vigencia de las construcciones sociales formales o informales, las leyes, los contratos y las regulaciones que tan lejos están de la economía "real" de gran parte de la región latinoamericana. Ejemplos de éstos son: el estudio más profundo de cadenas de valor y formas de circulación de recursos, bienes, trabajo y tiempo en el marco de la globalización del trabajo y el cuidado; el análisis de la economía subjetiva que da cuenta de la posición de hombres y mujeres culturalmente diversos frente a las nociones de bienestar, desarrollo, equidad, buen vivir; la exploración de "satisfactores" más complejos, distintos de las formas materiales básicas que maneja la economía tradicional; el estudio de los flujos económicos reproductivos/productivos a través de evaluaciones que superen el dinero (pero lo incluyan), y expliquen no solamente la contribución del cuidado al PIB, sino una suerte de "PIB del cuidado", que muestre la dimensión real del "bienestar expandido".

En este sentido, por ejemplo, herramientas que provengan de la antropología económica, que muestra las motivaciones y los símbolos detrás de los comportamientos económicos ("las economías" como sistemas culturales, insertos en conjuntos particulares y específicos de valores); los métodos multicriterio[89] (utilizados mayoritariamente por la economía ecológica) y enfoques que permitan dar cuenta de relaciones multidireccionales (se puede por ejemplo explorar la utilidad de modelos canónicos, del análisis de agrupaciones o factores o componentes, que admitan la entrada de variables cuantitativas y cualitativas, entre otros), deben ser explorados con mayor detalle y confrontados en su rigurosidad y confiabilidad con los métodos tradicionales.

El enfoque metodológico también tendería a ser híbrido o complejo. Debería partir de la crítica al pensamiento racional y al puro positivismo, en el sentido en que éste formula leyes que rigen la vida, además de que

89 El análisis multicriterial es un método que junta variables de diversa índole, restricciones y elementos de poder que participan en un determinado fenómeno. A través de un conjunto de herramientas matemáticas, estas variables se relacionan entre sí reproduciendo, en forma integrada, el fenómeno que se quiere analizar. Este método permite también variar una u otra variable o restricción con el fin de construir escenarios diversos. Para una explicación más detallada de este método, ver Falconí (2002).

busca pruebas objetivas para evitar la "contaminación" entre sujeto y objeto de estudio y enfatiza la jerarquía entre investigadores/as e investigados/as. Debería también estudiar la condición de las mujeres y hombres relacionados en ámbitos económicos diversos, asumiendo interdependencia no solamente entre ámbitos de la economía sino también entre sistemas económicos. Apelando al realismo crítico[90], debería plantearse la investigación desde la realidad y experiencia, con metodologías que den cuenta integrada de esta realidad, pero, partiendo de una experiencia y visión específica: la de las mujeres diversas de la región, ya que el conocimiento depende de la posición que ocupan sus productores/as. Esta investigación no debe olvidar la complejidad de las identidades de hombres y mujeres, con énfasis en los significados económicos de las relaciones sociales y los significados culturales y sociales de las economías que conviven en la región; tanto lo "masculino" como lo "femenino" son categorías que producen y aplican dentro de una clase, raza, cultura, región: así difieren sus experiencias, como identidades "fragmentadas".

Por otro lado, la investigación de las realidades debe, necesariamente, partir de unas relaciones reales sobre una base material de desigualdades, que caracteriza a la región y la relación entre hombres y mujeres en ella; ya que la vida material sí pone límites, en este caso, a la comprensión de las relaciones sociales; pero debe también incluir las relaciones inmateriales que no solamente se manifiestan a través de la división sexual del trabajo y las decisiones de la vida económica de las mujeres en el cuidado, sino también a través de las acciones económicas de hombres y mujeres en esquemas de producción e intercambio no capitalistas y no monetarios con circulación de valores de uso, en donde no se aseguran relaciones equitativas de género.

Ello implica "estar a favor de las mujeres", no olvidar su situación de partida, en desigualdad. Situar a la investigadora en el mismo plano crítico que el objeto explícito de estudio: "la clase, raza, cultura, presuposiciones de género, creencias y comportamientos del/de la investigador/a, deben ser colocados dentro del marco de la pintura que ella o él desean pintar" (Harding, 1987). Considerar a las mujeres, en su localización propia, como sujetos de conocimiento, sin considerar unos conocimientos y saberes jerárquicamente superiores a otros. Emplear las experiencias de

90 El realismo crítico plantea que la realidad no puede ser conocida de manera absoluta, y el conocimiento que se puede tener sobre ella es aproximado, a pesar de que esta realidad exista en forma independiente.

las mujeres como punto de partida para probar la pertinencia de problemas, conceptos e hipótesis. Partir de estos conceptos para fundamentar conceptos macro en la economía, integrados, que incluyan la producción, la economía no monetaria, la naturaleza y el cuidado como parte del sistema económico, sin ser subsidiarios sino complementarios.

No obstante, está por discutirse si la complejización de los modelos teóricos puede dar mejor cuenta de la realidad económica. Si bien la simplificación ha sido criticada, la complejización extrema puede tener el riesgo de tratar de reducir a pocas dimensiones algo que es multidimensional. Uno de los sesgos más criticables de la economía de la transversalización es la abstracción exagerada. La realidad es completamente endógena, y de ahí radica la dificultad de entenderla sobre la base de modelos.

Finalmente, surge el problema de la necesidad de un cierto grado de generalización, con el fin de construir teoría. Qué debemos hacer con los modelos económicos? Debemos prescindir de ellos? Complejizarlos? Simplificarlos? Considero que en la medida en que la economía quiera explicar flujos y comportamientos, es necesario que éstos sean visibles y se muestren. Esta visibilización, no obstante, es compatible con las diferencias intrínsecas entre ellos. Tampoco las categorías existentes alcanzan para dar cuenta de estos comportamientos y flujos en su totalidad.

Para América Latina, las cuestiones que se han puesto en discusión abonan a esta visión pero también convocan a la discusión sobre propuestas en las que a cuestión de la complejidad y la generalización deben continuar en debate. No obstante, mientras esta discusión se desarrolla, considero necesaria una "transición metodológica", que haga uso de los enfoques más adecuados entre los ya existentes, y expanda algunas propuestas innovadoras ya mencionadas en este capítulo. Como se dijo al inicio, la teorización ha ido más rápido que la construcción de métodos, pero ambas son superadas por las realidades concretas, que es justamente lo que hemos reivindicado a lo largo de este y los demás artículos del presente volumen. No es admisible que las discusiones por afinamientos metodológicos pierdan de vista las realidades concretas. Debemos tener presente que persisten en la región profundas inequidades de género en los aspectos más básicos materiales de la vida, y que la investigación tiene como uno de sus objetivos fundamentales, el brindar un soporte adecuado para que las decisiones que se tomen en la política erradiquen por completo estas inequidades.

Bibliografía

Acosta, A. (2009), *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo.* Abya-Yala, Quito.

Agarwal, Robeyns (2003), "Exploring the challenges of Amartya Sen's work and ideas: an introduction", *Feminist Economics,* no.9.

Carrasco, C. (2001), "La sostenibilidad de la vida, (¿un asunto de mujeres?", *Mientras Tanto,* no.82, Barcelona.

Davidson, P. (1991), "Is Probability Theory relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective", *Journal of Economic Perspectives,* no.5, vol.1, pp:129-43.

De Barbieri, T. (1999), "Acerca de las propuestas metodológicas feministas", en Bartra, Eli (Comp.), *Debates en torno a una metodología feminista.* Segunda edición, UNAM, México.

Deere (2009), *La propiedad de los activos: consideraciones socioambientales y de género;* presentación en el marco del taller "Ambiente y nueva arquitectura financiera regional". Banco del Sur.

Egüez, P. (2008), "Mujeres en el trueque en Argentina: las implicaciones de su participación", en Cimadamore, ed., *La economía política de la pobreza.* CLACSO, Buenos Aires.

Escobar (1995), *Encountering development: the making and unmaking of the third world.* Princeton University Press.

Falconí, F. (2002), *Economía y Desarrollo Sostenible: ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador.* Embajada de los Países Bajos, Quito.

Ferraro, E. (2003), *Reciprocidad, don y deuda: relaciones financieras en las comunidades andinas: caso de Pesillo.* FLACSO, Serie Ágora, Quito.

Ferber M. y Nelson, J. (2003), "Separative and Soluble Selves: Dichotomous Thinking in Economics" en Ferber y Nelson (eds.) (2003), *Feminist Economics Today.* Beyond Economic Man, University of Chicago Press, Chicago.

Floro, M. (2009), *The impact of the economic crisis on women's economic empowerment*. Working Paper Series, Swedish International Development Agency.

Gasper, Van Staveren (2003), "Development as freedom - and as what else?", *Feminist Economics,* no.9.

Harding, S. (1987), "Is there a feminist method?" en Harding (ed.) (1987), F*eminism and Methodology: Social Sciences Issues.* Bloomington, Indiana.

Harding, S. (2003), "After objetivism vs realism", en Barker, D. y Kuiper, E. (2003), *Toward a feminist philosophy of economics.* Routledge, Londres.

Haussman, D. (1994), *The philosophy of Economics, an anthology.* segunda edición, Cambrigde University Press, USA.

Jacobsen, J. (2003), "Some implications of the feminist project in economics for empirical methodology", en Barker, D. y Kuiper, E., *Toward a feminist philosophy of economics*. Routledge, Londres.

León, M. (2008), "Después del 'desarrollo': 'el buen vivir' y las perspectivas feministas para otro modelo en América Latina". *Umbrales,* no.18, vol.1.

Luzzi, M. (2009), *Las caras de la moneda. Creación y utilización de cuasimonedas en el contexto de la crisis argentina (2001-2003). Aproximaciones a partir de un estudio de caso.* Ponencia presentada en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil.

Mies, M. (1999), "Investigación sobre las mujeres o investigación feminista? El debate en torno a la ciencia y la metodología feministas", en Bartra,Eli, Comp, *Debates en torno a una metodología feminista*. Segunda edición, UNAM, Mexico.

Osterreich, S. (2003), *Uneven Development: Women, Trade, and the Prebisch-Singer Thesis.* Unpublished paper, Ithaca College, Ithaca, NewYork.

Pearson, R. (2007), "Reassessing paid work and women's empowerment: lessons from the global economy". In: *Feminisms in Development,* Zed Books, pp:201-213.

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

Rico, N. (2008), *El tiempo socio histórico, el tiempo subjetivo.* CEPAL, Santiago.

Roemer J. (1994), *Egalitarian perspectives: essays in philosophical economics*. Cambridge University Press, USA.

Salvador, S. (2009), "La valoración económica del trabajo no remunerado", en Aguirre R., ed. *Las bases invisibles del bienestar social: trabajo no remunerado en Uruguay.* INE, INMUJERES, Universidad de la República, UNIFEM, Uruguay.

Setterfield, M. (2010), *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*. Elgar, USA, Parte V: CRecimiento y Distribución.

Staveren (2005), *Feminist meets post Keynesianism*. ISS, class document handout (sin publicar), La Haya.

Torre, Augusto de la, Eduardo Levy Yeyati, and Sergio Schmukler (2002), *Argentina's Financial Crisis: Floating Money, Sinking Banking*. Mimeo.

3. Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la "organización social del cuidado" en América Latina

Valeria Esquivel

3.1 Introducción

Gracias a una intensa construcción política desde las agencias de Naciones Unidas en la región, la palabra "cuidado" asociada a las políticas públicas se escucha y se lee cada vez más. El "cuidado" es uno de los conceptos articuladores del texto *Trabajo y Familia* publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT/PNUD, 2009) para hablar de "conciliación". La "organización social del cuidado" articula los trabajos publicados por ONU Mujeres y elaborados por el que fuera el INSTRAW que relacionan cuidado y migración. El cuidado ha estado presente en los Documentos de las Conferencias Regionales de la Mujer, para ser uno de los temas seleccionados en la Xma Conferencia (aunque todavía nombrado como "trabajo no remunerado") e incorporarse primero más tibiamente en el Consenso de Quito (CEPAL, 2007) y luego, de manera contundente, en el Consenso de Brasilia (CEPAL, 2010a).

Esta construcción política abreva en la evolución conceptual "del trabajo al cuidado" (parafraseando el título del libro de Susan Himmelweit [2000]) en la economía feminista, y en la crítica feminista a los "regímenes de bienestar", que dio paso al análisis de los "regímenes de cuidado" y de allí a la "organización social del cuidado" (Sainsbury, 1999; Daly y Lewis, 2000; Faur, 2011a). En estas literaturas feministas, el "cuidado" es relación interpersonal, trabajo y costo, es práctica social y herramienta política, es subsidio a la producción, conflicto, ética, derecho y responsabilidad. Estas definiciones cercanas, pero no necesariamente intercambiables, implican no sólo distintas perspectivas disciplinarias y tradiciones teóricas, sino también distintos niveles analíticos. Por su riqueza y densidad, el "cuidado" ha sido, tanto en la academia como en la política, un concepto

potente y estratégico, capaz de articular alrededor del mismo debates y agendas antes dispersas, de generar consensos básicos y de avanzar en (al menos escribir) una agenda de equidad de género en la región.

Sin embargo, así como está presente en los consensos supranacionales y en las agendas de Naciones Unidas, el cuidado parece estar todavía ausente en la agenda pública en nuestros países. La "agenda del cuidado" es, por ahora, una agenda construida "de arriba hacia abajo", e incluso "de afuera hacia adentro", importada de países en donde la "crisis del cuidado", asociada al envejecimiento de la población, resuena claramente entre las mujeres de clase media, permitiéndoles articular sus demandas por la provisión pública de servicios de cuidado para adultos mayores. En nuestros países, la "agenda de cuidados" no es ni tan clara (qué se demanda) ni tan uniforme (quiénes lo demandan), y permea de maneras diferentes de acuerdo a las "resonancias" que el concepto tenga en los contextos locales.

Las explicaciones para la ausencia del cuidado en la agenda pública son, por supuesto, múltiples, y sin duda tienen que ver con el grado de avance que tienen las agendas de igualdad de género –más en unos lugares, menos en otros– y la potencia de los organismos de la mujer para llevarlas adelante. Pero además existen otros factores.

Por un lado, su polisemia convierte al "cuidado" en un concepto un tanto resbaladizo (¡no por nada fue opuesto inicialmente desde el feminismo!).[91] La idea de "cuidado" es muy fácilmente aceptada por visiones que feminizan, e incluso "maternalizan" el cuidado, naturalizándolo como lo propio de las mujeres/madres. La apelación moral al cuidado (en particular en el caso del cuidado de niñas y niños) remite a valores familiares tradicionales (los ideales de "buena madre" y "buena esposa" en la familia nuclear tradicional) muy vigentes en la región. El cuidado con sus "alegrías" (porque "se hace por amor") puede a veces requerir del "sacrificio" del propio bienestar de las cuidadoras (hay menos "cuidadores", y menos sacrificados también). A veces, el cuidado deja de ser recíproco para tornarse servil, o brindarse en condiciones extremadamente precarias cuando es remunerado (el caso de algunas "trabajadoras del cuidado"). Justamente, el cuidado es concepto disputado también entre quienes la literatura llama "trabajadoras y traba-

91 Sevenhuijsen (1998:5) plantea que "el feminismo, en la forma que surgió en 1960s, puede muy claramente ser visto como una rebelión contra la naturaleza supuestamente 'femenina' del cuidado y la consecuente subordinación de las mujeres a los varones" [en inglés en el original].

jadores del cuidado", pero que difícilmente se reconocerían en esa etiqueta. Para maestras y maestros, el cuidado es un "saber no experto", distinto de sus prácticas profesionales como educadores y cercano a la "asistencia". En el ámbito de la salud, no existe "el cuidado" sino "los cuidados", claramente tipificados (preventivos, paliativos, etc.).

Por otro lado, el hecho de que en nuestros países los modos de provisión y recepción de cuidados difieran de manera sustancial en distintos estratos sociales, o entre los contextos rural y urbano (una conclusión a la que apuntan todos los estudios sobre la organización social del cuidado en la región) puede dar cuenta también de la ausencia de una articulación política más fuerte alrededor de demandas por servicios públicos de cuidado.

En los sectores de mayores ingresos –justamente aquellos con más "voz" en el debate público– el acceso al cuidado simplemente "no es un problema": las tensiones distributivas al interior de estos hogares se resuelven muchas veces contratando servicios de cuidado, fuera o incluso dentro del hogar en la forma de trabajadoras domésticas remuneradas, de manera a "conciliar" la provisión de cuidados y el trabajo remunerado de los miembros adultos de los hogares. Más allá de que continúe siendo entendido como responsabilidad de las mujeres (aunque en parte mercantilizado), en estos sectores el cuidado es un tema privado, y por lo tanto despolitizado. En paralelo, en los sectores populares el cuidado también es responsabilidad de las mujeres, pero esta responsabilidad no puede "gestionarse" ni "externalizarse", con lo que los costos de proveerlo (de oportunidad, de tiempo, de ingresos) se incrementan sustancialmente, lo que, a su turno, profundiza las inequidades existentes. En los sectores populares, también, las normas de género tienden a ser más conservadoras, el cuidado es mucho más "deber" que derecho, y existen mínimas posibilidades de *elegir* cuánto, cuándo y cómo cuidar, debido a la ausencia de servicios de cuidado gratuitos y de calidad, a la desprotección laboral y a la falta de recursos (Friedemann-Sanchez, por publicarse). Estas normas de género son reforzadas por políticas sociales que enfatizan visiones "maternalistas", señalando la maternidad como el "destino" que deberían privilegiar las mujeres pobres (Molyneux, 2007; Esquivel y Faur, 2012).

¿Cómo recuperar la potencialidad de la lectura feminista sobre el cuidado en nuestra región? ¿Cómo enlazar las diferentes lecturas con la construcción de una "agenda del cuidado" en la región?

En este capítulo, me propongo primero trazar una hoja de ruta teórica alrededor del concepto de cuidado, tanto en la economía feminista como en la crítica feminista a los estados de bienestar. Luego, resumiré los hallazgos de la literatura que, en la región, se ha ocupado de la organización social del cuidado, mostrando su relación con los abordajes teóricos en los que estas miradas encuentran su anclaje. La siguiente sección se concentra en las y los trabajadores del cuidado, la "otra cara" de la organización social del cuidado. Este recorrido analítico conduce a clarificar las agendas del cuidado existentes en la región[92], y abrir el interrogante sobre qué "organización social del cuidado" queremos.

3.2 Perspectivas teóricas sobre el cuidado en América Latina

3.2.1 Del "trabajo doméstico" a la "economía del cuidado" [93]

La mirada sobre el cuidado desde la economía tiene su origen en el llamado "debate sobre el trabajo doméstico". En este debate, que se desarrolló durante los años 70s, se buscó comprender la relación entre el capitalismo y la división sexual del trabajo, con una clase privilegiada (los maridos) y una clase subordinada (las amas de casa) (Gardiner, 1997; Himmelweit, 1999). El trabajo doméstico se pensaba así como un requerimiento del capitalismo (o complementariamente, de los varones, que "explotaban" a sus mujeres) que debía ser abolido (Himmelweit, 1999). Este esfuerzo por incorporar al trabajo doméstico en conceptualizaciones de origen marxista se realizó, sin embargo, a expensas de dejar fuera del análisis las formas de familia que no se correspondían con el arquetipo de varón proveedor-mujer cuidadora, desconociendo también el trabajo realizado para las generaciones futuras de trabajadores, en la crianza de los niños y niñas (Molyneux, 1979).[94]

Más adelante, se entendió al "trabajo reproductivo" como aquel "necesario" para reproducir la fuerza de trabajo, tanto presente como futura

92 En un trabajo reciente, me concentro en el análisis de las "políticas de cuidado" (Esquivel, 2011a).

93 Esta subsección se basa y actualiza Esquivel (2011a) y (2011b). Estas ideas se presentaron también en el panel de cierre de la Conferencia Internacional de IAFFE (International Association for Feminist Economics) en Buenos Aires, en julio de 2010.

94 Tampoco había referencias a los adultos mayores, o a personas necesitadas de cuidado permanente (Gardiner, 1997).

(Benería, 1979; Picchio, 2003). La definición del contenido del trabajo reproductivo no difiere de la de trabajo doméstico ("las tareas relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, relacionadas con la vestimenta, la limpieza, la salud, y la transformación de los alimentos" [Benería, 1979:211]). Sin embargo, ya no era necesario abolirlo, sino entender que su desigual distribución en términos de género se encuentra en el origen de la posición subordinada de las mujeres, y de su inserción desventajosa en la esfera de la producción. El énfasis, entonces, estaba puesto sobre todo en "visibilizar los costos" para las mujeres que la provisión de este trabajo reproductivo traía aparejados.

Recuadro 3.1
La frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales y las Cuentas Satélites de los Hogares

El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) "proporciona la información que describe el comportamiento económico -mediante el registro sistemático de las operaciones vinculadas a la producción, distribución, acumulación y financiamiento- de un país, con el propósito de contribuir al conocimiento, el análisis, la planeación y el diseño de las políticas públicas. (...)

La frontera de producción [del SCN] comprende lo siguiente:

a. Producción de mercado, es aquella que principalmente se vende en el mercado a precios económicamente significativos, o se entrega al mercado de alguna otra manera. Son económicamente significativos los precios que tienen alguna influencia sobre las cantidades que los productores están dispuestos a ofertar o los consumidores a adquirir. Esta producción se obtiene en las sociedades financieras y no financieras y es la más importante dentro de los agregados.

b. Producción para uso final propio, se realiza en los hogares y comprende la producción para consumo propio de bienes agropecuarios y no agropecuarios, los servicios de alquiler de viviendas de propietarios, los servicios domésticos remunerados y la autoconstrucción. Esta producción del sector hogares tiene como destino principal el consumo propio, por lo que no se rige por los precios de mercado.

c. Otra producción, no de mercado, es aquella que se ofrece de manera gratuita o con precios simbólicos, que pueden o no cubrir los costos de producción y que no tienen influencia en las cantidades a producir o consumir. Proviene del gobierno general y de las instituciones sin fines de lucro.

Como se observa en el inciso "b", algunos de los servicios de "autoconsumo" de los hogares producidos con trabajo no remunerado no están incluidos en la contabilidad nacional; sin embargo en el SCN se establecen las bases para valorar su producción en una cuenta satélite al reconocer que "...las actividades como el lavado, la elaboración de comidas, el cuidado de los hijos, de los enfermos o de las personas de edad avanzada son actividades que pueden ser realizadas por otras unidades y que, por tanto, quedan dentro de la frontera general de la producción".

Fuente: Gómez Luna (2008:37-38)

Como en el debate sobre el trabajo doméstico, la perspectiva es agregada o "estructural": los hogares (y las mujeres en ellos) sostienen el funcionamiento de las economías al asegurar cotidianamente, con su trabajo reproductivo, "la cantidad y la calidad" de la fuerza de trabajo (Picchio, 2003:12).[95] El trabajo reproductivo resulta así una suerte de "transferencia gratuita", un subsidio de los hogares al sistema en su conjunto por el que, dado su volumen y su valor, sería imposible pagar. Las esferas productiva y reproductiva se imbrican, y la "invisibilidad" del trabajo reproductivo –debida a que no se realizan pagos por su realización– no impide ver su valor. Este es el origen del proyecto de contabilizar y valorizar el trabajo de las mujeres mediante su incorporación a las cuentas nacionales, cristalizado en la Plataforma para la Acción de Beijing (Benería, 2003) (ver recuadro 3.1). Este es también el origen de los esfuerzos para medir el trabajo reproductivo a través de encuestas de uso del tiempo en los países en desarrollo, y en nuestra región (ver recuadro 3.2).

Recuadro 3.2
Encuestas de uso del tiempo

Aunque las encuestas de uso del tiempo no fueron pensadas únicamente como instrumentos de medición del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, su recolección tomó un impulso importante a partir de que la Plataforma para la Acción de Beijing propiciara en 1995 la elaboración de "medios estadísticos apropiados para reconocer y hacer visible en toda su extensión el trabajo de la mujer y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluso en el sector no remunerado y en el hogar" (punto 68.b) a través de "estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, incluyendo aquellas actividades realizadas en simultáneo con actividades remuneradas o con otras no remuneradas" (punto 206.g.i) para la elaboración de "cuentas satélites separadas, pero consistentes, con las cuentas nacionales" (pto. 206, f. iii). En la última década, y a la par del desarrollo de importantes avances en la estandarización de metodologías de recolección de encuestas de uso del tiempo en los países centrales (EUROSTAT, 2004; UNSD, 2005), los países en desarrollo han avanzado también en la recolección de este tipo de encuestas, inspiradas en la Plataforma para la Acción de Beijing.

Un nutrido y variado conjunto de encuestas de uso del tiempo se han aplicado en distintos países de África, Asia y América Latina, en contextos en los que las bajas tasas de alfabetización y la presencia de importantes segmentos de población rural imposibilitan replicar el abordaje metodológico más frecuentemente aplicado en los países desarrollados, es decir, el diario de actividades autoadministrado, en el marco de un relevamiento independiente y a escala nacional. Como dificultad adicional, en varios países hubo que superar, además, la baja prioridad de la agenda de género en las oficinas estadísticas locales, y la escasez de recursos financieros y humanos para encarar este tipo de encuestas.

La búsqueda de alternativas metodológicas se tradujo en innovaciones y adaptaciones en varios países en desarrollo, fundamentalmente en los instrumentos de recolección de información (entre los cuales se encuentran los diarios estilizados, los diarios retrospectivos,

95 Ver el "flujo circular de renta ampliado" en el glosario.

las listas de tareas "cortas", las listas de actividades "exhaustivas") y en el modo en que la información es obtenida (por medio de entrevistas u observación directa).

Una "innovación" adicional fue la incorporación de estas encuestas como módulos en encuestas de hogares ya en marcha, en un intento por minimizar los costos asociados a los relevamientos independientes.

La estrategia de incorporación de módulos de uso del tiempo en encuestas a hogares es particularmente importante en América Latina: la casi totalidad de las encuestas de uso del tiempo levantadas a principios de la década del 2000 han sido módulos en encuestas a hogares, ya sea encuestas de condiciones de vida, sociodemográficas y laborales, o de ingresos y gastos.[97] Sin embargo, el hecho de haber seguido una estrategia modular no las hace a todas iguales, y su variedad muestra tanto diferencias en los objetivos de estas encuestas como las limitaciones impuestas por la encuesta receptora del módulo.

En efecto, entre las encuestas de uso del tiempo aplicadas como módulo se encuentran tanto listas de tareas cortas como listas de actividades exhaustivas, y diarios de actividades retrospectivos (o "del día de ayer"). Los diarios de actividades retrospectivos son completados por el/la encuestador/a, en base a una lista de preguntas diseñada al efecto. Como los diarios autoadministrados, los diarios de actividades retrospectivos son autorreferenciados, ya que las preguntas sólo pueden ser respondidas por la persona sobre la cual se indaga el uso del tiempo.[98] A diferencia de aquéllos, sin embargo, no se requiere que la persona encuestada pueda administrar el diario, sino sólo que recuerde –con cierto nivel de detalle– su día de ayer.

Es importante subrayar, sin embargo, que los diarios de actividades –autoadministrados o restrospectivos– son los únicos instrumentos de recolección de información de uso del tiempo que permiten la recolección de actividades simultáneas, y con ello, la mejor captación de actividades de cuidado que pueden ser olvidadas por su relativa pasividad o por su menor valoración social.

Es en base a esta experiencia que las nuevas encuestas de uso del tiempo latinoamericanas han insistido en la utilización de diarios de actividades, pero "adaptados" a nuestras realidades.[99] Las encuestas de uso del tiempo de Buenos Aires (Argentina, 2005), Gran Santiago (Chile, 2008), Rosario (Argentina, 2010) y Venezuela (2011) utilizaron el diario de actividades retrospectivo. En los casos de Brasil (2010) y Bolivia (2011) se utilizaron diarios asistidos, en el marco de encuestas independientes con un fuerte apoyo institucional. La adaptación, en estos casos, consistió en dejar el diario de actividades como instrumento "orientador" y encuestar al día siguiente, completando el diario con la ayuda del/de la encuestador/a. En estos dos últimos casos, y en Venezuela se utilizaron medios electrónicos de captura de datos, lo que permitió abaratar costos de entrada y procesamiento de la información

Fuente: Esquivel (2008a) y (2010a).

97 La excepciones habían sido la encuesta de uso del tiempo cubana, que siguió el modelo europeo (ONE, 2002) y la encuesta de uso del tiempo de Montevideo, relevada en el marco de un proyecto de investigación con sede en la Universidad de la República (Aguirre y Batthyány, 2005).

98 Una dificultad particular de la inclusión de módulos de uso del tiempo en encuestas a hogares es que, en algunos casos, las encuestas establecen que un adulto puede responder por otros miembros del hogar no presentes. No puede ser el caso, sin embargo, si se trata de información sobre uso del tiempo.

99 La excepción es México, que siguió la metodología de lista de actividades exhaustiva que había aplicado con éxito en 2002, migrando a un levantamiento individual (no modular) en el año 2010.

Más cercano en el tiempo, el "trabajo de cuidado" se definió como las "actividades que se realizan y las relaciones que se entablan para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos dependientes" (Daly y Lewis, 2000:285, énfasis agregado). La materialidad de este trabajo es sólo una de las dimensiones de la "relación de cuidados", que reconoce, además elementos motivacionales y relacionales (Jochimsen, 2003). Al entender al trabajo de cuidados como definido "más específicamente (que el trabajo reproductivo), poniendo el foco en el proceso de trabajo más que en el lugar de la producción (hogares versus mercado)" (Folbre, 2006a:186), la "economía del cuidado" amplía las fronteras del trabajo reproductivo para abarcar, junto con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, a las actividades de este tipo que se realizan en la economía remunerada, es decir, al trabajo de las y los trabajadores del cuidado.

Existen por lo menos dos problemas con este desplazamiento conceptual "del trabajo al cuidado". El primero de ellos resulta del foco de la economía del cuidado en las actividades de cuidado "directo" de personas, excluyendo las actividades más instrumentales, el trabajo doméstico propiamente dicho -cocinar o limpiar, por ejemplo- con el argumento de que estas actividades no tienen un contenido "relacional" y son, por lo mismo, fácilmente reemplazables por sustitutos de mercado.[100] En las economías desarrolladas, se dice, "la vida en familia se concentra cada vez más en compartir las comidas o en leer cuentos antes de ir a dormir, actividades para las que no existen sustitutos de mercado" y en las que las diferencias de género serían más agudas (Folbre y Nelson, 2000:129; Himmelweit, 2000:xviii).

Sin embargo, en nuestras economías, las mujeres y los varones que proveen cuidados no remunerados son también quienes más trabajo doméstico hacen, y desconocemos si las diferencias de género son más o menos pronunciadas en uno u otro tipo de trabajo, un aspecto que depende del contexto y probablemente varíe con el estrato social (Budlender, 2008).

Además, la "mercantilización" del trabajo de cuidados en la forma de servicio doméstico es frecuente en nuestra región, en la que las con-

100 Aunque lo hacen por distintas razones, los modelos de negociación intra-hogar (ver capítulo 4) también tratan de manera dicotómica al "trabajo doméstico" y al "trabajo de cuidado". En estos modelos, el trabajo doméstico es fuente de "desutilidad" (es decir, similar al trabajo) mientras que el trabajo de cuidados genera "utilidad" (es decir, es similar al ocio).

diciones de nuestros mercados de trabajo –en particular la elevada informalidad y la inequidad de los ingresos laboralez– sumada a la escasa regulación del servicio doméstico y a las condiciones particulares del trabajo asalariado en este sector (relación individualizada con el hogar empleador, alta rotación y baja sindicalización) hacen al servicio doméstico "accesible" para ciertos sectores de la población. En efecto, el hecho de que el grado de mercantilización del trabajo doméstico y de cuidados dependa de la tecnología de los hogares y de sus ingresos monetarios nos recuerda que su distribución no puede pensarse de manera independiente del grado de desigualdad de ingresos y de los niveles de pobreza existentes.

Por otra parte, y a pesar de su distinta naturaleza, el trabajo doméstico puede ser pensado como un "cuidado indirecto", o como una "precondición" para que el cuidado directo ocurra (Folbre, 2006a; Razavi, 2007). Más aun, podría argumentarse que la diferenciación tajante entre el trabajo de cuidados y el trabajo doméstico basadas en su diferencial "mercantilización" es un "sesgo primermundista", similar a la diferenciación artificial entre el trabajo doméstico y la producción de subsistencia en contextos rurales (Wood, 1997). Como en aquel caso, el problema radica en imponer un criterio de mercado para diferenciar los trabajos realizados fuera del mercado, olvidando la lógica "interna" que determina la realización de todos ellos en conjunto.

Un ejemplo de que esta distinción tajante puede no ser válida en ciertos niveles de análisis es que, llevado al extremo, la extensión del criterio de "cuidado directo" a las y los trabajadores del cuidado excluiría de esta categoría a las trabajadoras del servicio doméstico. Si las y los trabajadores del cuidado son sólo aquellos que realizan trabajo directo, estas trabajadoras domésticas, que realizan una amplia gama de tareas –algunas veces cuidan de manera directa a personas del hogar, y otras veces cocinan, limpian, planchan, etc.– quedarían fuera del análisis. Sin embargo, el modo en que se organiza la reproducción social en nuestra región (pero también en países receptores de mujeres migrantes) no puede entenderse sin incluir a estas trabajadoras en el análisis.

El énfasis en el cuidado directo por una parte, y la exclusión del trabajo doméstico del análisis por otra, son problemáticos, precisamente porque son los varones autónomos quienes tienden a beneficiarse del tra-

bajo de las mujeres (también autónomas) para sostener sus estándares de vida (Picchio, 2003:11). Conceptualmente, la distinción dicotómica entre ambos trabajos conlleva, de manera más implícita que explícita, un cambio conceptual en el nivel de análisis, dejando el nivel estructural y macroeconómico de lado para hacer lecturas más institucionalistas (con relación a la política pública) y microeconómicas (a nivel de los hogares y de los servicios de cuidado).

El segundo problema conceptual en la nueva definición del cuidado es el énfasis puesto en el cuidado de dependientes, y la definición de las relaciones de cuidado como profundamente asimétricas. Si en el "debate sobre el trabajo doméstico" estaban ausentes los niños y niñas y en general toda persona dependiente, en el actual debate sobre la economía del cuidado los adultos no dependientes han desaparecido completamente del panorama.[101] Las mujeres, en tanto, pasaron de ser subordinadas y dependientes ellas mismas de sus maridos, a ser adultas autónomas (aunque no exentas de mandatos y presiones sociales que ponen en cuestión esta autonomía) y proveedoras de cuidado.[102]

Así planteado, el cuidado de dependientes evoca una concepción dualista (y estática) de dependencia, como una "característica de la personalidad" y como opuesta a autonomía (Fraser y Gordon, 1994). Aplicable sólo a niñas y niños muy pequeños, es dudoso que puedan ser pensados así los adultos enfermos, discapacitados o simplemente mayores (Williams, 2009:29). Sin embargo, recibir cuidados no necesariamente se opone a la independencia o a la realización personal (Sevenhuijsen, 1998:4), y los adultos autónomos también pueden dar y recibir cuidados en términos recíprocos, tal como lo hacemos cuando cuidamos de amigos y amigas, parejas y familiares. En efecto, no es la dependencia o independencia, sino la "interdependencia", lo que caracteriza nuestra condición humana (Tronto, 1993).

Dejar atrás la dicotomía "cuidador/a autónomo-receptor/a de cuidados dependiente" nos deposita en un terreno más rico, al entender tanto a las necesidades de cuidado como a las responsabilidades de brindar cuidados como *ideológica y socialmente* construidas. Nos recuerda que

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

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

no hay nada "natural" en ellas (o muy poco, sólo cuando se piensa en niñas y niños muy pequeños o en personas en riesgo de vida). Esta mirada crítica nos permite también analizar desde una perspectiva feminista los discursos (y las políticas públicas) que asignan a algunas mujeres roles de cuidado, y los limitan en otras mujeres o en los varones (Barker, 2005). Asimismo, nos permite entender las "relaciones sociales" que se dan en los hogares y las familias, en particular lo social (por opuesto a "privado") de las desigualdades de género en las cargas de trabajo y en los estándares de vida (Gardiner, 2000).

Si el "cuidado" es polisémico, el concepto mismo de "economía del cuidado" también lo es. Traducido directamente del inglés *care economy,* la "economía del cuidado" tiene la ventaja de aunar los varios significantes de "economía" –el espacio del mercado, de lo monetario y de la producción, allí donde se generan los ingresos y donde se dirimen las condiciones de vida de la población– con el "cuidado" –lo íntimo, lo cruzado por los afectos, lo cotidiano–. En este sentido, la economía del cuidado es más potente y menos abstracta que el "trabajo doméstico" o el "trabajo reproductivo", e incluso que el "trabajo de cuidados". Pero tanto es así que, a diferencia de lo que se entiende en la literatura sajona, la economía del cuidado se utiliza en nuestra región como sinónimo del "viejo" trabajo reproductivo (también llamado "trabajo doméstico y de cuidados no remunerado", el equivalente al inglés *unpaid care work*). De esta manera, el mismo concepto tiene significados distintos, lo que muy posiblemente tenga que ver con agendas políticas diferentes en uno y otro contexto, tema al que volveré más adelante.

3.2.2 De los "regímenes de cuidado" a la "organización social del cuidado"

La literatura feminista utiliza el "cuidado" como una categoría analítica de los regímenes de bienestar[103] que tiene "la capacidad de revelar dimensiones importantes de la vida de las mujeres (o mejor, de la condición humana) y al mismo tiempo capturar propiedades más generales de los arreglos sociales sobre [la satisfacción de] las necesidades personales y el bienestar" (Daily y Lewis, 2000:284). El cuidado es entendido como trabajo y relación interpersonal (las ya mencionadas dimensiones materiales y relacionales del cuidado), pero también como

103 Sobre la caracterización de los regímenes de bienestar en la región, ver capítulos 7 y 8.

responsabilidad socialmente construida (una dimensión normativa) que se inscribe en contextos sociales y económicos particulares (una dimensión institucional).

En efecto, desde esta mirada, interesan particularmente los marcos normativos, sociales y económicos a través de los cuales se definen las responsabilidades de cuidar, y se provee cuidado en las familias, el mercado, el estado o en la comunidad (Daily y Lewis, 2000; Razavi, 2007). De esta forma, la mirada microsocial –las normas de género que hacen que el cuidado sea provisto mayoritariamente por mujeres en todas estas esferas– se enlaza con los modos particulares en los que el estado regula y moldea (por acción o por defecto) la prestación de estos cuidados.

Distintos regímenes de bienestar se asociarían así a distintos r*egímenes de cuidado,* de acuerdo a los modos en los que se asignan las responsabilidades de cuidado y se distribuyen los costos de proveerlo (Sainsbury, 1999). Para caracterizar un "régimen de cuidado" interesa saber *dónde se cuida* (¿en los hogares? ¿en instituciones públicas como escuelas, hospitales de día, geriátricos? ¿en instituciones comunitarias?), *quién cuida* (¿las mujeres en tanto madres/? ¿madres y padres? ¿trabajadoras del cuidado?) *y quién paga los costos de ese cuidado* (¿el estado a través de transferencias para que el cuidado sea prestado por las mujeres en las familias? ¿el estado a través de la provisión de servicios de cuidados? ¿las familias, de acuerdo a su capacidad de pago?) (Jenson, 1997, citada por Razavi, 2007).

Desde esta perspectiva, el punto de partida no es ya una sección particular de las políticas sociales (por ejemplo, las políticas laborales, o los programas de asistencia a la pobreza) o un tipo de familia privilegiado discursivamente y en términos de recursos (el modelo del "varón proveedor/ mujer cuidadora"; los modelos de "doble proveedor", etc.) sino que el conjunto de políticas existentes –laborales, económicas, sociales– se analizan de manera integral tomando como punto de partida el cuidado de grupos particulares de dependientes (niñas y niños, adultos mayores o enfermos). Es un "corte transversal" sobre los distintos pilares de bienestar (las familias, el estado, el mercado y la comunidad) que permite entender su participación relativa en la provisión de cuidado –lo que Razavi (2007) llama la arquitectura del "diamante de cuidado"– y juzgar el funcionamiento de este diamante

de acuerdo a si los cuidados son recibidos o no (y la calidad de estos cuidados), y con relación a los modos en los que se garantiza (o se pone en tensión) la igualdad de género.

Este es un marco conceptual muy potente para el análisis de las políticas sociales desde una perspectiva feminista, porque permite mirar de manera transversal políticas típicamente pensadas de manera "sectorial" y aislada (salud y educación, por ejemplo), haciendo visibles los supuestos sobre el lugar que se pretende que tomen familias y mujeres en la provisión de cuidados implícitos en el diseño y aplicación de las mismas. Desde el análisis de los "ahorros en el sector salud" por la caída de costos cuando los días de internación se reducen (que no son otra cosa que el "aumento de costos" de los hogares, y de las mujeres en ellos); pasando por las licencias por maternidad/paternidad y para el cuidado de familiares (típicamente garantizadas sólo a las asalariadas formales) o los marcos legales sobre las responsabilidades familiares, para llegar al análisis de las políticas de combate a la pobreza (programas de transferencias condicionadas),[104] todas estas políticas se miran desde una perspectiva feminista a través de la lente de la "lógica del cuidado" (Esquivel, 2011a). Desde la "lógica del cuidado", interesan las políticas que asignan "tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado" (Ellingsaeter, 1999:41, citada por Faur [2009]). Esta perspectiva complementa la más corriente "lógica de la protección social", a través de la cual se garantiza ingresos para alcanzar un mínimo umbral de consumo.[105]

En nuestra región, sin embargo, las políticas sociales no asignan roles de cuidado, ni ofrecen servicios de cuidado y transferencias de igual manera a familias y mujeres de distintos estratos sociales. Esto, que podría ser esperable (debido al rol *redistribuidor* de la política social) ocurre a veces a expensas de subrayar diferencias de género, o incluso incrementando (en vez de compensar) inequidades de ingresos. En efecto, como se verá en la sección siguiente, en nuestra región ni las regulaciones laborales, ni las transferencias de ingresos, ni los servicios de cuidado son universales. Como señala Faur (2011a) "en realidad, el propio estado muestra

104 Ver sección 3 y capítulo 8.

105 Ha sido frecuente en nuestra región que umbrales mínimos de ingresos se garanticen bajo argumentos de "pago al cuidado" (la condicionalidad de los programas de transferencias condicionadas, o las pensiones para el ama de casa, por ejemplo). Sin embargo, la apelación a la retórica del cuidado no implica necesariamente una mirada desde la "lógica del cuidado" (Esquivel, 2011a).

diferentes caras y resultados en su acción". Por esto, en nuestros países no es posible hablar de un único "régimen de cuidado", y una creciente literatura producida en la región utiliza de manera alternativa el concepto de "organización social del cuidado" ("la configuración dinámica de servicios proporcionados por diferentes instituciones y la forma en que los hogares y sus miembros beneficiarán de ellas", Faur, 2011a), para evidenciar este comportamiento menos monolítico o "regimentado" y más fragmentario de la política social.

De manera interesante, los análisis sobre la "organización social del cuidado" sostienen en todos los casos una mirada feminista sobre el cuidado. Algunos aportes se inscriben en un "enfoque de derechos" para analizar el cuidado, documentando la presencia o ausencia de derechos consagrados en la legislación que, aun cuando no se nombran como "cuidado", entran dentro del marco amplio de su provisión (la legislación sobre familia, la legislación laboral, y los derechos económicos, sociales y culturales son los ámbitos usualmente relevados).[106] El marco de derechos para el análisis del cuidado, todavía en construcción, reseña el *derecho a recibir cuidados dignos* de acuerdo a las necesidades concretas de las personas a lo largo del ciclo de vida; *el derecho a optar entre cuidar y no cuidar,* traspasando los mandatos de género;[107] y el *derecho a cuidar en condiciones adecuadas,* tanto de manera remunerada como no remunerada en espacios institucionales (Carcedo *et al,* 2011). En tanto este tercer derecho se relaciona con las condiciones de trabajo de las y los trabajadores remunerados (ver sección 4), los otros dos muestran que el cuidado es, en realidad un "derecho en tensión", entre los derechos que les asisten a los grupos de dependientes de recibir cuidados y el reparto de obligaciones sobre su provisión (el derecho a optar entre cuidar y no cuidar) (Faur, 2011b).

En la literatura sobre la organización social del cuidado, sin embargo, no se cuestiona la idea de cuidado de grupos poblacionales dependientes. La comparación entre las literaturas producidas en nuestra región con literaturas sajonas (norteamericana, australiana o británica) con sus énfasis en la ausencia de soporte estatal para la maternidad; con la literatura producida en España y su énfasis en el cuidado de adultos mayo-

106 Ver Pautassi (2007) y los textos elaborados por UN-INSTRAW que se relevan más abajo (Anderson, 2010; Arriagada, 2010).

107 Ver una profundización sobre este tema en la sección 3.

res, por ejemplo, hace evidente que aquello que se toma como supuesto y "natural" en un contexto no lo es en otros.[108]

La riqueza de estos análisis sobre la política social es ubicar al cuidado, y a la producción de bienestar, como un problema de política pública, corriéndolo del terreno doméstico y privado para articular demandas sobre la responsabilidad estatal en la provisión de cuidados. Pero, justamente, el foco en el estado y en su potencial regulador de las distintas esferas de provisión de cuidado deja intacta la dimensión estructural de esta provisión. El riesgo del foco exclusivo en las políticas sociales es dejar inexplicado e incuestionado el proceso por el cual se llega a la *distribución* de los ingresos, los tiempos y los recursos antes de que las políticas sociales sirvan para contrarrestar los efectos "colaterales" del funcionamiento económico mediante su *redistribución*. En efecto, se hace necesario entender no sólo los modos en que la política social o las regulaciones del mercado de trabajo (por ejemplo, las llamadas "políticas de conciliación") distribuyen y asignan responsabilidades de cuidado en distintos estratos sociales, sino también cómo en primer lugar estas desigualdades de clase se producen y reproducen en el ámbito económico monetario (Esquivel, 2011a).

La dimensión estructural y macroeconómica tiende a estar ausente de los debates sobre el cuidado (a veces incluso también la dimensión microeconómica del financiamiento) (Esquivel, 2008b; Bedford, 2010). Esto sucede en parte porque el análisis económico se ve como una cuestión abstracta y académica entre quienes no tienen formación en economía,[109] y en parte también porque la literatura sobre los "regímenes de bienestar" –de la que estas contribuciones académicas son tributarias– hace foco en las variaciones en el bienestar atribuibles al funcionamiento de los estados (y no a sus estructuras económicas), posiblemente debido a que en estos ejercicios comparativos las eco-

108 Como ejemplo, en un texto riquísimo sobre la situación española puede leerse: "*todo el mundo sabe que el hueso duro de roer aquí es el envejecimiento y la atención de los llamados 'dependientes' (...) que una vez no lo fueron o siguen sin serlo totalmente porque se valen por sí mismos, incluso cuidan de otros, pero que cada vez precisan más apoyo por parte de los demás*" (Vega, 2006:10).

109 Como cita Bedford (2010:16) en un testimonio sobre la reunión del "grupo de expertos" preparatoria de la 53ª reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2009) "me gusta trabajar alrededor de la economía del cuidado, porque obliga a repensar el papel del Estado, lo que el ajuste estructural significó para África...Si haces un montón de trabajo programático, es muy fácil sentir que estos son temas ridículamente abstractos (pie–in-the-sky things) para que una se ponga a pensarlos, especialmente cuando somos financiados por [ciertos donantes] que no te permiten pensar en cosas mucho más allá de tu trabajo" (en inglés en el original).

nomías de las que se trata no son tan disímiles (los países de la OECD). En nuestra región, en la que las estructuras económicas varían tan enormemente, no parece atinado obviar el sustrato económico para mirar sólo las políticas estatales (o su ausencia) en su dimensión puramente ideológica.

Incluso, algunos de los análisis sobre la "economía del cuidado" son en verdad análisis sobre la "organización social del cuidado", con escaso contenido de "economía" o en los que el contenido económico se entiende exclusivamente como la inclusión de mediciones sobre el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el análisis.[110] De este modo, la "economía del cuidado" sería "otra" economía, distinta y hasta separada de la economía de mercado. Retomar el contenido económico en estas aproximaciones al cuidado implica no sólo visibilizar al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, sino recuperar el doble análisis del contenido social de las políticas económicas y del contenido económico de las políticas sociales (Elson y Çağatay, 2000). O, en otras palabras, entender cómo se *produce, distribuye y redistribuye* el bienestar. [111]

3.3 La organización social del cuidado en América Latina

Tal vez del mismo modo que la "economía del cuidado" revisita con herramientas nuevas y un nombre nuevo algunos "viejos" temas, puede afirmarse que la literatura sobre la "organización social del cuidado" en América Latina[112] es una novísima mirada sobre temáticas de larga data en la región: los estudios sobre las familias, tanto desde la sociología como desde la demografía (Jelin, 1998; Ariza y de Oliveira, 2003; Cerrutti y Binsktock, 2009; CEPAL, 2010b): las problemáticas sobre "conciliación" familia-trabajo (Mora y Moreno, 2006; OIT/PNUD, 2009); la informalidad de ciertos grupos de trabajadores (entre los que las trabajadoras domésticas no son un grupo menor); la caracterización y evolución de los sistemas de protección social; y las políticas de combate a la pobreza, entre otros temas. Aquellas miradas más *institucionales* (sobre la fa-

110 En otros casos, la "organización social del cuidado" se define como la "economía política y social del cuidado", de nuevo, con escasa economía en el mismo (Arriagada, 2009:5, tomando el concepto elaborado por UNRISD, 2009).

111 Para una elaboración, ver Esquivel (2011a).

milia, sobre el mercado de trabajo, sobre el estado) dan paso a miradas más transversales, que cruzan estas distintas instituciones y regulaciones utilizando el cuidado de grupos poblacionales específicos como la "puerta de entrada" del análisis.

Esta puerta de entrada analítica muestra en todos los casos relevados un caleidoscopio de políticas, programas y regulaciones, con variado nivel de financiamiento y cobertura, no necesariamente coherentes entre sí, y a veces resultado de procesos ubicados en distintos marcos temporales (y políticos) que se descubren como "capas geológicas" de la política social. Los primeros "recuentos" de programas, políticas y regulaciones, y las primeras evaluaciones empíricas sobre la efectiva recepción de cuidados (dificultadas, en muchos casos, por la falta de información sobre la cobertura de las regulaciones laborales y de los servicios de cuidado) dieron cuenta de las varias aristas y dimensiones analíticas que acarrea caracterizar la "organización social del cuidado" en nuestra región.

Las dimensiones seleccionadas para el análisis de la organización del cuidado infantil abarcan la legislación laboral (licencias por maternidad y enfermedad, políticas de "conciliación")[113]; el acceso a la escolaridad inicial y primaria, y las características de este acceso (cobertura, obligatoriedad de provisión por parte del estado, extensión de la jornada escolar), y los programas sociales dirigidos a la niñez (Rodríguez Enríquez, 2007; Salvador, 2009; Anderson, 2010; Arriagada, 2010). En los casos en que existe información, se incluye en el análisis al trabajo de cuidados no remunerado, calculado en base a las encuestas de uso del tiempo, y se señala la pertinencia de analizar al trabajo doméstico remunerado como un "servicio de cuidado" (ver sección 3.4). En general, también, se incluye como punto de partida (a veces, no demasiado articulado con las demás dimensiones) una estimación de la

112 Esta literatura se ha producido en los últimos cuatro años con similares marcos teóricos, fruto de dos proyectos de investigación: "La Economía Política y Social del Cuidado", del United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), que trató los casos de Argentina y Nicaragua (UNRISD 2010; Esquivel y Faur, 2012; Martínez Franzoni *et al,* 2010); y el proyecto del INSTRAW sobre "Cadenas Globales de Cuidado", para los que se analizaron los corredores migratorios entre Bolivia y España; Perú y España; Ecuador y España; Perú y Chile; Paraguay y Argentina; y Nicaragua y Costa Rica (ONU Mujeres). La Red de Género y Comercio (IGTN - LATAM) trabajó también con un enfoque similar sobre la organización social del cuidado de Argentina y Uruguay (Rodríguez Enríquez, 2007; Salvador, 2009).

113 Algunos aportes indagan también sobre la legislación de familia, y el carácter punitivo de la misma cuando las familias no brindan cuidado (para el caso de Paraguay, por ejemplo, ver Soto *et al,* 2011; para el caso de Nicaragua, ver Espinoza *et al,* 2011).

"demanda de cuidado" potencial, basada en la evolución esperada de la dinámica poblacional.

No es extraño que en América Latina exista una elevada heterogeneidad en la organización social del cuidado, derivada de dinámicas familiares, mercados de trabajo, y estructuras económicas muy diferenciadas, así como también de estados con fortalezas y tradiciones disímiles.[114] Sin embargo, los relevamientos muestran algunos rasgos comunes que caracterizan la organización social del cuidado en la región. Entre éstos, sobresale con fuerza el hecho que el cuidado sigue siendo función principal de familias y mujeres en él, y por lo tanto un asunto "privado". La información que proveen las encuestas de uso del tiempo es contundente al respecto, mostrando la persistencia de patrones tradicionales de división sexual del trabajo. Con todo, existen enormes desigualdades en el acceso al cuidado entre las familias, que reflejan (y subrayan) las desigualdades de ingresos. En el caso de Chile, por ejemplo, "existe un *continuum* entre las familias cuyo extremo va desde la falta de acceso al cuidado, como puede ser el caso de la población en extrema pobreza y que no accede a los beneficios de las políticas públicas orientados hacia ella (...) hasta la población de los niveles de ingresos superiores que acceden a cuidados privados y de calidad" (Arriagada y Todaro, 2011:63). La otra cara de la moneda de esta desigualdad es una elevada *fragmentación* de la cobertura efectiva de la normativa, de los programas y planes sociales, y de los servicios de cuidado, asociada a distintos estratos de ingresos, grupos étnicos, y localizaciones territoriales distintas. Como se señala para el caso de Perú, "los alcances desiguales de los programas y servicios sociales, y las demandas heterogéneas de los individuos y las familias, conducen a un reparto del peso de los cuidados que es también desigual" (Anderson, 2010:65).

Los estudios realizados en la región muestran que las políticas de conciliación familia-trabajo incorporadas a las regulaciones laborales son débiles, y siguen siendo pensadas como "asuntos de mujeres" (son ellas, y no los varones, los "sujetos" de estas políticas, Faur [2006]). Pero además, estas políticas de conciliación sólo cubren a los segmentos formales del mercado de trabajo, ya que la "titularidad" del derecho es de la "madre trabajadora" –no de las trabajadoras informales, ni de los padres– dejando a amplias secciones de la fuerza de trabajo femenina no

114 Para una tipología al respecto, ver Martínez Franzoni (2010).

cubierta y en condiciones de vulnerabilidad (OIT/PNUD, 2009; Martínez Franzoni, 2010; Lupica, 2010).[115]

La idea de que el cuidado de niñas y niños debe ser provisto por las familias (y las madres), en particular cuando son pequeños, se encuentra en el sustrato de la muy baja cobertura de salas maternales, guarderías y jardines de infantes en la región (Martínez y Monge, 2007). Aún en los países con estados de bienestar más desarrollados (Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile, por ejemplo) y en donde la educación primaria se acerca a la cobertura universal, los servicios de cuidado para niños y niñas en edad pre-escolar provistos por el estado son escasos, dejando espacio para soluciones "vía mercado" en las familias que tienen recursos, o vía "comunitaria" para las familias que carecen de ellos (Rodríguez Enríquez, 2007, Carcedo *et al,* 2011; Faur, 2011a). Y si bien en algunos contextos la política pública ha avanzado hacia una progresiva cobertura universal en los años inmediatamente anteriores a la escolaridad primaria (la "obligatoriedad" de las salas de 4 y 5 años en los casos de Uruguay y Argentina, y de 3, 4 y 5 años en México), en otros, los servicios de cuidado infantil públicos se focalizan en los sectores más empobrecidos, y aun así la cobertura tiende a ser muy inferior a la demanda potencial (en el caso de Costa Rica, por ejemplo, la cobertura llega sólo al 18% de la población objetivo, Carcedo *et al,* 2011).

En contextos de menor desarrollo del sistema educativo (los casos de Ecuador y Nicaragua, por ejemplo, aunque existen iniciativas de este tipo también en Argentina y México), se privilegia la gestión comunitaria de servicios de cuidado infantil, con financiamiento estatal (Staab y Gerhard, 2010; Martínez Franzoni *et al,* 2010).[116] Apelando a los saberes "naturales" (es decir, no profesionales) de las mujeres, estos centros son atendidos por "madres comunitarias" en sus propios hogares, lo que exacerba estereotipos de género y puede comprometer la calidad y seguridad de las prestaciones (Staab, 2011). [117]

115 En estos tres textos, la "conciliación" se entiende como más amplia que la regulación laboral, y funciona como puerta de entrada al análisis de las políticas de cuidado.

116 A veces se subsidia a la demanda (México), otras veces la oferta (Argentina, Ecuador, Nicaragua).

117 Staab (2011:54) aclara, que, para el caso de Ecuador, "en noviembre del 2010, sin embargo, el MIES [Ministerio de Inclusión Económica y Social] anunció una reforma generalizada del programa. Esta prevé que a partir de enero 2011 la gestión y coordinación de los centros – renombrados "Centros para el Buen Vivir" – es asumida directamente por empleados del MIES (...) Apuntando a un lenguaje menos maternalista, las cuidadoras se llamarán 'promotoras (en vez de madres) comunitarias' y, más importantemente, recibirán el salario mínimo."

En otros casos, los problemas no son sólo de cobertura o tipo de gestión de los servicios de cuidado infantil, sino de adecuación de las prestaciones a las necesidades de las familias. En Perú, por ejemplo, "el Estado proveedor de centros preescolares y cunas infantiles (...) pretende exigir la asistencia regular de los niños [mientras que] los familiares suelen entender que estos son servicios que pueden y deben usarse cuando nadie de la familia está disponible para atender al niño o la niña pequeña" (Anderson, 2010:33). Los horarios de los servicios de cuidado y la duración de la jornada escolar (a veces se requiere ser trabajadora de tiempo completo para acceder a jardines de infantes de jornada simple) pueden también conspirar contra el objetivo declarado de estas políticas de posibilitar que las madres se integren al mercado de trabajo (Staab y Gerhard, 2010).

Estas características ponen de relieve que lo que diferencia a estas iniciativas (y a la postre, su real cobertura) es la titularidad del derecho a acceder a los servicios, y la definición de "beneficiario" de los mismos (que puede coincidir o no con la/el titular): mientras que las iniciativas universales definen a los niños y niñas como beneficiarios y como titulares del derecho a acceder a los servicios de cuidado, enfatizando las ventajas de la educación inicial y ampliando ofertas de cuidado profesionalizadas (aun cuando, a veces, el problema es que sólo se centran en las niñas y niños, y no a sus familias), las iniciativas focalizadas en la población pobre son fragmentadas y tienden a hacer mayor foco en las "madres pobres" y sus necesidades de generar ingresos, más que en las niñas y niños.[118] Las políticas que asocian el acceso a los servicios de cuidado al empleo registrado de la madre (típicas de países con mayor desarrollo de sus legislaciones laborales protectoras, y de sectores productivos con elevado nivel de formalidad, entre ellos el sector público) suelen tomar en cuenta a la vez la situación de niños y niñas y de sus familias, aunque la titularidad de derecho es de la madre ocupada formal (y no del padre). Como en el caso de las políticas de conciliación consagradas en la legislación laboral, en nuestros con-

118 Como señalan Carcedo et al (2011) para el caso de Costa Rica, "otro de los requisitos además es que las madres cuenten con algún trabajo remunerado, ya que los servicios se consideran un apoyo a las familias para salir de la situación de pobreza facilitando a las madres la posibilidad de trabajar para obtener algún ingreso. Nótese sin embargo, que las condiciones del trabajo deberán ser precarias, insuficientes y probablemente infrinjan normas laborales, ya que para mantenerse dentro del servicio es condición sine qua non permanecer en situación de pobreza. (...) Lejos de ser una estrategia de combate a la pobreza este tipo de requerimientos más bien la están perpetuando."

textos de elevada informalidad laboral la cobertura de estas políticas nunca es universal.[119]

Aun cuando los cuidados de la salud son parte de la evaluación de los cuidados, en pocas ocasiones se los analiza en profundidad (¿tal vez porque es un área de estudio específica?), señalándose la existencia de programas de salud materno-infantil de carácter (o vocación) universal (para los casos de Argentina y Uruguay: Rodríguez Enríquez, 2007; y por ejemplo, Martínez Franzoni *et al,* 2010 para el caso de Nicaragua).

Por el contrario, los análisis de la organización social del cuidado de niñas y niños incluyen en todos los casos la consideración de los programas de transferencias condicionadas (PTC), por su extensión y por la relevancia que han tomado en el marco de las políticas sociales (ver capítulo 8), aunque su relación con la provisión de cuidados es difusa. En efecto, si bien el acceso a estos programas está relacionado con la presencia de niñas y niños en los hogares, y la condicionalidad se asocia a que los niños y niñas cumplan con los chequeos de salud y asistan a establecimientos educativos (condicionalidad que deben cumplir las madres pobres), claramente la transferencia monetaria está dirigida a mantener un nivel mínimo de consumo del hogar, propio de la protección social, y no es "dinero para cuidar". Por el contrario, todo el cuidado que no es salud y educación se supone provisto por las madres, a la vez beneficiarias y responsables de cuidar.

Algunas de las evaluaciones sobre la organización social del cuidado relevadas abarcan también el conjunto de prestaciones y políticas sociales no directamente relacionadas con el cuidado, incluyendo los programas de infraestructura y prestaciones en especie (por ejemplo, programas alimentarios) (Anderson, 2010; Salvador, 2009; Genta y Contreras, 2010). En el caso de los adultos mayores, se incluye también el análisis de los sistemas de previsión social, que brindan acceso a una cobertura de servicios de salud pero difícilmente incluyan dinero para "comprar cuidados" (Salvador, 2009; Arriagada y Todaro, 2011). Esto sucede porque la "lógica del cuidado" (dinero para cuidar y servicios de cuidado a dependientes) se solapa con la "lógica de la provisión social", que provee de ingresos a poblaciones en riesgo. Aún bajo un abordaje universalista de la protección

119 Por ejemplo, en el caso de Bolivia, alcanzan a las y los ocupados del sector público, que representan sólo al 10% de la población ocupada (Jiménez Zamora, 2010).

social (a través de la cual el estado garantice un nivel mínimo de ingresos a toda la población), la "lógica de la protección social" adhiere a una medición tradicional del bienestar como equivalente a un nivel de consumo mínimo (o a la medición de la falta de bienestar entendida como la pobreza por ingresos). La disponibilidad del trabajo doméstico y de cuidados necesario para transformar ingresos en consumo se da por supuesta, y las transferencias de ingresos no implican "dinero para cuidar o recibir cuidados" sino sólo para consumir una canasta de bienes y servicios mínimos que no incluye a estos cuidados en un sentido amplio. En la lógica de la protección social, los cuidados cubiertos son aquellos que no pueden cubrir los hogares, ya sea porque se requiere un saber experto (salud, educación) o porque implican situaciones de dependencia extremas (por ejemplo, invalidez). En efecto, aun en el caso de políticas destinadas a grupos de dependientes, como niñas y niños pequeños o adultos mayores, se asume que el cuidado requerido de manera cotidiana será provisto por las familias (Esquivel, 2011a).

Muchos de los análisis sobre la "organización social del cuidado" recientemente producidos en la región dan cuenta de que el "cuidado" no está presente en la agenda pública. Para el caso de Argentina, Rodríguez Enríquez y Sanchís (2011:62) señalan: "el tema del cuidado es la gran ausencia de las perspectivas, abordajes y estrategias de los actores relevados. La propia noción de cuidado resulta difusa, inaprehensible para ellos. (...) Aun cuando se alude a la necesidad de acciones de conciliación, la noción de cuidado como derecho, el rol del trabajo de cuidado como eje de la reproducción social y del funcionamiento sistémico, y las particularidades de la actual organización social de los cuidados no aparece ni en el discurso, ni en los abordajes ni en las estrategias de los actores involucrados".

No es de extrañar que esto sea así. El cuidado como herramienta de análisis del bienestar es muy nueva, y novísima en la región. Además, como ya se mencionó al comienzo de este capítulo, para muchos de los actores involucrados (los hacedores de políticas de educación y salud, por ejemplo) el concepto de "cuidado" tiene significados distintos a los que les atribuimos desde la "lógica del cuidado". Pero la polisemia del cuidado atraviesa también nuestras contribuciones, en las que los límites del "cuidado" son "difusos". La confusión entre los análisis canónicos sobre la protección social, y aquellos que caracterizan a la organización

social del cuidado –con sus solapamientos– puede contribuir a la confusión, y necesitamos avanzar en clarificar qué suma la "lógica del cuidado" a esos análisis tradicionales. Al igual que las contribuciones sobre la organización social del cuidado, desde las contribuciones realizadas tomando como marco la "conciliación con corresponsabilidad social" se está avanzando "hacia el cuidado", abandonando el foco exclusivo en la regulación laboral para incorporar las políticas de conciliación familia/trabajo para grupos de trabajadores no formales (OIT/PNUD, 2010; Martínez Franzoni, 2010). Otra vez, el solapamiento entre ambas perspectivas es muy alto, aunque la visión "desde el mercado de trabajo" tiende a dejar afuera a quienes no están en ese mercado, así como también a las políticas que no se centran en la generación de empleo.

El análisis del cuidado en un "marco de derechos" es también una perspectiva en construcción. El reconocimiento de que "el acceso a cuidar y ser cuidado es un derecho fundamental y a la vez una responsabilidad de todas y todos y de la sociedad en su conjunto", como mencionan Arriagada y Todaro (2011) implica, en realidad, derechos y responsabilidades "en tensión", tensión que no se resuelve con la mera enunciación de la existencia de derechos (Faur, 2011a). ¿Quién y cómo se garantiza el *derecho a recibir cuidados dignos* y el *derecho a cuidar en condiciones adecuadas?* ¿Cómo debe intervenir el estado para garantizar estos derechos? ¿Mediante qué instrumentos de política? ¿Quién *debe* cuidar? En particular el derecho a optar entre cuidar y no cuidar aparece como un derecho absoluto, aunque el significado que se le da a este derecho en la literatura es el que existan servicios de cuidado para *reemplazar parcialmente* el cuidado familiar. También, se relacionan con la oposición al ensalzamiento del cuidado como lo naturalmente femenino, que encubren situaciones de sobreexplotación (Friedemann-Sánchez, por publicarse). Como se señala para el caso de Paraguay "*no es un tema de discusión en el Paraguay el derecho a no cuidar. No existe reconocimiento de ese derecho*" (Soto *et al*, 2011:66). Pero la pregunta sería, enunciado de esta manera ¿podría serlo? ¿Qué significaría elegir "no cuidar"? ¿"No cuidar nunca"? ¿"Cuidar menos"? ¿No son los varones/padres quienes están "ejerciendo" este derecho?

Por otra parte, ¿qué sucede con el "derecho a no ser cuidado", a no quedar en el lugar "dependiente", desprovisto de agencia? En el caso peruano, por ejemplo, "resulta relevante considerar las situaciones en las

que determinadas personas o segmentos de la sociedad sufren la violación de su derecho a rechazar ser objeto de cuidados, o proveedores de cuidados, en algunas de sus formas y bajo determinadas condiciones. Se trata de un derecho de optar fuera del sistema. Demasiadas veces los cuidados provistos por el Estado, las organizaciones filantrópicas, las empresas y muchas ONGs van acompañados de condicionalidades, actitudes de control y tutelaje, y el estigma de ser objeto del asistencialismo y la caridad" (Anderson, 2010:67).

De hecho, lo que sucede en esta literatura sobre la "organización del cuidado" es que la enunciación del cuidado como "derecho universal" no alcanza todavía a generar una agenda única de propuestas, ni una guía de acción sobre las políticas públicas respecto de los modos en que este derecho se garantizaría, lo que puede opacar las distintas agendas de políticas en discusión en la región. A este punto volveré más adelante, luego de analizar la situación de las y los trabajadores del cuidado.

3.4 Las y los trabajadores del cuidado

3.4.1 Un marco de análisis para pensar el trabajo de cuidado remunerado[120]

Las y los *trabajadores del cuidado* son asalariadas y asalariados cuya ocupación conlleva la prestación de un "servicio de contacto personal que mejora las capacidades humanas de quien lo recibe" (England, Budig y Folbre, 2002:455). Entre las ocupaciones del cuidado se encuentran los médicos y médicas, enfermeros y enfermeras, docentes de educación inicial (preescolar), primaria y secundaria, profesores universitarios, terapeutas, etc. Si bien la mayoría de estos trabajadores se desempeña en los sectores de salud y educación, también pueden encontrarse ocasionalmente en otras ramas de actividad (por ejemplo, una docente de educación inicial en una guardería de una fábrica, un médico en una institución deportiva, etc.). El importante nivel de feminización de estas ocupaciones indica que las mismas constituyen un sector que genera oportunidades de empleo para muchas mujeres (Razavi y Staab, 2010).

Con su trabajo, las y los trabajadores del cuidado prestan servicios que cubren las necesidades de salud y/o educación de quienes reciben los

120 Esta subsección se basa en Esquivel (2010b).

cuidados. Así, el contenido de trabajo de estas ocupaciones coincide con la definición más amplia de cuidado como aquellas actividades en las que las necesidades de quienes reciben los cuidados "son el punto de partida de lo que se debe hacer" (Tronto, 1993:105, citada por Jochimsen, 2003:239).

Como se mencionó con anterioridad, en nuestra región, las ocupaciones del cuidado incluyen también al servicio doméstico. Aunque el contenido de trabajo de esta ocupación se encuentra definido de manera amplia, y puede incluir o no actividades de "contacto personal", el servicio doméstico no puede, por ello, excluirse del análisis de las ocupaciones del cuidado en nuestros países. Lo más habitual es que las empleadas domésticas cocinen, limpien y laven y planchen ropa, aunque, de ser necesario, también cuidan a niñas y niños y atienden a los miembros del hogar ancianos o enfermos. En este sentido, no es que nos falte precisión o información para decidir si estas trabajadoras son cocineras, limpiadoras, o niñeras. Más bien, es que son todo eso a la vez, y el "contenido de trabajo" de su ocupación varía de acuerdo a las necesidades del hogar empleador sin por ello variar sustancialmente su remuneración. En efecto, el trabajo de las trabajadoras domésticas es reemplazar (en todo o en parte) el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares, a cambio de una remuneración.

La tipificación por sexo del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado –que sigue siendo mayoritariamente provisto por mujeres– se hace extensible al servicio doméstico, cuyas trabajadoras son casi siempre mujeres. La asociación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado con las características atribuidas a las mujeres –y no con unas calificaciones adquiridas mediante la educación o una capacitación formal– implica también que la mayoría de estas trabajadoras tiene un nivel bajo de instrucción formal. Desde el punto de vista conceptual, la inclusión de las empleadas domésticas en el análisis de las ocupaciones del cuidado se basa en la idea (mencionada más arriba) de que los cuidados –en particular los que se prestan en los hogares– arcan tanto el cuidado directo como el indirecto, es decir, el trabajo doméstico que es un requisito previo para que el cuidado directo pueda prestarse. Dado su peso relativo en el empleo, de ninguna manera menor en nuestros países, una mirada desde el cuida-

do permite afirmar que la magnitud y condiciones de trabajo de esta ocupación no pueden explicarse sino por los modos particulares en los que se organiza la provisión de cuidado en nuestros países, por la cual algunos hogares acceden a la posibilidad de comprar sustitutos para su trabajo doméstico y de cuidados *en el hogar,* sólo posible en un contexto de elevada inequidad de ingresos.

En las últimas décadas, una serie de factores han tenido profundas implicaciones sobre el crecimiento de las ocupaciones del cuidado. Por un lado, la participación laboral de las mujeres ha generado una creciente demanda por este tipo de servicios (Folbre, 2006a). Si bien en el nuevo esquema de participación laboral remunerada femenina, las mujeres siguen siendo las responsables últimas de sostener la gestión doméstica de los cuidados, también es cierto que la disminución del tiempo disponible implica que muchas de las labores de cuidado antes realizadas en forma no remunerada en la esfera del hogar ahora deben ser delegadas y resueltas mediante otros mecanismos. En este sentido, la compra de estos servicios en el mercado y/o la utilización de servicios públicos juegan un papel central en el modo en que las familias organizan el cuidado.

Por otro lado, un factor adicional que suele invocarse para explicar el crecimiento en la demanda de servicios de cuidado tiene que ver con cambios demográficos. El aumento de la expectativa de vida en la mayoría de los países de la región (que implica mayores demandas de cuidado por parte de adultos mayores) así como los cambios en las formas de convivencia (con el consecuente crecimiento de los hogares unipersonales y/o con jefatura femenina) generan una mayor necesidad de servicios remunerados de cuidado (CEPAL, 2009). En este contexto, la generación de oportunidades laborales social y económicamente valorizadas en este sector son condiciones esenciales para desarrollar y consolidar un sistema de servicios de calidad que contribuya a la redistribución de los costos del cuidado (Folbre, 2006a).

Existe una creciente evidencia empírica que indicaría que en ocupaciones se generan salarios y condiciones de trabajo más precarios que aquéllas no relacionadas con el cuidado. Por ejemplo, un estudio realizado por England, Budig y Folbre (2002) en Estados Unidos encontró que las ocupaciones del cuidado sufren entre un 5% y un 6% de pena-

lización salarial.[121] Las explicaciones para esta penalización apuntan al contenido de cuidado de estas ocupaciones, asociado a las mujeres y a la maternidad y, por tanto, socialmente poco valorado, lo que puede influir en "la idea que tiene la gente de cuánto deben ganar quienes trabajan en este sector" (England, Budig y Folbre, 2002:457). Otra explicación conexa es la que justifica su remuneración inferior con el argumento de que "el cuidado tiene ya su propia recompensa", es decir, que quienes son propensos a "cuidar a los demás" aceptan salarios más bajos porque "les gusta" su trabajo y obtienen de él una satisfacción intrínseca (para una crítica a este planteamiento, ver Folbre y Nelson, 2000).

Recuadro 3.3
Las y los trabajadores del cuidado en el mundo

Un estudio comparativo reciente analiza la existencia de una penalización salarial de las ocupaciones del cuidado en 12 países. Los países seleccionados incluyeron, además de a los Estados Unidos, a países con sistemas regulatorios y de protección social fuertemente consolidados (Suecia, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Canadá y Bélgica), así como países europeos post-socialistas (Hungría y Rusia) y países en desarrollo (México y Taiwán). Los resultados indican que las ocupaciones del cuidado implican frecuentemente, pero no siempre, una penalización salarial. Si bien las características demográficas de los trabajadores del cuidado no diferían sustancialmente de los trabajadores de otros sectores, sí se observó una diferencia en términos del nivel educativo. Los trabajadores del cuidado, en promedio, cuentan con niveles educativos superiores a aquéllos que se desempeñan en otras ocupaciones. Además están sobrerrepresentados en ocupaciones profesionalizadas en el sector público. Si bien estas características suelen estar asociadas a mayores remuneraciones, en el caso de las y los trabajadores del cuidado, el mayor nivel educativo y la profesionalización así como el mayor grado de desempeño en el sector público actuaron como "efectos protectores" sin los cuales las penalidades observadas hubieran sido mayores.

La investigación muestra gran variabilidad en los niveles y alcance de la penalización de las ocupaciones del cuidado según distintos grupos de trabajadores. Por ejemplo, en los países bajo análisis, los trabajadores de la salud –particularmente los médicos– resultan mucho menos penalizados que los del sector educación (y, como es dable esperar, mucho menos aún que en el servicio doméstico). Por otra parte, son los varones los que sufren más la penalización por desempeñar ocupaciones relativas al cuidado.

Las mujeres tienen menos probabilidades que los varones de ser penalizadas, e incluso en algunos países, pueden obtener remuneraciones proporcionalmente más altas por

121 Estos análisis resultan de "controlar" (estadísticamente) la remuneración horaria de las y los trabajadores del cuidado por una serie de factores individuales, tales como el nivel educativo, las trayectorias sociales y laborales así como por las características de cada ocupación (el grado de feminización, el sector en el que se desarrollan [público, privado] y el nivel de sindicalización).

desempeñar ocupaciones del cuidado. El hecho de que se trate de ocupaciones preponderantemente feminizadas da cuenta de algunas pero no todas las penalidades observadas (ya que las mismas persisten en buena medida, aun controlando el nivel de feminización de las mismas). En este sentido, un hallazgo importante se relaciona con los diferenciales de salarios que presentan estas ocupaciones según contexto en el que se desarrollan. El estudio analizó los contextos nacionales en los que se desempeñaban las y los trabajadores del cuidado en función del nivel de equidad en la distribución de los ingresos ocupacionales, el grado de sindicalización de las ocupaciones, el tamaño del sector público y el nivel de gasto público en la provisión de servicios de cuidado. En los contextos donde la regulación del mercado de trabajo había logrado una menor inequidad en la distribución de ingresos laborales, allí donde existían altos niveles de sindicalización, en los países donde el sector público tenía un mayor peso relativo en la generación de empleo, y donde el gasto público en la provisión de servicios de cuidado era más alto, es donde se registran los menores niveles de penalidad salarial para estas ocupaciones.

De hecho, en función de la incidencia de estas variables, en algunos países la penalización del cuidado como trabajo remunerado es anulada, e, incluso, en casos como Suecia, desempeñar este tipo de trabajo reporta ingresos promedio más altos que los del resto de las ocupaciones. Este tipo de hallazgos es sumamente significativo ya que indica que el contexto donde se desarrollan las ocupaciones del cuidado no sólo importa sino que tiene un papel fundamental en los salarios relativos de las y los trabajadores del cuidado.

Fuente: Budig y Misra (2010).

Se han propuesto también explicaciones basadas en las características particulares de los servicios de cuidado, según las cuales su productividad sería menor que la de otros sectores. Esta menor productividad laboral podría traducirse en el atraso relativo de los salarios, la pérdida de calidad del cuidado (sobre todo, en el sector público) o en el encarecimiento relativo de los servicios de cuidado (en el sector privado) (Himmelweit, 2007; Folbre, 2006b). Sin embargo, hay que señalar que este argumento –la llamada "enfermedad de los costos"– es estrictamente válido sólo en condiciones de pleno empleo, en las cuales los salarios de los diferentes sectores aumentarían junto con la productividad. Antes de llegar al pleno empleo, sin embargo, hay margen para la expansión de los servicios de cuidado sin que ello suponga una presión a la baja sobre los salarios de las y los trabajadores que los prestan, pues la productividad de estos servicios no es necesariamente más baja que la de otros sectores.

Recuadro 3.4
La firma del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo: hacia el reconocimiento del valor y los derechos del trabajo doméstico remunerado

Las trabajadoras domésticas remuneradas representan a un significativo contingente dentro del universo de las y los trabajadores del cuidado, sobre todo en los países en vías de desarrollo. En un contexto como el latinoamericano, nada menos que 14 millones de mujeres –en promedio, un 15 por ciento de la población femenina ocupada de la región– desempeñan esta ocupación (Valenzuela y Mora, 2009). La mayoría de ellas desarrolla su trabajo en condiciones precarias, con los bajos salarios, y sin protección social y legal, como resultado del incumplimiento de la normativa laboral, pero también porque esta normativa es generalmente débil (Loyo y Velázquez, 2009).

En este contexto, la reciente firma en junio de este año por parte de los estados miembros de la OIT este año del Convenio 189 sobre el "Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores del servicio doméstico" y su suscripción por parte de la mayoría de los estados latinoamericanos, puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de estas trabajadoras en la región. Entre los derechos más salientes estipulados en el Convenio se encuentran: 1) la garantía de libertad de asociación sindical y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; 2) el establecimiento por parte de los Estados de una edad mínima para el ejercicio de la ocupación, 3) la estipulación de consideraciones especiales para los menores de 18 años que ejercen la ocupación; 4) la expresa inclusión de las trabajadoras migrantes dentro de las normas establecidas; 5) el establecimiento de políticas para la prevención y tratamiento de situaciones de abuso, acoso y violencia, 6) la promoción de contratos de trabajo por escrito; 7) el patrocinio de políticas que tiendan a eliminar la residencia forzosa en el lugar de trabajo y promuevan la plena disponibilidad de la documentación personal; 8) la garantía de igualdad de trato respecto al resto de los trabajadores en lo que concierne a: los periodos de descanso, el acceso a la seguridad social (incluyendo todos los derechos relativos a la maternidad) y el acceso a la justicia para la resolución de los conflictos laborales; 9) la inclusión de las trabajadoras dentro de regímenes salario mínimo allí donde estos existan y la promoción de mecanismos para la regulación de la modalidad y la forma de pago; 10) el establecimiento de normas y controles relativos a la seguridad y la salud en el ámbito laboral; 11) la sanción de medidas para controlar y regular el funcionamiento de las Agencias de Empleo que median en esta ocupación y; 12) la generación de mecanismos y medidas que promuevan el efectivo cumplimiento de las normas estipuladas.

El texto del Convenio es acompañado de una Recomendación (no.201) que profundiza sobre los contenidos propuestos, amplía los detalles deseables respecto a los lineamientos del Convenio y sugiere alternativas en forma más detallada para implementar las medidas propuestas, aunque no tiene carácter vinculante para los estados. Entre los puntos importantes incluidos en la Recomendación, pero no en el Convenio, se destaca la extensión de la cobertura de la seguridad social para quienes se desempeñan pocas horas para múltiples empleadores, una situación muy frecuente que suele estar asociada a niveles de protección social significativamente más bajos que los de las trabajadoras de jornada completa (Pereyra, 2010); y las sugerencias específicas respecto a la protección de las trabajadoras migrantes, cuyo peso y vulnerabilidad dentro del sector son ampliamente reconocidos (Pérez Orozco, 2009).

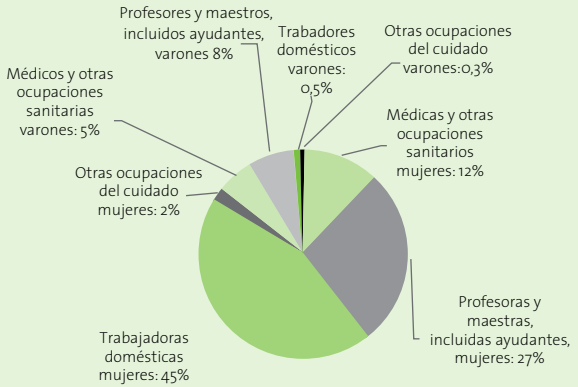
Una vez sorteada la instancia de la ratificación, la labor de los gobiernos comprometidos implicará al menos dos importantes retos a futuro. Por un lado, impulsar, dentro de márgenes de tiempo razonables, los cambios necesarios en las legislaciones que regulan el trabajo del sector (históricamente discriminatorias), que quedarán en su mayoría desactualizadas respecto a los requerimientos del Convenio. Y, por otra parte –tal vez el desafío más importante– se precisará idear e implementar las medidas de fiscalización necesarias que garanticen el efectivo cumplimiento de la normativa establecida.

Más allá de esta discusión teórica –más pertinente tal vez en los países centrales que en nuestra región– puede decirse que el modo en que se presten y regulen los servicios de cuidado, y en particular la participación estatal en su provisión, puede influir de manera crucial en las condiciones de trabajo en los mismos (Esquivel, 2010b; Budig y Misra, 2010) (ver recuadro 3.3). También, ciertos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el que se insertan las y los trabajadores del cuidado pueden explicar la relativa precariedad y menores salarios de estas ocupaciones. En mercados laborales con una fuerte desigualdad salarial y/o elevado desempleo, es posible que las y los trabajadores del cuidado ocupen los puestos más bajos de la escala salarial, concentrándose en las ocupaciones peor pagadas, como es el caso de las migrantes en las cadenas globales de cuidado (Folbre, 2006b; Pérez Orozco, 2009, ver la siguiente subsección). El grado de agremiación de las y los trabajadores del cuidado, los estatutos legales que los protegen –si específicos, como es el caso de las trabajadoras domésticas en muchos de nuestro países (ver recuadro 3.4) o generales– y el grado de cumplimiento de la normativa laboral también afecta la situación de estas y estos trabajadores (Esquivel, 2010b) (ver recuadro 3.5).

Recuadro 3.5
Las y los trabajadores del cuidado en Argentina

Una tercera parte de las mujeres argentinas ocupadas lo hace en ocupaciones del cuidado. Más o menos la mitad de ellas son maestras, profesoras, médicas, y enfermeras, ocupaciones que exigen un nivel relativamente alto de instrucción y calificación. El hecho de que esos puestos de trabajo se encuentren mayoritariamente en establecimientos de salud y educación gestionados por el Estado quizás explique en parte la leve sobrerrepresentación de las mujeres en el sector público. La otra mitad de las trabajadoras del cuidado se dedica al servicio doméstico. Poseen un nivel de instrucción bajo y son, por lo general, "no calificadas". Prácticamente todas estas trabajadoras domésticas son no registradas, y representan casi el 40 por ciento del total de empleo asalariado femenino no registrado.

Trabajadores del cuidado de la Argentina (en porcentaje)



En cambio, las ocupaciones del cuidado representan sólo algo más del 3 por ciento de la ocupación masculina total, y el 5 por ciento de la ocupación masculina asalariada. Los varones que desempeñan ocupaciones del cuidado son, sobre todo, maestros, profesores y médicos. No es de extrañar, por consiguiente, que más del 80 por ciento de ellos tenga estudios terciarios, completos o parciales; que el 29 por ciento sean profesionales, y que el 56 por ciento posean calificaciones técnicas. El predominio del empleo público en las esferas de la educación y la salud es la razón de que la mitad de los trabajadores del cuidado varones estén empleados en establecimientos gestionados por el Estado, donde los grados de protección del empleo son superiores al promedio. Todos estos factores contribuyen a que la remuneración por hora media de los varones sea un 50% más alta que la de las mujeres que trabajan en ocupaciones del cuidado. Además, el 86% de los trabajadores del cuidado son mujeres. Son mujeres prácticamente todas las trabajadoras domésticas, el 77% del personal docente (maestras y profesoras) y el 69% del personal de la salud (médicas, enfermeras y auxiliares de enfermería).

En la Argentina, las y los trabajadores del cuidado componen un estrato heterogéneo, con diferencias en los niveles de educación, la condición de registración, el tipo de

empleador, el tipo de ocupación del cuidado, y el grado de feminización de la misma. Esta heterogeneidad parece explicar la ausencia de una "penalidad salarial" para el conjunto de estas ocupaciones en el caso de las mujeres, y la existencia de una leve penalidad (5%) en el caso de los varones. Cuando se desagregan las ocupaciones del cuidado se aprecia con notable claridad, tanto en las mujeres como en los varones, una penalización salarial de aproximadamente 10% en las ocupaciones de la salud. Este resultado es coherente con el deterioro de las condiciones de trabajo que han sufrido las y los trabajadores de la salud a lo largo de los últimos quince años.

Fuente: Esquivel (2010b).

3.4.2 Un grupo particular de trabajadoras del cuidado: las trabajadoras domésticas y cuidadoras migrantes

Las trabajadoras domésticas y/o cuidadoras migrantes encuentran este estatus en los países de llegada, al insertarse en las ocupaciones de cuidado, en algunos casos con independencia de las ocupaciones que hayan tenido en sus países de origen o su nivel educativo. El fenómeno de las migraciones, y de la feminización de las migraciones, es más amplio y complejo que el explicado por estas migrantes, pero su situación es el principal factor detrás de algunos flujos migratorios recientes, como es el caso de la migración boliviana a España. Entre las migrantes bolivianas es frecuente la migración en soledad, dejando hijos pequeños (0-14 años) en sus países de origen (por ejemplo, el 70% de las madres tiene hijos de estas edades, y más de la mitad de ellas tiene algún hijo o hija de esta edad residiendo en su país de origen) (Cerrutti y Maguid, 2010:47). Pero este no es el único caso: flujos migratorios de similares características pueden encontrarse también en el caso de ecuatorianas y colombianas hacia España, peruanas hacia Chile y España, paraguayas hacia Argentina, y nicaragüenses hacia Costa Rica, entre otros ejemplos. Lo que caracteriza a estos flujos es la inserción casi exclusiva de las mujeres migrantes en ocupaciones de cuidado y, en buena medida también (aunque no en todos los casos), la imposibilidad de migrar con sus familias, habiéndolas constituido ya (es decir, teniendo hijos o hijas).

Estos flujos migratorios no sólo generan las llamadas "familias trasnacionales", cuando las familias se dividen pero el ejercicio de la maternidad (menos de la paternidad) y la responsabilidad por la manutención de hijas e hijos se mantiene en forma de remesas, sino también las "cadenas globales de cuidado", cuando las migrantes insertan en ocupaciones de cuidado en los países receptores, dejando hijos e hijas dependientes al cuidado de otros (muy frecuentemente, abuelas y tías).

En las cadenas globales de cuidado se transfiere cuidado de los países de origen a los países receptores (ver recuadro 3.6).[122]

Recuadro 3.6
Las cadenas globales de cuidado

"La conformación de las cadenas globales de cuidado es uno de los fenómenos más paradigmáticos del actual proceso de feminización de las migraciones en el contexto de la globalización y la transformación de los estados del bienestar (Pérez Orozco, 2007). Actualmente se empieza a analizar la relación entre los procesos de trasnacionalización, cuidados y migración, que se refleja en la inmigración de mujeres que encuentran trabajo en el área doméstica y de cuidados en los países de destino.

El concepto 'cadena global de cuidado' fue usado por primera vez por Arlie Hochschild en un estudio sobre la actividad de cuidado, citando una investigación sobre una migrante filipina en Estados Unidos.[123] Hochschild (2001) define cadena de cuidado como una serie de vínculos personales entre personas de todo el mundo, basadas en una labor "remunerada o no remunerado de asistencia". De esta forma, relaciona la función de cuidado remunerado con la no remunerada, al ligar las tareas de cuidado en los hogares donde eran contratadas las migrantes y la situación de cuidado en sus propios hogares (...).

En su versión más simple, una cadena podría conformarse, por ejemplo, de una familia europea que al no contar con alguno de sus integrantes para cuidar de un adulto mayor que necesita asistencia constante, ha decidido contratar a una mujer latinoamericana para hacerse cargo del cuidado del adulto mayor. La mujer contratada, a su vez, ha migrado para asegurar unos ingresos suficientes a su familia, y ha dejado a sus hijos y a otros dependientes en el país de origen a cargo de su madre y de otros familiares. La conformación de las cadenas de cuidado involucra una multitud de intercambios posibles, desde los exclusivamente monetarios hasta un monitoreo y control de las formas en que se usan los recursos y las formas de socialización de los hijos en los hogares de origen. Asimismo, diversos intercambios económicos, culturales y sociales se producen entre empleadora del país de destino y trabajadora inmigrante.

Estas cadenas involucran grandes divisiones sociales y profundas desigualdades. Reflejan divisiones de clases, de riqueza, de ingresos y estatus, con hogares ricos ubicados en regiones o países desarrollados y hogares más pobres que prestan parte de sus servicios de cuidado y de requerimientos laborales desde áreas más pobres del mismo país o países menos desarrollados de la misma región. (...) Los grupos de mayores recursos perciben los beneficios de satisfacer sus necesidades de cuidado, aun cuando ello implique el 'descuido' de quienes les proveen de estos servicios. De este modo, ellos pueden transferir las labores del cuidado a otros: hombres a mujeres, clases altas a clases bajas, nacionales a inmigrantes. Las personas ubicadas al final de la cadena son tan pobres que no pueden contratar una trabajadora doméstica y deben apoyarse en el trabajo doméstico no remunerado familiar (Yeates, 2005).

Fuente: Tomado de Arriagada y Todaro (2011:34).

122 Las migrantes que se insertan en el servicio doméstico o como cuidadoras no son el único caso de cadenas globales de cuidado. Ver Yeates (2011) para el caso de la enfermería.

123 El texto se llamó en inglés "The Nanny Chain" y fue traducido como "Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional", donde care, cuidado, se tradujo como afecto y asistencia.

Las características de las cadenas globales de cuidado muestran bien los desajustes de la organización social del cuidado y del trabajo, tanto en los países receptores como en los países emisores, cruzadas ambas por las normas de género. En efecto, las cadenas globales de cuidado son más síntoma que causa de situaciones críticas de falta de cuidado.

En los países receptores no es sólo la "crisis del cuidado" debida al envejecimiento de la población y la inserción de las mujeres –otrora cuidadoras– en el mercado de trabajo, junto con "ausencia de mano de obra" dispuesta a insertarse en estos trabajos con peores remuneraciones y condiciones de trabajo lo que explica las cadenas: si fueran únicamente estos factores, el fenómeno de las cadenas globales de cuidado de trabajadoras domésticas y cuidadoras sería más generalizado en los países ricos. Que lo sea sólo en algunos países (y también en algunos países de ingresos medios) se debe a que en éstos se da una importante "ausencia del estado" en la provisión de servicios de cuidado institucionales, y prevalece la "privatización" del cuidado, lo que genera soluciones atomísticas "vía mercado". La ausencia del estado también es evidente en el funcionamiento del mercado de trabajo (la persistencia de la norma del "trabajador ideal") y en la desprotección de amplios grupos de trabajadores, ya sea debido a las restrictivas leyes de extranjería (el caso, por ejemplo, de España) o la extendida precariedad del servicio doméstico (los casos de los países receptores de trabajadoras domésticas de ingresos medios, como Argentina o Costa Rica), en contextos de elevada desigualdad de los ingresos laborales. Por otra parte, en estos países la asociación entre mujeres y cuidado continúa vigente, lo que hace que la solución de la "crisis" no pase por una redistribución de tareas de cuidado al interior de los hogares sino por la "externalización" de los mismos.

En los países de origen, por su parte, la migración es siempre antecedida por situaciones de pobreza y la búsqueda de recursos económicos, aunque la decisión de migrar está atravesada por múltiples razones, incluyendo la responsabilidad de las mujeres por la manutención de sus familias, la búsqueda de la propia autonomía y la necesidad de dejar atrás situaciones conflictivas (Soto *et al,* 2011; Cerrutti y Maguid, 2010). Tanto la organización social del trabajo como la del cuidado se encuentran en crisis en los países de origen. En el primer caso, las enormes carencias en términos de recursos e ingresos, y la falta de

oportunidades de empleo genera que la migración constituya una de las estrategias de supervivencia posibles, en particular para las mujeres con dependientes a cargo. Las falencias en la organización social del cuidado en los países de origen se hacen evidentes también en la falta de cobertura de servicios básicos que hacen al cuidado (salud, educación), y el hecho de que los estados se desentiendan de la situación de las familias de las y los migrantes, como si fuera un problema del ámbito privado y de escasa magnitud (Pérez Orozco, 2009). Sin embargo, tanto no lo son que a nivel macroeconómico, la migración se constituye en una "válvula de escape" de mercados de trabajo que, de otra manera, mostrarían elevados niveles de desempleo, y un alivio en los balances de pagos de economías como la mexicana, la nicaragüense o la ecuatoriana (ver capítulo 6).

3.5 ¿Qué organización social del cuidado queremos construir? Las agendas políticas posibles

Transformar al cuidado de concepto con potencialidad analítica en herramienta política exige avanzar en una construcción no exenta de contradicciones y matices, que tendremos que clarificar para poder dialogar entre quienes creemos que el cuidado es una dimensión central del bienestar, y luego con otras y otros a quienes no hemos convencido todavía.

Este diálogo puede comenzar con clarificar las agendas del cuidado –en plural– vigentes en América Latina. Como trasfondo de un andamiaje analítico común, los estudios sobre la organización social del cuidado dejan entrever esta variedad de intereses y cursos de acción propuestos.

Recuadro 3.7
Algunos avances regionales en el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

En los últimos años, algunos países de la región han registrado avances en lo que hace al reconocimiento y la valorización del trabajo doméstico. Estos avances varían entre enunciados que apuntan a la necesidad de reconocer al aporte de este tipo de trabajo a las economías nacionales así como legislación que establece la obligatoriedad de medir y difundir la magnitud de este aporte.

En Colombia, por ejemplo, se ha sancionado recientemente la denominada "Ley de Economía del Cuidado" (Ley 1413/2010). Esta ley establece que se implementará a nivel nacional una Encuesta de Uso del Tiempo con el objeto de contar con datos precisos para valorizar monetariamente la contribución de las mujeres a la economía colombiana. El paso siguiente propuesto por la ley es la inclusión del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en el sistema de cuentas nacionales a través de una cuenta satélite. El objetivo último de la ley, expresado en la fundamentación del proyecto, es el de "otorgar un valor económico, no reconocido actualmente en el país al trabajo de hogar no remunerado", acción que es considerada fundamental para "modificar la percepción social del trabajo del trabajo de la mujer y su aporte al desarrollo económico y social" (López Montaño, 2009:7).

En las reformas constitucionales recientes de Ecuador y Venezuela se ha reconocido explícitamente el valor del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Este reconocimiento va acompañado de la enunciación del derecho de las personas que realizan estos trabajos a ser incluidas en los regímenes de seguridad social. En ambos casos se estipula que estos esquemas jubilatorios se financiarán con aportes personales y contribuciones del Estado.

La Constitución de la República de Ecuador *"reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto-sustento y cuidado humano que se realiza en los hogares" (Art. 333). "El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo"* (Art.34).

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que *"El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley"* (Art. 88).

Fuentes: Ley de Economía del Cuidado No. 1413/2010 (Colombia); López Montaño, C. (2009) Proyecto de Ley de Economía del Cuidado (Colombia); Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); Constitución de la República de Ecuador (2008).

En el caso de Ecuador, por ejemplo, en el que la Constitución de 2008 reconoce el derecho "a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares" a la seguridad social, su tratamiento como "traba-

jadoras" está muy presente (ver recuadro 3.7). Para Genta y Contreras (2010:63), no existe duda que el cuidado *debe* remunerarse: "el no reconocimiento del derecho a proveer cuidado fuera de la familia provoca que no se reconozca el derecho de las cuidadoras a recibir un salario por las tareas de cuidado. Esta situación podría modificarse en algunos casos de hogares con migrantes, ya que se recibe una remesa que sirve como una remuneración del trabajo de cuidados de quien se queda a cargo, con lo cual esta transferencia de dinero favorecería a que se ejerza el derecho de las cuidadoras a recibir un salario. (...) El no reconocimiento del derecho de las cuidadoras a recibir un salario por las tareas de cuidado determina el tipo de empleo al que mayormente acceden las mujeres en el mercado remunerado." Para estas autoras, las remesas no son una transferencia de ingresos sino un pago al cuidado de quienes quedaron en los países de origen, y la remuneración al cuidado evitaría una inserción laboral informal e insatisfactoria.

En Venezuela y Paraguay se han debatido proyectos de ley que equiparan el trabajo doméstico y de cuidados de las amas de casa al trabajo doméstico remunerado, otorgándoles el derecho a la seguridad social, en contextos donde amplias secciones de la población han quedado excluidas de los regímenes de seguridad social contributivos.[124] Estas iniciativas, que asocian el derecho a la seguridad social de las amas de casa a la "remuneración al trabajo doméstico y de cuidados" *pasado*, en ningún caso son universales (poniendo restricciones en la edad de las beneficiarias, por ejemplo) y están más relacionadas con cubrir ingresos mínimos a conjuntos poblacionales específicos (bajo la lógica de la protección social) que a (mal) remunerar el trabajo doméstico y de cuidados. Por otra parte, el "actor político" de esta agenda, las amas de casa sin participación en el mercado de trabajo, es un actor que, aunque todavía numeroso y en algunos países organizado (en Venezuela y Paraguay, por ejemplo), va disminuyendo su proporción entre las mujeres y familias jóvenes.

Estos debates muestran que la agenda de la *remuneración* al cuidado es una de las agendas vigentes en la región. En un documento reciente, por

124 En el caso de Argentina, la "jubilación para el ama de casa" se implementó sin la retórica del cuidado, a través de una moratoria para quienes no tuvieran los años de aportes, que se paga "en cuotas" descontadas de la jubilación. El efecto de esta moratoria fue incluir masivamente a quienes habían quedado afuera del régimen contributivo por no alcanzar los umbrales mínimos de años de aportes, en su mayoría mujeres, sin cuestionar el carácter "contributivo" del mismo.

ejemplo, la CEPAL señala que "las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y por otra en la falta de *remuneración* y el poco *reconocimiento* de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres" (CEPAL, 2010c:46, énfasis agregado). Aunque nunca se sostuvo de manera explícita que el cuidado debiera remunerarse, el concepto mismo de "trabajo no remunerado", utilizado por la Plataforma para la Acción de Beijing en 1995, evoca esta falta, definiendo al trabajo doméstico y de cuidados más por lo que no es (no es trabajo remunerado) que por lo que es.[125]

Sin embargo, como señalan Dobrée *et al* (2011:111) en su análisis del caso paraguayo, "aun cuando los discursos que sostienen la demanda de las amas de casa recuerdan el valor del trabajo que realizan y su carácter indispensable, no se pone en cuestión la atribución exclusiva que se hace a las mujeres de las labores de cuidado y domésticas del hogar." La *remuneración del cuidado* tiende a subrayar estereotipos de género ("varón proveedor-mujer cuidadora") y brinda incentivos económicos para que las mujeres más pobres se retiren del mercado de trabajo.[126]

En la cuestión sobre el rol que debería cumplir el mercado de trabajo, y cuánto se cree en su potencialidad para modificar las condiciones de vida de las mujeres, se encuentra en el núcleo del debate sobre agendas alternativas a la remuneración al cuidado. Por ejemplo, para el caso boliviano, y luego de describir que "los derechos a recibir cuidados son amplios, se encuentran especificados en la ley y han sido ratificados en la nueva Constitución Política del Estado", Jiménez Zamora (2010:37) señala que "su implementación es insuficiente [porque] [e]l derecho a recibir cuidados depende fundamentalmente del tipo de inserción laboral de las personas y del lugar de su residencia (...) [L]a efectiva afirmación

125 La ONG "Campaña por los Salarios para el Ama de Casa" (en inglés, Wages for *Housework Campaign*, WFH) fue la que sostuvo más vigorosamente la agenda del *reconocimiento* y la *valorización* de lo que hoy llamamos trabajo doméstico y de cuidados en Beijing, atada claramente a su *remuneración*. La Plataforma, sin embargo, no incorporó esta última dimensión. Para un análisis de las distintas agendas políticas en Beijing, y cómo éstas enmarcaron el vocabulario de las agencias de NNUU y la agenda feminista sobre los estudios de uso del tiempo, ver Esquivel (2011c).

126 Basada en sus indagaciones sobre la situación de cuidadores de progenitores mayores y enfermos en situación de extrema pobreza en áreas rurales de Colombia, Friedemann-Sánchez (por publicarse) propone "el pago por parte del gobierno a los cuidadores, y la provisión de servicios sociales, que aliviarían la carga de quienes proveen cuidados y los liberaría del cautiverio [que representa brindar cuidados intensivos] asegurándoles que puedan generar sus propios ingresos" (énfasis agregado). Esta es una propuesta más específica, y seguramente más justificable que la más general de "remuneración al cuidado".

de los derechos de cuidado pasa por el crecimiento de oportunidades de empleo formales, con posibilidades de acatar las leyes laborales, de protección y de seguridad social vigentes. La precarización del empleo y el protagonismo del sector informal hacen que medidas de protección laboral y de seguridad social sean difícilmente asumidas. Por todo lo cual, el afirmar los derechos de cuidado en Bolivia, pasa necesariamente por un proceso de desarrollo y crecimiento económico que acompaña la generación de empleos, pero de empleos dignos como los llama el actual plan nacional de desarrollo."

Las miradas desde la conciliación con corresponsabilidad social tienden a compartir el diagnóstico y la propuesta, enfatizando el rol del mercado de trabajo: "desde la perspectiva del mundo del trabajo, en lugar de buscar la equidad promoviendo simplemente la incorporación de las mujeres a un mercado laboral estructurado por género, lo que se requiere es deconstruir la norma del "trabajador ideal": hombre y sin responsabilidades domésticas con su familia o su vida personal. Así, se modifica la relación entre mercado y trabajo del hogar de manera que todos los adultos, hombres y mujeres, puedan alcanzar sus ideales familiares y laborales" (OIT/PNUD, 2009:117). Sin embargo, junto con las propuestas para avanzar en los marcos legales que regulan el derecho a acceder a licencias remuneradas (maternidad y paternidad; cuidado de familiares enfermos), a los servicios de cuidado en los lugares de trabajo y en general a las "políticas de conciliación", se reconoce también que la garantía de acceso a estos derechos a través de la inserción en el mercado de trabajo puede ser insuficiente dados los niveles de informalidad vigentes en la región (Benería, 2008).

En efecto, las propuestas para *redistribuir* el cuidado corren el eje del derecho de las trabajadoras (menos de los trabajadores) a "conciliar" trabajo y familia (en ese orden) al tratamiento del cuidado como *responsabilidad compartida* no sólo entre varones y mujeres, sino entre las familias y la esfera pública (Elson, 2008). A diferencia de la remuneración al cuidado, en esta agenda es el trabajo doméstico y de cuidados, y no el dinero, el que se redistribuye. El modelo al que se aspira no es más el del "varón proveedor-mujer cuidadora", sino el del "cuidador o cuidadora universal" (Fraser, 1997; Gornick y Mayers, 2003).[127]

127 Este desiderátum y la insistencia en la redistribución del cuidado, entendido este último como "responsabilidad (u obligación) compartida" me parece más feliz y potente que el formulado "derecho a no cuidar".

El reciente consenso de Brasilia, suscripto en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer (CEPAL, 2010a) apunta de manera muy clara hacia la necesaria redistribución del cuidado "señalando que el derecho al cuidado es universal y requiere medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y la corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el sector privado". Los dos primeros acuerdos del Consenso materializan esta agenda: los estados se comprometen a "a) *Adoptar* todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado" y "b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas" (CEPAL, 2010b).[128]

La concreción de esta agenda de *redistribución de los cuidados* constituye todo un desafío. Poner a los cuidados en el centro de la agenda permite repensar tanto las políticas de conciliación (para que sean realmente con "corresponsabilidad") como los mismos sistemas de protección social, que, con su definición de grupos de riesgo, sólo a veces incluyen al cuidado.

Como se postula para el caso de Bolivia, "el rol del Estado no se restringe al reconocimiento y visibilización del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y su contabilización en las cuentas nacionales. De la misma manera, el problema de la redistribución de las responsabilidades de la protección social no se limita al ámbito de las familias, al contrario, pasa por la redistribución de estas responsabilidades y deberes entre el Estado, el mercado y la familia/comunidad" (Salazar *et al*, 2010:132).

La agenda de la redistribución de los cuidados es una agenda en construcción precisamente porque distintos instrumentos de política redistribuyen de manera diferencial las responsabilidades de cuidado entre el estado y las familias, y la presencia o ausencia de estas políticas "deja lugar" al mercado para quienes tienen los ingresos suficientes. Tal vez

128 La agenda conciliatoria está también muy presente en el Consenso de Brasilia, en prácticamente todos los restantes acuerdos (CEPAL, 2010b).

el criterio organizador de la agenda de la redistribución de los cuidados sea, como se mencionó al principio, hacer foco en los grupos de dependientes y postular una provisión de cuidados que cumpla "tres condiciones: ser universal, equitativa y de calidad. Universal porque toda la población que requiere de cuidados, independientemente de su nivel socioeconómico. Equitativa, puesto que es un derecho de toda la población, y de calidad porque debiera responder efectivamente a las necesidades de cuidado" (Arriagada y Todaro, 2011:63).

Para darle contenido concreto a estos criterios de universalidad, equidad y calidad, el "diálogo y coordinación" que propone el Consenso de Brasilia implica trabajar con actores involucrados en el diseño de las políticas "anti-pobreza", educativas, laborales, de salud y de la seguridad social,[129] para quienes el cuidado no es el eje ordenador de sus discursos. Con ellas y ellos se requiere, en efecto, la construcción de un lenguaje y una agenda comunes (Esquivel, 2011a).

Este diálogo y coordinación, sin embargo, no está exento de riesgos. El primero de ellos es "romantizar" y "ensalzar" al cuidado, perdiendo de vista los costos implícitos en su provisión. Como menciona Anderson (2010:68), "los cuidados son imaginados como una actividad liviana, poco exigente, y los espacios donde se realizan los cuidados son naturalizados de tal modo que se hacen resistentes a la investigación y la reflexión crítica." Redistribuir el cuidado implica hacerlo a pesar de estos costos, no porque estos costos no existan. Probablemente, el cuidado se distribuya de manera menos desigual cuando el mercado de trabajo deje de funcionar bajo la norma del "trabajador ideal", y cuando las formas menos socialmente valoradas de reemplazo del trabajo doméstico y de cuidados vía mercado (el servicio doméstico) reflejen mejor su "valor", lo que requiere de políticas integrales de protección para el sector.

El segundo riesgo es diluir la agenda de equidad de género que sostiene la agenda del cuidado, en pos de garantizar ciertas redistribuciones de ingresos. Los programas de transferencias condicionadas que "sostienen" el cuidado provisto por las mujeres y atan las condicionalidades al cumplimiento de ciertas obligaciones que se asocian al cuidado (asistencia a la escuela y centros de salud, por ejemplo) se presentan

129 Y no solamente. También puede y deben pensarse desde el cuidado las políticas macroeconómicas (ver Esquivel, 2011a).

como "pro-mujeres", cuando en realidad sus connotaciones familistas y maternalistas refuerzan el cuidado como lo propio de las mujeres/madres, e impropio o subsidiario de los varones/padres. Lo mismo sucede cuando, bajo el argumento de visibilizar y valorizar el cuidado, se propone su remuneración.

Por último, el tercer riesgo es hacer aparecer al cuidado como un terreno exento de tensiones, cuando compromete no sólo tiempos y recursos, sino también lo íntimo y lo afectivo, las creencias y las opciones de mujeres y varones, y el bienestar de quienes necesitan cuidados. El foco exclusivo en ciertos grupos de dependientes (por ejemplo, niñas y niños en edad preescolar) justificado con argumentos eficientistas o de "inversión social" (Razavi, 2010), y los saberes profesionales involucrados en la prestación de los servicios, no deben ser obstáculo para el diálogo con las familias, y la mejora en el diseño de estas prestaciones que incorpore las necesidades de las mismas.

Tal vez, los contornos de la organización social del cuidado que queremos, y de las políticas que nos lleven hasta allí, se definan con más certeza por lo que *no* queremos. No queremos que el cuidado siga siendo "cosa de mujeres", constitutiva de la identidad femenina; queremos su redistribución entre varones y mujeres, y entre las familias y la sociedad. No queremos que la carga de cuidados de unas se alivie a costa de las condiciones de trabajo de otras, ni que los modos de provisión de cuidados sigan reflejando y perpetuando las inequidades de ingresos. No queremos un estado paternalista ni maternalista, sino un estado *cuidadoso del bienestar de todos y todas.* No queremos que la parentalidad, la enfermedad y la ancianidad representen costos tan extremos que hagan del cuidado un lujo, y comprometan las condiciones materiales de vida de quienes asumen la provisión de cuidados. En fin, no queremos una sociedad desigual e injusta, sino una en que el cuidado se encuentre en el centro del bienestar.

Bibliografía

Anderson, Jeanine (2011), *La migración femenina peruana en las cadenas globales de cuidados en Chile y España: transferencia de cuidados y desigualdades de género,* ONU Mujeres.

Anderson, Jeanine (Con la colaboración de Julio Portocarrero, Macarena Paz Soto, Rodrigo Montes y Ximena Romero) (2010), *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Perú,* Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW), Santo Domingo.

Aguirre, Rosario y Karina Batthyány (2005), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado: Encuesta en Montevideo y área metropolitana 2003.* UNIFEM/Universidad de la República, Montevideo.

Ariza, M. y de Oliveira, O. (2003). "Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica". En: Wainerman, C. (Comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones.* UNICEF- Fondo de Cultura Económica,Buenos Aires.

Barker, Drucilla (2005), "Beyond Women and Economics: Rereading "Women's Work", *Signs,* no. 4, vol.30, pp:2189-2209.

Bedford, Kate (2010), *Harmonizing Global Care Policy? Care and the Commission on the Status of Women.* Gender and Development Programme Paper, no.7, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

Benería, Lourdes (2008), "The Crisis of Care, International Migration, and Public Policy", *Feminist Economics,* no.3, vol.14, July.

_____ (2003), Gender, *Development and Globalization. Economics as if All People Mattered.* Routledge, London.

_____ (1979), "Reproduction, production and the sexual division of labour", *Cambridge Journal of Economics,* no.3, vol.3, pp:203-225.

Budig, Michelle y Misra, Joya (2010), "Los salarios de la economía del cuidado en comparación internacional", *Revista Internacional del Trabajo,* no.4, vol. 129, OIT, Diciembre, Ginebra.

Budig, Michelle, Paula England y Nancy Folbre (2002), "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work," *Social Problems,* no.49, vol.4, 455-73.

Carcedo, Ana, María José Chaves Groh y Larraitz Lexartza (2011), *Cadenas globales de cuidados: El papel de las migrantes nicaragüenses en la provisión de cuidados en Costa Rica,* ONU-MUJERES, Santo Domingo.

CEPAL (2010a), *Consenso de Brasilia, Décima conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe,* Ecuador, 6 al 9 de Agosto.

_____ (2010b), *Panorama Social de América Latina 2010.* CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2010c), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir,* CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2009), *Panorama Social de América Latina 2009,* CEPAL, Santiago de Chile.

_____ (2007), *Consenso de Quito, Décima conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe,* 13 al 16 de Julio, Ecuador.

Cerrutti, Marcela y Binstock, Georgina (2009), "Familias latinoamericanas en transformación: Desafíos y demandas para la acción pública", *Serie de Políticas Sociales,* no.47, CEPAL.

Cerrutti, Marcela y Alicia Maguid (2010), "Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España", *División de Desarrollo Social de la CEPAL,* Serie Políticas Sociales, no. 163, agosto, Santiago de Chile.

Daly, Mary y Lewis, Jane (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states," *British Journal of Sociology,* no. 51, Issue no.2, pp:281-298.

Elson, Diane (2008), "The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution", *Statement to the Expert Group Meeting on Unpaid Care Work,* UNDP, New York, November.

_____ (2000), *Progress of the World's Women 2000: UNIFEM Biennial Report,* UNIFEM, New York.

_____ (1999), "Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues", *World Development,* no.3, vol 27, pp:611-627.

_____ (1995), "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment", *World Development,* no. 1 , vol. 23, pp:1851-1868.

Elson, Diane y Nilüfer Çağatay (2000), "The Social Content of Macroeconomic Policies", Special Issue Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality, *World Development,* no.7, vol.28, July.

England, Paula; Budig, Michelle y Folbre, Nancy (2002) "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work" en *Social Problems,* no.4, vol.49, pp:455-73.

Espinoza, Ana Isabel (coord.), Marbel Gamboa, Martha Gutiérrez y Rebeca Centeno (2011), *La migración femenina nicaragüense en las cadenas globales de cuidados en Costa Rica: Transferencia de cuidados y desigualdades de género,* ONU Mujeres, Santo Domingo.

Esquivel, Valeria (2011a), *La Economía del Cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la escena.* Serie Atando Cabos/Deshaciendo Nudos, PNUD, Regional Centre LAC, Área de Práctica de Género, Panamá.

_____ (2011b), "La Economía del Cuidado: un recorrido conceptual", en Norma Sanchís (comp.), *Aportes al debate del Desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista.* IGTN y ONU Mujeres, Buenos Aires. Disponible en: http://www.generoycomercio.org/areas/capacitacion/Aportes-al-debate.pdf.

_____ (2011c), "Sixteen Years after Beijing: What Are the New Policy Agendas for Time-Use Data Collection?", *Feminist Economics,* no.4, vol. 17, October.

_____ (2010a), "Trabajadores del cuidado en la Argentina. En el cruce entre el orden laboral y los servicios de cuidado", *Revista Internacional del Trabajo,* no.4, vol. 129, OIT, Diciembre, Ginebra.

_____ (2010b), "Latin American Time-Use News", *electronic International Journal of Time Use Research,* no.1, vol. 7.

_____ (2009), *Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires,* Colección Libros de la Universidad, no.33, Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.

_____ (2008a), "Time-Use Surveys in Latin America," in Valeria Esquivel, Debbie Budlender, Nancy Folbre and Indira Hirway, "Explorations: Time-Use Surveys in the South", *Feminist Economics,* no.3, vol.14, July.

_____ (2008b), *A "macro" view on equal sharing of responsibilities between women and men* (EGM/ESOR/2008/EP.8), Expert Group Meeting on "The equal sharing of responsibilities between women and men, including caregiving in the context of HIV/AIDS", 53rd Meeting of the Commission for the Status of Women (CSW), United Nations Division for the Advancement of Women (DAW), New York.

Esquivel, Valeria y Faur, Eleonor (2012), "Beyond maternalism? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina", en Shahra Razavi y Silke Staab (eds.) *Worlds Apart? Global Variations in the Political and Social Economy of Care,* UNRISD/Routledge Series, New York.

EUROSTAT (2004), *Guidelines on harmonised European Time Use surveys. Office for Official Publications of the European Communities,* Luxembourg.

Expert Group Meeting (EGM) (2009), *Report of the Expert Group Meeting "The impact of the implementation of the Beijing Platform for Action on the achievement of the Millennium Development Goals",* 11-13 November 2009, EGM/BPFA-MDG/2009/REPORT, Geneva.

Expert Group Meeting (EGM) (2008), *Report of the Expert Group Meeting "The equal sharing of responsibilities between women and men, including caregiving in the context of HIV/AIDS",* 6-9 October 2008, EGM/ESOR/2008/REPORT, Geneva.

Faur, Eleonor (2011a), "A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina", *Development & Change,* no.3, vol. 42, July.

_____ (2011b), "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado en Buenos Aires.", *Revista de Ciencias Sociales,* 27, Usos del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos para Uruguay y la Región. Universidad de la República, Montevideo.

_____ (2009), *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008,* Tesis doctoral, FLACSO/Buenos Aires.

_____ (2006), "Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina". En: Mora, L. y Moreno, M. J. (comp.) *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género.* México, D.F: UNFPA-GTZ.

Folbre, Nancy (2006a) "Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy", *Journal of Human Development,* no.7, vol.2.

_____ (2006b), "Demanding Quality: Worker/Consumer Coalitions and "High Road" Strategies in the Care Sector," *Politics Society,* no.1, vol. 34.

Folbre, Nancy y Nelson, Julie A. (2000), "For love or money-or both?" *Journal of Economic Perspectives,* no.4, vol. 14, pp:123-140.

Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus. Critical reflections on the "post-socialist" condition.* Routledge, New York.

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

Friedemann-Sanchez, Greta (por publicarse), "Caregiving Assignment Patterns in Rural Colombia", *Feminist Economics.*

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

_____ (1997), *Gender, Care and Economics.* MacMillan Press, Londres.

Genta, Natalia y Jacqueline Contreras (2010), *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador,* UN-INSTRAW, Santo Domingo.

Gómez Luna, María Eugenia (2008), "Cuentas satélite de los servicios no remunerados de los hogares: una aproximación para México", en Organización Panamericana de la Salud, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado.* Washington, D.C.

Gornick, Janet C. y Meyers, Marcia K (2008), "Creating Gender Egalitarian Societies: An Agenda for Reform", *Politics & Society,* no.3, vol.36, pp:313-349.

Himmelweit, Susan (2007), "The Prospects for Caring: Economic Theory and Policy Analysis," *Cambridge Journal of Economics,* no.31, pp:581-99.

_____ (ed.) (2000), Inside the Household from Labour to Care, London: Macmillan Press.

_____ (1999), "Domestic Labor" en Peterson, Janice, and Margaret Lewis, eds. *The Elgar Companion to Feminist Economics.* Edward Elgar, pp:126-135, Cheltenham, U.K.

Jelin, E. (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias.* Fondo de Cultura Económica Buenos Aires.

Jiménez Zamora, Elizabeth (2010), *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Bolivia,* UN-INSTRAW, Santo Domingo.

Jochimsen, Maren A. (2003), "Integrating Vulnerability: On the Impact of Caring on Economic Theorizing." en Drucilla K. Barker and Edith Kuiper, eds., *Toward a Feminist Philosophy of Economics,* Routledge, pp:231-246, London.

Loyo, M.G. y Velázquez, M. (2009), "Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina" en Valenzuela, M.E. y Valenzuela, M.E. y Mora, C. (eds.) *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. OIT, Santiago de Chile.

Lupica, Carina (2010), *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. OIT, Buenos Aires.

Martínez Franzoni, Juliana (2010), *Conciliación con Corresponsabilidad Social en América Latina*. Serie Atando Cabos/Deshaciendo Nudos, PNUD, Regional Centre LAC, Área de Práctica de Género, Panamá.

_____ (2007), *Regímenes de bienestar en América Latina,* Documento de Trabajo, no. 11, Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.

Martínez Franzoni, Juliana, con Carmen Largaespada-Fredersdorff, Karim Ulloa y Loen Voorend (2010), *The Political and Social Economy of Care in Nicaragua. Familialism of Care under an Exclusionary Social Policy Regime*. Gender and Development Paper, no.8, UNRISD, Ginebra.

Martínez Franzoni, Juliana y Guillermo Monge Guevara (2007), *Políticas conciliatorias en América Latina: Una región, distintos escenarios*. Universidad de Barcelona con el apoyo de AECI y Fundación Carolina Curso "Género y Cohesión Social", Módulo "Flujos entre familia, mercado y estado".

Molyneux, Maxine (2007), *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? Gender and Development,* Paper, no.1, UNRISD, Ginebra.

_____ (1979), "Beyond the Domestic Labor Debate." *New Left Review,* 116 (July–August): 3 – 27 (existe version en castellano: "Más allá del debate sobre el trabajo doméstico" en Borderías, Cristina, Carrasco, Cristina, y Alemany, Carmen (comp.) (1994), Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales, Icaria, pp:111-49, Barcelona.

Mora, L. y Moreno, M. J. (comp.) (2006), Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género. UNFPA-GTZ, México, D.F.

OIT (2009), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe,* Oficina Regional para América Latina, Lima.

_____ (2011), *Convenio 189 sobre el "Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores del servicio doméstico".*

OIT/PNUD (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe*. PNUD y OIT, Santiago de Chile.

ONE, Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2002), *Encuesta sobre el Uso del Tiempo*. La Habana.

Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *Serie Mujer y Desarrollo,* no. 87, CEPAL, Santiago de Chile.

Pereyra, F. (2010), *"Evolución reciente de la situación laboral de las trabajadoras domésticas en Argentina (2003-2010). Avances y desafíos para su regulación"* presentado en el Seminario Internacional de Políticas de Cuidado, Género y Bienestar. IDES, 14 y 15 de octubre, Buenos Aires.

Pérez Orozco, Amaia (2009), *Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis I: ¿qué está ocurriendo?,* Serie Género, Migración y Desarrollo, Documento de trabajo, no. 5, INSTRAW, Santo Domingo.

_____ (2006), "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico", *Revista de Economía Crítica,* no. 5, marzo, pp:7-37. Valladolid.

Picchio, Antonella (2003), "A macroeconomic approach to an extended standard of living", in Picchio, A. (ed.). *Unpaid Work and the Economy. A Gender Analysis of the Standards of Living*. Routledge, London.

_____ (2001), "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida", en C. Carrasco, (comp.), *Tiempos, trabajos y género, Universitat de Barcelona*. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/HDP/hdw/chile-pi.PDF.

Razavi, Shara (2010), *Unequal worlds of gender and care: The journey of feminist ideas into the policy realm,* ponencia en el Seminario Internacional "Políticas de cuidado, género y bienestar", IDES/UNFPA/UNICEF, 14 de octubre de 2010, Buenos Aires.

_____ (2007), *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues,* Research Questions and Policy Options, Gender and Development Programme Paper, no.1, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

Razavi, Shahra y Staab, Silke (2010), "Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado", *Revista Internacional del Trabajo,* no. 4, vol. 129, OIT, Diciembre, Ginebra.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007), *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay,* Serie Mujer y Desarrollo no.90, CEPAL, Santiago (LC/L.2844-P).

Rossel, María Cecilia (2009), "Políticas de licencias y servicios para el cuidado infantil: experiencia internacional y dimensiones relevantes para su diseño e implementación" en *Panorama internacional y viabilidad de políticas de licencias y servicios de cuidado infantil en Uruguay,* PNUD, Montevideo.

Sainsbury, D. (1999), "Gender and Social-Democratic Welfare Status". En: Sainsbury, D. (ed.) *Gender and welfare state regimes. New York:* Oxford University Press.

Salazar, Cecilia, Elizabeth Jiménez, Fernanda Wanderley (2010), *Migración, cuidado y sostenibilidad de la vida,* CIDES-UMSA, La Paz.

Salvador, Soledad (2009), "La institucionalidad de los cuidados en Uruguay y su cobertura" en Hassler, C. (coord.) *Hacia un sistema nacional integral de cuidados, Montevideo:* Ediciones Trilce.

Sanchís, Norma y Corina M. Rodríguez Enriquez (2011), *El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina,* ONU Mujeres, Buenos Aires.

Sevenhuijsen, Selma (1998), *Citizenship and the Ethics of Care. Feminist considerations on justice, morality and politics,* Routledge, London.

Patricio Dobrée, Patricio, Myrian González y Patricio Dobrée (2011), *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en Argentina: transferencia de cuidados y desigualdades de género,* ONU Mujeres, Paraguay.

Staab, Silke (2011), *Estado de Arte sobre las políticas, leyes, programas y propuestas desde el Estado y la sociedad civil respecto al trabajo reproductivo no remunerado y la división sexual del trabajo Bolivia, Ecuador y Perú, Programa Regional de Equidad y Género,* CARE.

Todaro, Rosalba e Irma Arriagada (2011), Cadenas globales de cuidados: *El papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile,* ONU Mujeres/ Cem (Centro de Estudios para la Mujer), Santiago.

Tronto, Joan C. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care.* Routledge, New York.

UNDAW (1995), *Declaración y plataforma de acción de Beijing, Cuarta Conferencia Internacional de Mujeres,* Beijing, 4 al 15 Septiembre.

UNDP (1995), *Human Development Report 1995.* Oxford University Press, New York.

UNRISD (2010), *UNRISD 2010 Report. Combating poverty and inequality: Structural Change, Social Policy and Politics.* UNRISD, Ginebra.

UNSD (2005), *Guide to Producing Statistics on Time Use: Measuring Paid and Unpaid Work. Department of Economic and Social Affairs,* United Nations, New York.

Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (2009), *Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente.* OIT, Santiago de Chile.

Vega Solís, Cristina (2006), *Subjetividades en tránsito en los servicios de atención y cuidado. Aproximaciones desde el Feminismo, Informe F inal,* Diputació Barcelona.

Waring, Marilyn (1988), *If Women Counted: A New Feminist Economics.* Harper Collins.

Williams, Fiona (2009), *Claiming and Framing in the Making of Care Policies: the Recognition and Redistribution of Care,* presentado en UNRISD Conference on the Political and Social Economy of Care. Barnard College, Columbia University, 6 March, New York.

Wood, Cynthia (1997), "The First World/Third Party Criterion: A Feminist Critique of Production Boundaries in Economics", *Feminist Economics,* no.3, vol. 3, pp:47-68.

Yeates, N. (2011), "The Globalization of Paid Care Labour Migration: Dynamics, Impacts and Policy", en Shahra Razavi y Silke Staab (eds.) *Worlds Apart? (Re)thinking Care in a Development Context,* UNRISD/Routledge Series, New York.

4. Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano"

Alma Espino

4.1 Introducción

En este capítulo se revisan diferentes enfoques teóricos de la economía convencional que han procurado explicar las diferencias en la participación laboral de las mujeres y los hombres tanto como en sus resultados. Estos enfoques se discuten a la luz de los avances que ha permitido la conceptualización acerca de las relaciones sociales de género y la elaboración teórica de las economistas feministas. A su vez, se ilustran las diferentes temáticas con situaciones regionales procurando incorporar conocimientos generados en la región y por ende, las particularidades que esta realidad pueda presentar, así como los desafíos teóricos y metodológicos que de ello puedan derivar.

El capítulo se divide en 7 apartados: se discute la relación entre familia, trabajo y empleo, las decisiones de participación laboral y sus determinantes, la evolución de la participación laboral femenina, las desigualdades de género en los mercados laborales y se analiza con particular atención, la participación femenina en el marco de la informalidad y su relación con las diferencias de género. Finalmente se redactan algunas conclusiones y reflexiones.

4.2 Trabajo y empleo: conceptos e implicaciones

La participación en el empleo de hombres y mujeres en la región se diferencia en variados aspectos. Esas diferencias se deben a posibilidades desiguales de elegir, las que a su vez, inciden en los resultados obtenidos en términos de bienestar y de autonomía personal. La presencia femenina en el trabajo no remunerado destinado al mantenimiento y reproducción de la vida en los hogares, es decir el trabajo doméstico

estrictamente, así como a otras tareas vinculadas con el cuidado de las personas suele ser proporcionalmente mayor a la de los varones. Las actividades domésticas se hallan -aunque no en forma exclusiva-, indisolublemente ligadas a las dinámicas de los hogares, al aporte femenino al bienestar y al funcionamiento de la economía global. Sin embargo, los análisis económicos en general no prestan atención a esta área de actividades, indispensables para el desarrollo de la vida y el funcionamiento de la economía. Tampoco se preguntan por qué son las mujeres las principales responsables de asegurar la reproducción social, y por qué su derecho al empleo y a los beneficios que de éste podrían derivar, deberían verse recortados por esa razón. Las características de la desigual participación entre hombres y mujeres en los mercados laborales están estrechamente relacionadas con esas obligaciones domésticas tanto como con normas y valores sociales y culturales.

La división sexual del trabajo, es decir, la distribución social de obligaciones y responsabilidades para individuos de uno y otro sexo entre las actividades de mercado y extramercado, determina en principio la participación de las mujeres en el trabajo remunerado tanto como en otras actividades (políticas, culturales, sociales o de recreación). El tiempo destinado a los distintos tipos de trabajos marca una gran diferencia en la vida de hombres y mujeres, que se expresa por ejemplo, en las características que asume el empleo para unos y otras, tanto como el tiempo libre (recreación, cuidados personales). De allí la importancia de concebir el trabajo de una manera más abarcadora, tanto para explicar el origen de las diferencias de la participación de las mujeres en el mercado laboral respecto de los hombres con relación a oportunidades, trato y resultados, como respecto de las posibilidades de superarlas.

Los conceptos de trabajo y empleo desde una perspectiva feminista requieren ser especialmente distinguidos al menos por tres razones: en primer lugar, debido a que la interacción de ambos tipos de actividades resulta en un factor que condiciona la vida de hombres y mujeres de manera diferente; en segundo lugar, porque dicha distinción contribuye a identificar el aporte económico global de las personas y en particular de las mujeres; y en tercer lugar, porque como se desarrolla en adelante, para analizar la problemática del empleo femenino es indispensable relacionar ambos conceptos.

A diferencia de lo señalado anteriormente, el concepto de trabajo en la economía laboral se vincula exclusivamente a las actividades remuneradas y consideradas productivas en la órbita del mercado. Se trata en parte de una generalización conceptual que ha derivado históricamente de los grandes procesos económicos y sociales como el de la industrialización, que condujo a la identificación entre trabajo y empleo (y más aún, entre trabajo y empleo asalariado)[130]. Pero también, es el "... resultado de un complejo proceso de reconceptualización relacionado con la división sexual del trabajo y con el modo en que se conciben el "trabajo" y "lo productivo" desde la teoría económica..." (Carrasco *et al,* 2004:28).

Las actividades domésticas y de cuidados en los hogares normalmente se valoran por su componente afectivo y como parte de la naturaleza femenina como se ha desarrollado en el capítulo 3. El trabajo de reproducción social y, en particular, el trabajo de cuidado de las personas, tiene como objetivo prioritario el bienestar en términos de calidad de vida. Pero éste requiere del uso de bienes, mercancías, servicios públicos y de mercado, y participa en las redes de solidaridad social; consiste en "un proceso material y simbólico que se apoya en la confianza, en los sentimientos de afecto y amistad, y en el sentido de responsabilidad con respecto a los resultados" (Picchio, 2001). Pese a la importancia económica que estas tareas revisten, prácticamente permanecen ignoradas desde ese punto de vista.

Los economistas clásicos (Adam Smith, Karl Marx) reconocieron la importancia de la actividad de las mujeres destinada al cuidado familiar y, en particular a la crianza y educación de los hijos, considerándola indispensable para que éstos se convirtieran en trabajadores productivos, y una contribución a la "riqueza de las naciones". No obstante, a partir de la influencia de los desarrollos teóricos de Alfred Marshall y los marginalistas, el trabajo familiar doméstico quedó fuera del campo de las actividades económicas; "lo remunerado" fue asociado con "lo productivo" y "lo no-remunerado" con "lo no-productivo" (Carrasco *et al,* 2004). Debe señalarse que ya en las primeras décadas del siglo XX, el concepto de trabajo referido a lo realizado en el ámbito doméstico fue introducido por la economista Margaret Reid, en su obra Economics of Hou-

130 La teoría del valor trabajo -Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx-, permitió asociar simbólicamente trabajo y trabajo asalariado (Carrasco *et al*, 2004), categoría esta última, más reciente desde el punto de vista histórico y que ocupa relativamente menos tiempo que otros trabajos, especialmente para las mujeres, y particularmente para las mujeres latinoamericanas.

sehold Production (1934). Allí define el trabajo doméstico como el conjunto de "actividades no remuneradas que son realizadas por y para los miembros del hogar, que podrían ser sustituidas por bienes mercantiles o servicios remunerados, si circunstancias tales como la renta, la coyuntura del mercado y los gustos personales permitieran delegar el servicio a alguna persona ajena al hogar". Pese a este avance, la literatura económica no retomaría estas ideas hasta bastante tiempo después, como se analiza en adelante.

4.3 Familias, trabajo y empleo

El comportamiento laboral de las mujeres al influjo de la masificación del empleo femenino, se fue constituyendo en un objeto particular de estudio de la economía bajo diferentes enfoques.

4.3.1 ¿Quién y por qué se emplea?

Becker (1965) desarrollaría una teoría pionera acerca de la forma en que se asigna el tiempo de las personas entre diferentes actividades, a partir de considerar a los hogares como unidades de producción y de consumo. La familia y los hogares cobran así gran importancia para explicar de qué manera y en qué medida se asigna el tiempo individual de sus miembros al trabajo remunerado y no remunerado. La división del trabajo en los hogares comienza a analizarse con las herramientas tradicionales de la disciplina desde el enfoque microeconómico. Estas también se emplearán para explicar el aumento de los divorcios, la disminución de la fecundidad, la educación de los hijos, entre otros aspectos de la conducta humana.

La asignación del tiempo entre el hogar y el mercado entre los integrantes adultos de la familia –con base en la toma de decisiones informada y racional para maximizar la utilidad o bienestar de sus integrantes– se fundamenta en que la producción de bienes que aseguran el bienestar de las personas en los hogares, requiere de la combinación de bienes adquiridos en el mercado y del tiempo necesario para transformarlos de acuerdo a las reglas de minimización de los costos de la teoría convencional de la firma.

Recuadro 4.1
Racionalidad neoclásica y cuestionamiento desde el feminismo

La racionalidad en el marco de la economía neoclásica involucra algún conocimiento por parte de cada uno de los agentes económicos del conjunto de oportunidades disponibles. La información que presta ese conocimiento permitiría sopesar las alternativas y elegir aquéllas que proveen mayor utilidad. La economía feminista ha cuestionado este concepto y su aplicabilidad a las diferentes actividades de la vida humana y en particular, a las actividades domésticas y de cuidados[131]. Himmelweit (2003) señala en este sentido, que la racionalidad neoclásica –como supuesto fundamental de las conductas en el mercado– está condicionada por los resultados que se obtendrán en el futuro. Sin embargo, cuando las personas actúan en base a sentimientos u obligaciones morales, los resultados que se esperan obtener de sus acciones no son los únicos determinantes de sus decisiones y en particular, las normas sociales trasmitidas por la socialización de género tienen un papel muy significativo en esas decisiones.

Dada la significación del ámbito de lo doméstico en las actividades femeninas y su relación con las decisiones sobre el trabajo remunerado, -así como el resto de los supuestos que la teoría ha desarrollado para comprender e interpretar la relación entre trabajo y empleo femenino- Pujol (2003) argumentará que las mujeres serían "irracionales" para la economía neoclásica. O sea, las mujeres no podrían actuar libre y racionalmente, en tanto su ingreso al mercado laboral respondería a una conducta que contradice sus supuestos roles "naturales".

De acuerdo a estos argumentos sostenidos por Becker, la producción se realiza en cantidades determinadas por la función de maximización de la utilidad sujeta a los precios (de los bienes que se podrían consumir) y los recursos disponibles (tiempo, renta, ingresos laborales) . Los hogares producen y maximizan utilidades combinando tiempo y bienes de mercado según una única función de maximización de utilidad. La imposibilidad de agregar las funciones individuales para construir una función de utilidad familiar -que representara los intereses de todos los miembros de la familia-, dio lugar al teorema del altruismo (Becker, 1987). Según éste, el "jefe de familia" altruista incorpora en su función de utilidad las funciones de los demás miembros. Claramente el hogar y el mercado se tratan como esferas en las cuales, si bien se persigue la maximización de la utilidad, el comportamiento humano se rige por códigos y motivaciones diferentes (altruismo vs. egoísmo), lo cual ya había sido desarrollado por Smith en «La riqueza de las naciones» y la «Teoría de los sentimientos morales», respectivamente (Gardiner, 1996).

131 El concepto de racionalidad del paradigma neoclásico ha sido también criticado por Amartya Sen (1986) en su trabajo "Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica".

Si el mecanismo para determinar la división del tiempo entre trabajos podía encontrar esa respuesta dada por Becker, la pregunta que sigue a continuación, sería *cómo encontrar la mejor combinación*. Esta interrogante se respondió de acuerdo a un modelo de *especialización e intercambio de ventajas comparativas sobre la base de una función única de utilidad familiar,* que se desarrolla a continuación.

Especialización, intercambio y ventajas comparativas

El modelo neoclásico simple, originalmente, ha explicado la diferente participación de hombres y mujeres en el mercado laboral en base a la especialización y el intercambio en el marco de la familia o los hogares. Bajo ciertas condiciones, la especialización en la producción dentro de los hogares sería más eficiente si alguno de sus miembros se especializara en ésta mientras otro lo hace en el trabajo en el mercado. Para que este arreglo pudiera funcionar con ganancias para el núcleo familiar, cada individuo debería presentar ventajas comparativas en una u otra actividad. Las mujeres se consideraron -ya sea en base a características biológicas o adquiridas a través de la socialización- con ventajas en la producción dentro del hogar. El modelo hombre proveedor y mujer ama de casa se explica y justifica ampliamente en el marco de este modelo. Sin embargo, los hogares constituidos con estas características –familia nuclear, biparental con hijos– aunque todavía son predominantes en América Latina-, han tendido a disminuir relativamente, coexistiendo con familias extendidas, las que tienen importante representación sobre todo entre los hogares de menores ingresos, o las nucleares monoparentales, que han tendido a incrementarse, así como las unipersonales que también muestran una tendencia creciente.

La proporción de familias encabezadas por mujeres representa en promedio un 30% del total de los hogares en la región. En países como Nicaragua, la cifra se eleva a casi 40% (2006/2007). Debe considerarse que la mayoría de las mujeres jefas de hogar, entre el 52% y el 77% según los países, trabajan en forma remunerada (OIT-PNUD, 2009). Con el transcurso del tiempo también ha ido disminuyendo la importancia relativa de los hogares biparentales con hijos y mujer ama de casa, mientras ha aumentado la de los hogares de doble ingreso (Arriagada, 2007).

Las características reales de los hogares cuestionan la aplicación acrítica del modelo teórico, que si siempre ha sido parcial en el sentido de

universalizar un único tipo de hogar, ha visto cada vez más reducida su capacidad explicativa. No obstante, desde el punto de vista simbólico e ideológico es un modelo que aún mantiene vigencia; en este sentido, es que influye en la elaboración de las políticas públicas y en particular, en las laborales que responden mayoritariamente a este modelo ideal.

La "Ley Madre" en Uruguay

El modelo de hombre proveedor en base a ventajas comparativas, adquirió su expresión política y práctica en Uruguay en 1923, con la llamada "Ley madre". En ese año, se incorporó por ley, la maternidad como causal de jubilación, la que permitía el acceso a jubilaciones anticipadas. En principio se aplicó para las maestras con más de 10 años de servicio, y luego fue sucesivamente ampliándose el derecho, hasta que en 1950 se generalizó el beneficio para todas las trabajadoras con 10 años de servicio y un hijo menor de 14 años. Esta Ley fue derogada en la década de los 70.

Fuente: Fleitas, S. y Román, C. (2010).

¿Estas explicaciones son suficientes? ¿Este patrón es beneficioso para todos?

Al margen incluso de la importancia estadística que pueda revestir el hogar nuclear de pareja e hijos, –hombre proveedor-mujer ama de casa– y su menor o mayor apego a la realidad, el modelo de organización y distribución de tiempos y actividades ha merecido importantes críticas desde la economía feminista. Los beneficios de la especialización son discutibles desde varios puntos de vista, y en primer lugar, con relación a la efectiva complementariedad entre los sexos que se asume como un dato. Es decir, en la práctica, las ventajas proclamadas por el modelo no serían tales por ejemplo, si los miembros de la pareja tuvieran ventajas comparativas similares; para los hombres, este patrón de especialización por sexo sólo tendría sentido, si ellos fueran efectivamente más eficaces en la producción para el mercado. Pero además, las diferencias originales de productividad entre los miembros de la familia en esas dos esferas, una vez que ha tenido lugar la especialización, produciría una ampliación irreversible de ventajas relativas (Gardiner, 1996).

Desde una perspectiva teórica, las preferencias por trabajo, tipos de trabajo y ocio que podrían contribuir al bienestar, no están necesariamente ligadas a la eficiencia económica. Es decir, lo que se hace de manera

más eficiente no necesariamente tiene que coincidir con aquello que se prefiere, mientras que el bienestar no está atado exclusivamente a los ingresos. Por su parte, las personas no trabajan únicamente por el ingreso que obtienen; el trabajo remunerado ofrece, en diversos grados, estructura y propósito en las vidas de las personas, desarrollo personal y destrezas, contacto humano e independencia (Gardiner, 1996).

Las supuestas ventajas de la especialización, tampoco toman en cuenta los cambios en la importancia de la producción en el hogar a lo largo del ciclo de vida, por ejemplo, cuando los hijos van dejando de ser dependientes y se valen por sí mismos, lo cual generaría desventajas para las mujeres que no logran desarrollar su vida laboral o la interrumpen en función de esa especialización.

Considerando la creciente participación de las mujeres en el empleo y su capacidad de obtener ingresos, la especialización podría cuestionar incluso las ventajas del matrimonio, las que podrían verse reducidas e incluso, contribuir a explicar el creciente número de divorcios. Sin embargo, en la medida en que las mujeres en promedio presentan menores salarios relativos, ello podría ser una de las fuerzas que contribuyera a mantener la vigencia del contrato matrimonial.

Desde la perspectiva de la igualdad de género, este modelo presenta particulares desventajas para las mujeres, quienes quedarían en condiciones de mayor vulnerabilidad ante diferentes cambios o contingencias desde el punto de vista económico y en general, en situación de dependencia respecto de los hombres. La posibilidad de obtener ingresos propios a través del empleo puede ser un importante componente de la autonomía económica y por ende, de la autonomía personal en general, disminuyendo las asimetrías en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

El análisis de Becker lejos de cuestionar la división sexual del trabajo predominante, justifica la dependencia femenina bajo determinaciones naturales, e incluso sociales y culturales. En ese sentido, se legitima la pareja heterosexual como el modelo y arreglo más eficiente, el carácter dependiente de las mujeres –de padres, esposos- y la perspectiva del matrimonio y la maternidad como únicas expectativas para el proyecto de vida de las mujeres (Bergmann, 1995).

La familia concebida como una institución armónica sin conflicto de intereses y la figura del dictador benevolente como pivote en la toma de decisiones sobre la asignación del tiempo entre trabajos, en todo caso, es una forma de explicar las relaciones de dominación en la familia y de encubrir la posibilidad de conflictos entre los individuos dentro del hogar (Folbre y Hartmann, 1988; England, 1993).

Transformaciones de "La" Familia Latinoamericana

La familia como una institución integrada por ambos padres, hijos e hijas ha sido el paradigma de familia ideal y el modelo sobre el cual se planifican las políticas públicas. Pero, las familias nucleares biparentales con hijos pasaron entre 1990 y 2005 de 46 ,3% a 41,1%, disminución que se explica en parte por su transformación en familias monoparentales con hijos, de jefatura femenina. Para el conjunto de las zonas urbanas de 18 países de América Latina[133] que cuenta con información hacia el 2005, a pesar de que las familias nucleares (padre o madre o ambos, con o sin hijos) continúan predominando (61,4%), tan sólo un 20.9% de las familias se ajustan al modelo tradicional de la familia nuclear consistente en presencia de ambos padres, hijos y donde la cónyuge realiza las actividades domésticas dentro del hogar. Asimismo, han aumentado las familias biparentales con hijos donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas (de 27% a 33%).

La notable tendencia al aumento de los hogares monoparentales femeninos, que se aprecia especialmente en Centroamérica, se relaciona desde una perspectiva demográfica con el aumento de la soltería, de las separaciones y divorcios, de las migraciones y de la esperanza de vida. Desde un enfoque socioeconómico y cultural obedece a la creciente participación económica de las mujeres que les permite la independencia económica y la autonomía social para constituir o continuar en hogares sin parejas (Arriagada, 2007).

4.3.2 La Nueva Economía Doméstica

Jacob Mincer a principios de los años 60, integró el concepto de capital humano en la investigación de economía laboral, particularmente a través de sus estudios sobre la oferta de trabajo remunerado y la distribución del ingreso[134]. Este enfoque amplió el análisis acerca de la asig-

133 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México , Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

134 El concepto de oferta laboral y su influencia en la distribución del ingreso, había sido básico en la economía clásica. La idea general de capital humano se remonta a Adam Smith (1776, 1937) quien comparó la inversión en educación y la capacitación laboral a la realizada en maquinaria, observando que ambas debían tener una tasa de retorno competitiva para que valiera la pena económicamente. Un siglo después Alfred Marshall (1912) también discutió la educación con relación a la inversión económica y los estudios.

nación del trabajo y la producción para el hogar y el mercado otorgando nuevos fundamentos. Los miembros de las familias serían en conjunto, los responsables de esa asignación del tiempo, tanto como de las inversiones en capital físico y humano para cada uno de ellos. Las inversiones en capital humano incluyen aspectos tales como la educación formal, la capacitación laboral, la búsqueda de empleo, y la migración geográfica. Los recursos serían invertidos en los miembros del hogar con el objetivo de aumentar su productividad y sus ingresos en el futuro.

La división sexual del trabajo y la diferenciación de roles resultante de estos procesos de decisión se entendió que implicaban relaciones de complementariedad y sustitución en el proceso de producción doméstica, relacionadas con las ventajas de las diferentes destrezas y posibilidades de ganar con cada miembro de la familia (Mincer y Polacheck, 1974). Este enfoque descartó las determinaciones de carácter "natural" de las conductas laborales femeninas y masculinas[135] atendiendo a los procesos de inversión y/o depreciación en capital humano, los que condicionarían las características económicas de las personas.

Si bien la Nueva Economía Doméstica (NED) amplió las posibilidades teóricas y desarrolló herramientas empíricas para analizar la división sexual del trabajo en los hogares y sus implicaciones para la participación laboral, no logra reconocer la interacción y transferencia entre los dos tipos de inversión de capital humano, es decir, la que se destina a una mayor eficiencia en el trabajo del hogar y de mercado, ni propone un perfil de trabajo que incluya ambas experiencias para todos los individuos, lo cual podría significar el máximo desarrollo de las especialidades de todos. El hecho de no examinar la relación entre las destrezas y especialidades para cada uno de estos espacios, refleja la devaluación social sobre las destrezas adquiridas a través del trabajo no remunerado y principalmente doméstico (Gardiner, 1996). Más recientemente el desarrollo de la noción de competencias laborales permite comprender mejor estas transferencias, debido a que permite enfatizar en el carácter social de la construcción individual de aprendizajes y en la importancia de la experiencia en situaciones concretas de trabajo (Ducci, 1997).

O sea, que si bien este enfoque descarta la especialización basada en el sexo de los individuos, la manera en que los hogares realizan decisiones

135 Al respecto ver Becker (1987), capítulo 2 "La división del trabajo en los hogares y la familia".

de inversión entre sus miembros, que difieren en su calidad y magnitud dependiendo de si se trata de hombres o mujeres estarán determinadas por factores no económicos (culturales, valores, costumbres) pero también, por las expectativas que resultan de las estructuras generizadas de los mercados laborales y que se analizan más adelante. Como resultado de este entramado de factores la inserción laboral diferirá en variados aspectos entre hombres y mujeres, y particularmente en los resultados obtenidos con desventajas para ellas.

4.3.3 Trabajo y empleo: cuando los límites son difusos

Los enfoques expuestos tienen una enorme gravitación en la enseñanza de la economía laboral y en la investigación a nivel internacional y también en nuestra región. No obstante en éstos, la relación entre empleo y trabajo doméstico se enmarcan básicamente en una perspectiva urbana y para mercados laborales formales con fuerte presencia del trabajo asalariado típico o normal[136]. Sin embargo, la división sexual del trabajo no solamente condiciona la relación entre el espacio del hogar y del mercado, sino la forma en que esa relación se produce. Esos espacios a su vez, no siempre están claramente delimitados; esto es, producción para el mercado y para la subsistencia del hogar y el tipo de actividades y las destrezas que involucran, se confunden. La llamada "doble jornada" que alude al trabajo de la mujer en el hogar y en el mercado, se vuelve en ciertos casos como en el trabajo a domicilio o en las áreas rurales, un continuo difícilmente distinguible para las familias, para las mujeres y para el sistema económico. Las estadísticas que describen el funcionamiento de las economías y recogen los principales indicadores relacionados con el trabajo y el empleo y su aporte a dicho funcionamiento, refuerzan la confusión y conducen a la invisibilidad de unos y otros. En particular, este es el caso del trabajo femenino en las unidades familiares de producción agropecuaria. Las características del trabajo en estas unidades agregan a esos rasgos, la superposición del proceso de toma de decisiones en torno a la forma de combinar los recursos productivos y la administración del establecimiento. Por su parte, las actividades generalmente desempeñadas por las mujeres destinadas a la producción para el mercado requieren ciertas cualidades que supuestamente poseen (ya sea por naturaleza o por adquisición, a través del

136 Se entiende el trabajo asalariado típico como aquél "de tiempo completo, para un solo e identificable empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador, generalmente protegido por la legislación laboral y la seguridad social" (Feldman y Galín, 1990).

proceso de socialización) o que la situación de trabajadoras eventuales propicia (debido al mantenimiento de sus obligaciones en la esfera de la reproducción) (Chiappe, 2005).

Los estudios sobre el medio rural en América Latina han puesto de relieve la importancia de la participación femenina sobre todo en la agricultura familiar. Estos permiten identificar el fenómeno de combinación y solapamiento de actividades para el mercado y para el hogar, que da lugar a la particular subvaloración del trabajo de las mujeres que residen en establecimientos familiares; en éstos el límite entre "trabajo productivo" y "trabajo no productivo" es especialmente difuso (Wood, 1997).

Mujeres en la agricultura familiar

El trabajo de las mujeres en las pequeñas unidades agropecuarias suele no tenerse en cuenta como parte del trabajo "productivo" aunque contribuya a la producción agrícola. Por esa razón se excluyen en las estadísticas de la población económicamente activa (PEA) cuando declaran que su actividad principal son las tareas del hogar. La definición de actividad agrícola utilizada por los registros censales por lo general es muy restringida incluyendo en esta categoría el cultivo de la tierra, el cuidado del ganado, y trabajos de campo asociados a estas actividades. Tareas tales como la selección de semillas, almacenamiento, conservación y transformación de productos agrícolas, en las cuales las mujeres están frecuentemente involucradas, no se consideran en el relevamiento de información. A pesar de las críticas a dichas limitaciones de los registros y las propuestas realizadas para mejorar la recolección de datos referidos al trabajo de las mujeres, las pautas internacionales para los relevamientos no se han modificado mayormente. "En algunos países, como Colombia y Costa Rica, se ha incluido en los últimos censos una pregunta a las mujeres que se declaraban inactivas sobre qué otras actividades realizaban. En el caso que estas actividades estuvieran orientadas a tareas de producción de bienes y servicios se contabilizaban y se encontró que en Colombia, la tasa de participación femenina rural se elevó de 29% a 47% y en Costa Rica, de 8% al 25%".

Fuente: Chiappe (2005).

4.3.4 Trabajo, hogares y conflicto

Trabajo doméstico y acumulación capitalista

En los años 70, investigadoras feministas centraron su interés en el origen de las desigualdades de género desde una perspectiva económica. Ello condujo a un amplio debate sobre el trabajo doméstico y su relación con el sistema de explotación capitalista a partir del marco conceptual desarrollado por Marx para el análisis de la economía y la sociedad. El enfoque marxista brinda elementos para analizar el trabajo doméstico en el marco del sistema capitalista por su importancia en el costo de

producción y reproducción de la fuerza de trabajo, asumiendo que los capitalistas recuperarían el trabajo excedente realizado por las mujeres en el hogar. Por su parte la idea de "ejército industrial de reserva" en sus diferentes modalidades, permitiría complementar el análisis del trabajo femenino. El concepto de ejército industrial de reserva fue acuñado por Karl Marx quien sugirió que el desarrollo tecnológico de la producción capitalista -independientemente del crecimiento natural de la población- es el factor responsable de la creación de un excedente de población relativo, opuesto a la fuerza de trabajo regularmente incorporada dentro de la producción (ejército activo) (Marx, 1976).[137]

Varios estudios en América Latina indagaron acerca de la conveniencia de este marco de análisis para conocer y comprender la dinámica de la fuerza de trabajo femenina a lo largo de la historia en los países de la región encontrando diferentes limitaciones, y entre las principales, su sesgo economicista y su incapacidad para distinguir los diferentes colectivos femeninos (Aguiar, 1984).

Por su parte, si bien a diferencia del enfoque neoclásico de la economía, el de inspiración marxista enfatiza la importancia del conflicto, la desigualdad y la explotación, focaliza estas cuestiones en las relaciones sociales de clase. Las diferencias entre hombres, mujeres y niños dentro de la misma clase social por su parte, fueron inexploradas o no identificadas. De manera similar al enfoque neoclásico aunque con otros fundamentos, el hogar queda fuera del terreno de los conflictos sociales. Estos conflictos permanecen básicamente asociados a la lucha de clases. Las relaciones de poder dentro del hogar no se cuestionan como tampoco la división sexual del trabajo.

Varias feministas indicaron que la explotación dentro de la familia tenía un carácter diferente al de la explotación capitalista (Hartmann, 1981), cuestionando la idea de hogares armónicos de los planteamientos beckerianos y destacando la idea del conflicto. A su vez, señalaron que la explotación en el hogar y en el mercado aunque de diferente naturaleza, se articulaba para mantener la desigualdad de género en ambos ámbitos. Estos enfoques sin duda aportaron elementos para debate sobre el trabajo doméstico pero centrado en el modo de producción capitalista, y se restringieron a explicaciones economicistas respecto de la división

137 Ver glosario.

sexual del trabajo y su relación con las desigualdades en el mercado laboral (Carrasco, 1991; Gardiner, 1997; Benería, 2003).

Los modelos de negociación

Los modelos surgidos superando algunas de las críticas realizadas dentro del paradigma neoclásico, como los basados en la teoría de juegos, procuran incorporar de manera más compleja los determinantes de la toma de decisiones en las familias incluyendo las relacionadas con el trabajo y el empleo. Estos modelos presentan mayores posibilidades para expresar las diferencias en las preferencias de cada uno de sus miembros, las restricciones presupuestarias y en el control total de los recursos. En algunos casos se relajan los supuestos de las preferencias comunes de los modelos unitarios (beckerianos), empleando un enfoque de negociación cooperativa con ingresos comunes[138]. En contraste, aparecen también los modelos no-cooperativos[139] u otros que combinan ambos enfoques, reconociendo la posibilidad de esferas separadas de actividades (producción y consumo) de los miembros de la pareja.

La incorporación del enfoque de género en estas nuevas propuestas tuvo un soporte fundamental brindado por Amartya Sen, a partir de sus consideraciones sobre el hecho de que los miembros de la familia tienen que enfrentarse tanto al problema de la cooperación (aumenta las disponibilidades totales) como al conflicto (divide las disponibilidades totales entre los miembros). La identificación de los hogares como espacios en los que se producen "conflictos cooperativos", fue muy importante para integrar el enfoque de género en los modelos de negociación y visualizar cómo el poder está involucrado en las desigualdades de género (Benería, 2008). Esta perspectiva prestó especial atención a los factores que están por detrás o son previos al proceso mismo de negociación y que se relacionan con cuestiones culturales, normas y valores sociales. El resultado de las negociaciones por tanto,

138 Sobre estos enfoque puede verse Marilyn Manser and Murray Brown (1980); Marjorie McElroy and Mary Jean Horney (1981), que adaptan la formulación de Nash (1950, 1953) de los problemas de negociación cooperativa en el marco de la teoría de juegos. Los miembros de la familia negocian sobre el uso del conjunto de los ingresos y el resultado depende su poder de negociación determinado por sus respectivas "posiciones de repliegue".

139 Los modelos no cooperativos relajan muchos de los supuestos de los modelos unitarios. Adicionalmente, los individuos tienen preferencias diferentes, toman decisiones individuales de producción, y existe asimetría entre las partes respecto a la información y las reglas de juego (Wooley, 1988; Kanbur y Haddad, 1994, entre otros).

dependería de la manera en que se entra en éstas, o sea la mayor o menor claridad para distinguir entre la identidad propia y la familiar, entre el bienestar propio y el de los demás, factores que pueden reproducir las desigualdades existentes. La legitimación del orden establecido aunque desigual, por parte del ser más débil, y la adecuación de los deseos a la factibilidad percibida, de forma de evitar mayores decepciones, también constituyen factores que inciden sobre el poder asimétrico entre los géneros en la negociación y por tanto, en los resultados de ésta.

Durante el proceso de negociación que puede tener como resultado mantener las desigualdades de género, Sen destaca la llamada "posición de ruptura", el "interés percibido" y la "contribución percibida", elementos éstos que pueden debilitar o fortalecer a cada uno de los miembros del proceso de negociación y condicionar los resultados de la misma.

Todos los factores mencionados hacen parte del proceso de negociación por el cual se organiza la distribución de tareas dentro y fuera del mercado, lo que Sen conceptualizó como "tecnología social". La manera en que se diseña esta distribución es un terreno de negociación donde se juega la desigualdad de género y cuyos componentes, son imprescindibles para el funcionamiento general de la economía.

La mayoría de los modelos de negociación utilizados en la investigación de carácter empírico son formales, con escasa habilidad para incorporar la complejidad de las interacciones de género en los hogares y simultáneamente, la variedad de procesos y formas de toma de decisiones. Además, dicen poco de las diferencias o de las relaciones de género fuera del espacio del hogar, como las normas formales e informales y las percepciones que pueden ser sin embargo fundamentales para explicar las posiciones de poder relativo en los procesos de negociación y el tipo de negociaciones que se pueden llevar adelante y hasta dónde se mantiene el conflicto (Agarwal, 1997). Sin embargo, algunas diferencias de género pueden tomarse en cuenta y proveer un abordaje útil. O sea, estas nuevas modelizaciones permiten avanzar en reconocer diferentes intereses, las nociones de cooperación y el conflicto, y por tanto, en la idea de que puede haber perdedores y ganadores en las negociaciones intra-hogar, y que el resultado final de éstas depende del poder relativo de negociación entre los miembros de la familia.

En la investigación empírica, si bien se introduce la negociación a través de variables económicas, ciertos aspectos cualitativos así como las diferencias en el ejercicio del propio interés no son fácilmente rescatables y pasibles de ser incluidos en los modelos matemáticos. No obstante, el considerar de técnicas cualitativas y el tomar en cuenta perspectivas interdisciplinarias como parte de los procesos de investigación, hace posible profundizar sobre aspectos relacionados con el poder y las relaciones de poder que han sido considerados clave para comprender los procesos de negociación desde una perspectiva feminista (Robeyns, 2000). Agarwal (1997) señala en este sentido la importancia de considerar las normas sociales y el contexto externo a los hogares. Las primeras pueden determinar los límites de lo que se puede negociar, afectar la forma en que se conduce la negociación y generar una negociación sobre las propias normas sociales cuando éstas se cuestionan. Respecto al contexto externo, precisamente un buen ejemplo es el mercado laboral en el que los menores salarios femeninos, las reglas en general no escritas que condicionan el acceso a ciertos puestos, la normativa relacionada con licencias o permisos para el cuidado de los hijos dirigida a las mujeres debilitan su poder de negociación.

Por su parte, el modelo de toma de decisiones en la familia así como la identificación de las relaciones desiguales puede ser determinante para la eficacia de las políticas públicas, entre ellas las relacionadas con las políticas laborales (Agarwal, 1997).

4.3.5 Los desafíos pendientes y los nuevos aportes

Los cambios en los patrones de formación de las familias y la conformación de hogares en América Latina, y la heterogeneidad entre países y regiones, coloca desafíos propios a la modelización de la relación familia-empleo femenino. Como se verá más adelante, estos cambios están relacionados con los procesos de transición demográfica y una serie de modificaciones en las pautas de nupcialidad, maternidad y divorcios. Estos presentan diferencias según las condiciones de pobreza y los logros educativos de los distintos grupos de mujeres. Así mismo, la conformación de los hogares se ha visto impactada por los fuertes procesos migratorios internos e internacionales, con características e implicaciones específicas según países y regiones.

El desarrollo de la economía feminista aunque relativamente incipiente, se nutre de una importante producción académica basada en estu-

dios de caso y en aplicaciones de diferentes técnicas (cross section, paneles, pseudopaneles), que han permitido identificar particularidades y por lo tanto, insuficiencias explicativas en los modelos convencionales. Estas especificidades también se relacionan con rasgos estructurales de las economías latinoamericanas con fuerte presencia del empleo en el sector rural, el sector informal y en particular del empleo doméstico, que se tratan más adelante. La asignación de los tiempos por tanto, debe inferirse que atiende a procesos de decisión en los que las carencias de ingresos y la falta de la figura del hombre proveedor –abandono de los hogares por parte de los hombres ya sea por uniones inestables, migraciones, etc.– parten de premisas diferentes a las establecidas en los modelos económicos. Sin embargo, en términos de modelizaciones teóricas no es posible identificar avances, aunque sí en las investigaciones empíricas por la vía de la inclusión de variables y estimaciones que con diversas técnicas cuantitativas, y cualitativas en menor grado, permiten enriquecer la investigación con mayor apego a la realidad. Por ejemplo, se han desarrollado modelos explicativos en base a información estadística que incluyen la violencia doméstica, la posibilidad de pasar de la inactividad a la actividad y al empleo informal en base a diferentes características personales y de los hogares, así como se ha procurado incorporar aspectos relativos a la pobreza en dimensiones diferentes a los ingresos. Todavía parece predominar el trabajo analítico descriptivo más que el de elaboración de nuevos abordajes teóricos, capaces de comprender la complejidad de la realidad latinoamericana.

4.4 Los determinantes de la oferta laboral: enfoques teóricos y aproximaciones empíricas

4.4.1 Costo de oportunidad y tiempos

Las decisiones de oferta laboral refieren tanto a la incorporación de los individuos a la fuerza de trabajo como a las horas que están dispuestos a trabajar en forma remunerada. El análisis de estas decisiones basado en el modelo neoclásico original, parte del supuesto según el cual los individuos tienen como objetivo maximizar su utilidad o satisfacción. Por tanto, la decisión de participar en el mercado laboral se toma comparando el valor del tiempo en el mercado –dado por la tasa de salario por hora–, con el valor que se le asigna al ocio. La decisión de participar en el mercado laboral y perder horas en el hogar supone el costo de oportunidad de una

hora de ocio y se expresa en el salario de reserva. El salario de reserva es el valor implícito que un individuo otorga a su tiempo, y que determina el umbral entre participar y no participar en el mercado de trabajo.

Bajo estos supuestos, la participación laboral estaría por tanto, positivamente correlacionada con el salario (valor del tiempo de mercado), y negativamente con el salario de reserva (valor del tiempo en el hogar). El valor asignado al tiempo en el hogar u ocio se vería afectado por la disponibilidad de ingresos de otras fuentes distintas al empleo propio. Estos pueden ser ingresos no laborales que incluyen las remuneraciones de otros miembros de la familia, intereses, dividendos, rentas de la propiedad[140]. Al considerar todos los ingresos (laborales propios, ingresos no laborales del hogar) las decisiones de participación en el mercado pueden obedecer a dos tipos de efectos, el efecto ingreso y el efecto sustitución. Si los salarios propios se mantienen constantes y aumentan los ingresos no laborales, el efecto ingreso es negativo, dado que si el ingreso total aumenta, las horas de trabajo tienden a caer. Si aumenta el salario y todo lo demás se mantiene constante, aumenta el costo de oportunidad del tiempo de mercado y por tanto, el precio del tiempo de ocio. Se espera que los individuos respondan ofreciendo más tiempo de mercado y sustituyan los bienes que se producen en el hogar por consumo. El cambio en las horas de trabajo inducido por un cambio en los salarios manteniendo constante el ingreso, es el llamado efecto sustitución que, contrariamente al anterior es positivo.

Estos dos efectos se dan por lo general conjuntamente y el resultado neto depende de la magnitud de cada uno: ante aumentos de salarios, si el efecto sustitución es mayor que el efecto ingreso, entonces aumentarán las horas de trabajo. Si el efecto ingreso es mayor al efecto sustitución, disminuirán las horas de trabajo; ante disminuciones de salarios, si el efecto sustitución es mayor que el efecto ingreso, las horas de trabajo disminuirán y si el efecto ingreso es mayor que el efecto sustitución, aumentarán las horas de trabajo.

Estos razonamientos suponen que el efecto sustitución que suele predominar en las decisiones de participación laboral de los individuos que enfrentan bajas tasas salariales, también lo hace para las mujeres. Por

140 Entre estos ingresos suelen considerase las transferencias monetarias que reciben los hogares, aunque en el caso del seguro de desempleo por ejemplo, su monto está relacionado con el tiempo de trabajo en el mercado, pero no así las transferencias condicionadas de los programas sociales.

su parte, tanto para los hombres como para las mujeres las decisiones de participación serían mucho más sensibles al ingreso y los salarios, que las decisiones sobre las horas trabajadas para los que ya participan.

Desde el punto de vista teórico, las decisiones de ingresar al mercado laboral para las mujeres estarían determinadas por la necesidad de complementar los ingresos de los hogares, por ejemplo, si el desempleo afecta a su pareja. Es decir, bajo los supuestos revisados anteriormente respecto a la dependencia económica de las mujeres respecto a los hombres, y a su rol naturalizado por la sociedad como madres y esposas[141], requerirían un fuerte condicionamiento económico para decidir ingresar a la fuerza de trabajo. Del mismo modo, los cambios en la oferta laboral femenina expresada en horas de trabajo presentarían mayor sensibilidad[142] a cambios en los salarios que en el caso de los hombres. Las horas de trabajo de las mujeres presentarían una relación negativa con el salario del esposo (si aumenta el salario del esposo, trabajarían menos horas).

Si todos estos argumentos fueran válidos, el aumento de la participación laboral femenina y especialmente de mujeres casadas, junto con el crecimiento económico y el aumento del ingreso per cápita que se ha verificado en ciertos períodos en el mundo desarrollado y también en América Latina, resultaría una paradoja.

4.4.2 El tiempo de trabajo no remunerado y la oferta laboral

El trabajo de Mincer (1974) distinguió entre tres usos del tiempo -ocio, trabajo y trabajo en el hogar y en el mercado- modificando la dicotomía clásica en las elecciones económicas (trabajo-ocio). Esta nueva perspectiva combinada con la distinción de Friedman (1957)[143], entre

141 Sobre el empleo femenino puede verse, entre otros, Pigou, 1960; Marshall, 1930, Mincer, 1962, Mincer y Polachek (1974).

142 Los modelos de oferta laboral estática así como posteriormente los del ciclo de vida, preveían que las mujeres tendrían una mayor sensibilidad que los hombres a los cambios en los salarios propios. La oferta laboral estática supone individuos maximizadores de utilidad, que eligen entre consumo y ocio, sujeto a restricciones de tiempo y presupuesto en un periodo determinado, sin la posibilidad de ahorrar ni suavizar el consumo ínter temporal en el periodo. Las estimaciones de este tipo de oferta laboral arrojan elasticidades conocidas como "elasticidades no compensadas". Cuando se considera el ciclo de vida de las personas, la elasticidad de la oferta laboral (ínter temporal) refleja por su parte, la optimización ínter temporal en respuesta a cambios en el patrón de salarios a lo largo de todo su ciclo de vida.

143 Friedman, Milton (1957) 'The Permanent Income Hypothesis: Comment', American Economic Review, 48, pp.990-91.

ingreso permanente y transitorio[144], posibilitó hallar nuevos resultados del trabajo empírico. El salario propio tendría un efecto positivo sobre la oferta laboral de las mujeres casadas, y la oferta sería más afectada por el ingreso transitorio que por los cambios en el ingreso permanente. De esa manera, parecía resolverse la aparente paradoja de la época, respecto a la participación económica de las mujeres con relación al salario masculino en condiciones de crecimiento de la economía. La solución de Mincer fue focalizar en el crecimiento de los salarios de mercado para las mujeres, con el argumento de que el efecto sustitución positivo debido a un incremento en los salarios femeninos, más que compensaba el efecto ingreso negativo de los más altos salarios de los esposos (Kaufman, 2008).

El aporte de la NED agregó un cuidadoso e innovador análisis empírico, en el cual la hipótesis del modelo fue probada usando las entonces nuevas herramientas de la regresión múltiple aplicada a datos estadísticos. Pese a ello, el marcado aumento de la oferta laboral de las mujeres casadas por ejemplo en Estados Unidos, que cuestionó la teoría en los años 40 y 50, constituye todavía un desafío para la economía laboral que trata de explicar este fenómeno en términos de los efectos ingresos y precios (Kaufman, E, 2008).

En la región, el proceso de incorporación a la fuerza de trabajo también fue impulsado en las últimas décadas por las mujeres casadas o en pareja, como lo muestran diferentes trabajos de investigación.

Pese a la mayor complejidad que otorga el enfoque NED al análisis, se mantiene el carácter ahistórico y con ausencia de relaciones sociales. Si bien se identifican ciertas restricciones a las elecciones de los individuos determinadas por el ingreso familiar, las pautas históricas de discriminación o las estructuras institucionales, prácticamente no se ofrece una explicación acerca de las razones o la dinámica de dichas restricciones. Estas se suponen exógenamente determinadas y ajenas al ámbito económico.

144 El consumo y el ahorro no son función del ingreso corriente, sino de dos tipos de ingresos: el permanente, definido como el ingreso futuro esperado y el ingreso transitorio o no esperado, de naturaleza estocástica.

Varios estudios de carácter empírico en el ámbito internacional y regional[145] se han ocupado de identificar los cambios en los determinantes de la oferta; pese a las insuficiencias que pueden presentar los modelos para explicar las conductas laborales de hombres y mujeres, los diferentes enfoques han permitido desarrollar estrategias empíricas que permiten incluir otros aspectos diferentes a los ingresos. La edad, el estado civil y la tenencia de hijos menores se consideran variables relevantes en el desarrollo profesional y laboral de las mujeres.

4.4.3 Los roles sociales y las obligaciones domésticas

El valor del trabajo en el hogar está influenciado por los gustos y preferencias de las personas y por supuesto, dada la tradicional división del trabajo, por las diferentes demandas que se ejercen sobre el tiempo de las mujeres en el hogar: la existencia de niños pequeños, u otras circunstancias que incrementan la necesidad del trabajo doméstico y que influencian particularmente las decisiones de participación laboral femenina.

En el proceso de decisión de las mujeres operan las preferencias construidas socialmente tanto como la asignación de roles sociales. Las explicaciones brindadas por la teoría económica parten de estos condicionantes como datos de la realidad que no se discuten en función del derecho al empleo ni como fuente de autonomía económica. Tampoco se prevé el papel del resto de los actores en los hogares y en el mercado laboral, ni el del estado a través de las políticas públicas. Asumiendo como dadas estas condicionantes se impide el ejercicio de la igualdad de oportunidades y de resultados en el mercado laboral pero también, se restringe el poder de negociación en los hogares y más en general, en la sociedad.

Los estudios de género y mercado de trabajo que incorporan móviles económicos diferentes a la maximización individual de utilidades y otras miradas disciplinarias, atribuyen una gran importancia a los factores subjetivos y objetivos en la determinación de la posición ocupacional femenina y por lo tanto, en las asimetrías existentes en relación a los hombres. Desde el punto de vista subjetivo, hombres y mujeres otorgan distinto peso al trabajo remunerado en relación a su vida familiar; en la práctica las interrupciones en la carrera debido a los embarazos y crianza de los hijos implican restricciones al desarrollo laboral y profesional.

145 Entre otros se pueden ver: Dante Contreras, David Bravo, Esteban Puentes (2005); Dante y Sepúlveda, Paulina Cabrera, Soledad (2010) Contreras, Dante y Plaza, Gonzalo (2007) Juan Pablo Pagano, Natalia Rijo, Máximo Rossi (2010) Robbins, Donald; Salinas, Daniel; Manco, Araceli (2009), entre otros.

La evolución de la oferta laboral femenina y sus determinantes en el caso de Uruguay: un análisis empírico

La importancia para hombres y mujeres de la vida familiar y las obligaciones en ese espacio son distintas para hombres y mujeres. En la medida que esas diferencias son construidas social, cultural e históricamente, éstas pueden disminuir o ampliarse. Si la división del trabajo se estuviera modificando como resultado del incremento de la presencia de las mujeres en el mercado laboral y otros cambios culturales y demográficos (disminución de la fecundidad, expectativas de divorcios), los hombres y las mujeres estarían en condiciones similares para compartir responsabilidades del hogar y del mercado. En ese caso, sería posible esperar que la oferta laboral femenina sea cada vez menos sensible a las variaciones en su propio salario. Si, en cambio, las obligaciones relativas al cuidado de los hijos y el tiempo de trabajo no remunerado continuaran condicionando sus opciones laborales, estas diferencias se mantendrían (Blau y Kahn, 2005).

Espino *et al*., examinan la elasticidad no compensada de la oferta de trabajo a los ingresos laborales reales (propios y de la pareja) y a los ingresos del hogar, entre las mujeres casadas en el Uruguay (1991-2006), sobre la base de datos de corte transversal. Se usa un modelo que puede ser interpretado en la línea de los "modelos de negociación familiar" *(family bargaining models),* suponiendo que la conducta de oferta individual de trabajo de los integrantes de la pareja se ve influenciada de manera diferente por cada ingreso, a diferencia de los modelos de familia unitaria. Es decir, en estos modelos se supone que, dentro de una familia, la diferente distribución de ingresos entre sus miembros puede llevar a distintos poderes de negociación y, en consecuencia, a distintos comportamientos. En este sentido, el ingreso de cada miembro familiar es un argumento separado en la ecuación de oferta.

Entre los resultados del estudio, al igual que se verifica en otros países, la oferta de trabajo de las mujeres es mucho más sensible a sus propios salarios que la de los hombres y la elasticidad al ingreso laboral propio fue relativamente estable en los años noventa y ligeramente decreciente en la primera década del siglo XXI. La presencia de niños en el hogar (negativa) y la escolaridad (positiva) son las variables que más inciden en las horas de trabajo de las mujeres. Las más educadas presentan menor elasticidad a sus propios salarios y ésta es decreciente. Por consiguiente señalan entre sus conclusiones que la igualdad de oportunidades laborales no depende exclusivamente de la normativa orientada a disminuir la discriminación en el mercado laboral. Las medidas de acción positiva que estimulan la participación laboral pueden ser ineficaces e insuficientes para la equidad de género e incluso perjudiciales en cuanto a la reproducción social, si no se presta atención a la distribución del tiempo global del trabajo entre hombres y mujeres, incluyendo el no remunerado. En particular, ello puede ser más grave para las mujeres y los hogares de menores ingresos que no pueden acceder a bienes y servicios de mercado. A fin de facilitar el empleo femenino, las políticas públicas deben considerar el cuidado infantil y promover la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la realización del trabajo no remunerado en el hogar.

4.5 La evolución de la participación laboral de las mujeres

La información estadística para los países de la región permite constatar el fuerte incremento de la fuerza de trabajo femenina y la estabilidad de la masculina, y en particular su aumento entre las mujeres casadas como ha sido mencionado, dado que las solteras en general, han mostrado una participación más cercana a la de los hombres. Dicha evolución de la participación laboral femenina[146] ha respondido a factores demográficos, económicos, educativos, tecnológicos y culturales que, aunque comunes en las experiencias nacionales, han diferido en términos de las medidas y los tiempos en que han transformado los modelos de participación precedentes. Aunque a los efectos del análisis puedan diferenciarse los factores de oferta y demanda, en realidad estos se encuentran estrechamente relacionados e influidos mutuamente.

4.5.1 Evolución de la participación laboral femenina: cambios en la vida de las mujeres

Entre los factores que han impulsado la participación de la fuerza de trabajo femenina por el lado de la oferta, pueden mencionarse las tendencias demográficas relacionadas con las menores tasas de fecundidad, que han creado condiciones para el empleo remunerado de las mujeres. La tasa global de fecundidad en las décadas de 1950 y 1960 era de aproximadamente 6 hijos por mujer, mientras que en 1995-2000 era algo menos de la mitad (2,8 hijos). En Chile, Cuba, Brasil y Colombia el descenso de la tasa de fecundidad comienza en el período 1960-1965, mientras que en El Salvador, Honduras y Guatemala se produce más tardía y más lentamente. Uruguay, constituye junto a Argentina una excepción, manteniendo una baja tasa de fecundidad en toda la segunda mitad del siglo XX (Chackiel 2004). Esta tendencia que disminuye la presión sobre el tiempo de las mujeres, tiene una incidencia diferente según sectores sociales.

También el aumento en la edad del matrimonio y de la maternidad para las jóvenes de mayor nivel educativo, ha brindado más posibilidades para aspirar a un empleo y lograrlo. Por su parte, el aumento de los divorcios (CEPAL, 2008) sobre todo entre los sectores de ingresos medios (Arriagada, 2007) así como el aumento de los hogares encabe-

146 Aguiar (1984) realiza una revisión de los enfoques inspirados en el análisis marxista sobre este tema.

zados por mujeres, crearon nuevas expectativas respecto a la necesidad de mayor independencia económica.

Los promedios mencionados respecto a la fecundidad y nupcialidad ocultan cierta heterogeneidad entre países, grupos socioeconómicos y grupos etarios. No obstante, existe homogeneidad en la mayor contribución de la fecundidad adolescente a la fecundidad total, así como las mayores tasas en las zonas rurales, entre los grupos menos educados y más pobres[147] (Di Cesare, 2006). Estas características pueden contribuir a determinar considerables desigualdades entre mujeres, que se expresan también en las posibilidades de acceso al empleo y los ingresos. De hecho, aunque con una tendencia reciente a incrementarse, las mujeres en condiciones de pobreza son las que presentan menores tasas de actividad.

Las mejoras educativas en los países de la región se reflejan en el aumento de la tasa de egreso de educación primaria y el acceso a la educación secundaria, terciaria y universitaria especialmente de las mujeres[148] (Naciones Unidas, 2010). A la equidad alcanzada en lo referente al acceso a la educación primaria en el transcurso de la década de 1990, se suma el hecho de que son las mujeres quienes alcanzan mayores matrículas en el nivel medio. Este avance educativo ha contribuido a retrasar la edad del matrimonio y a favorecer la disminución de la natalidad, así como a mejorar el ejercicio de los derechos. Por su parte, ha aumentado las calificaciones para el empleo que, junto a la adquisición de experiencia, han contribuido a aumentar los salarios potenciales femeninos y por tanto, el costo de oportunidad de la dedicación exclusiva a las tareas domésticas, al tiempo que incrementaban su participación laboral.

Por último, pero muy importante, los cambios culturales y en las preferencias de las mujeres y la mayor conciencia sobre los derechos han contribuido a que la tendencia de la oferta laboral femenina continúe aumentando.

147 Las madres adolescentes están caracterizadas por niveles de vulnerabilidad social, emocional y de salud. Adicionalmente, se observa en algunos casos un aumento del riesgo de ser solteras o en unión consensual.

148 En 2005 la relación entre niños y niñas en el nivel primario en la mayoría de los países había alcanzado la meta, con excepción de Granada, Guatemala y la República Dominicana. En este sentido, puede afirmarse que en la región no se registra un problema de desigualdad en el acceso a la educación (Naciones Unidas, 2010).

4.5.2 Participación laboral femenina y modelos de desarrollo en la región

La evolución de la participación laboral femenina y los determinantes señalados previamente están relacionados con una secuencia acumulativa de cambios económicos (León, 2000). A partir de mediados del siglo XX la migración masiva campo-ciudad que alentara el modelo de sustitución de importaciones (ISI), dio lugar a transformaciones culturales y demográficas a través del acceso a la educación formal y exposición a la cultura urbana, que influyeron en el descenso de la fecundidad, el número de hijos por hogar y el tamaño de éste, en particular a partir de las décadas de 1960 y 1970 (Chackiel, 2004). El desarrollo industrial por su parte, favoreció el acceso de las mujeres a puestos de trabajo en las empresas industriales, especialmente textiles y de la alimentación. Así mismo, se desarrolló una importante estrategia de trabajo a domicilio con carácter marcadamente femenino articulado con la producción de las empresas industriales.

Pese a las modificaciones que supuso la ampliación de los mercados internos durante la ISI y el desarrollo productivo, con la creciente inserción de las mujeres en las empresas capitalistas, diferentes estudios señalan que continuaron registrando una alta participación en la producción mercantil de pequeña escala del comercio (cuenta propia) y empleo en el servicio doméstico (Aguiar, 1984).

Con el desarrollo de la industria y la separación entre el hogar y la fábrica, las mujeres en varios casos fueron alejadas de la producción industrial, aunque fue aumentando su participación en los servicios con la expansión de los mercados internos. El desarrollo del sector terciario registrado en las economías de la región dio lugar a que las mujeres se fueran incorporando gradualmente al comercio y demás actividades urbanas, y a los servicios públicos (salud, educación, administración central) y privados.

El auge de las industrias de exportación no tradicionales a partir de la década de los años 70, dio lugar a la contratación masiva de mujeres en las plantas maquiladoras o de ensamblaje de las empresas transnacionales, en Costa Rica y la frontera mexicana con Estados Unidos; en la producción de flores para la exportación en la sabana colombiana,

y en la agroindustria chilena, peruana y brasileña. Las industrias de la confección y del cuero también fueron importantes en la dinamización del empleo femenino en esos años, por ejemplo en Uruguay.

En los años ochenta, el alto desempleo y la caída de los salarios reales provocados por la crisis de la deuda tuvieron un efecto combinado que impulsó la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en forma más estable y prolongada, así como un aumento del de hogares con dos adultos empleados (León, 2000).

Durante los noventa, con la reestructuración productiva y del empleo sectorial que tuviera lugar debido a las reformas económicas impulsadas (apertura comercial, reforma del Estado, flexibilización de los mercados laborales), se vio desplazada en muchos países la actividad industrial a favor de los servicios (Uruguay) generando empleo femenino; en otros, se dinamizaron las industrias de exportación dando lugar en algunos casos a mayores oportunidades de empleo y mejoras de los ingresos laborales para las mujeres (Bolivia, Costa Rica, Chile) (León, 2000).

En suma, a lo largo de estas etapas las desigualdades de género interactuaron con los modelos de crecimiento, especialmente con referencia al trabajo y al empleo. Las llamadas habilidades femeninas así como sus menores salarios relativos, abrieron oportunidades laborales en industrias de exportación. Las mejoras educativas generaron para muchas mujeres condiciones para el trabajo en los servicios que requieren mayores calificaciones (servicios financieros, por ejemplo). Ciertas actividades que fueron tercerizadas en las grandes empresas o en el sector público, generaron puestos de trabajo femeninos por ejemplo, en la limpieza. El empleo doméstico sostuvo la demanda en base a las mujeres que se incorporaron al empleo así como otros servicios de cuidado brindados por el mercado.

El aumento de la participación laboral femenina y la disminución en algunas brechas respecto a la situación laboral de los hombres se ha dado en un proceso cargado de contradicciones y causalidades de ida y vuelta. Mientras en algunos casos las desigualdades de género y los estereotipos han favorecido la participación laboral, ésta ha dado lugar a progresos en las expectativas femeninas y ganancias en experiencias y calificación que, aunadas a los avances en materia educativa, generan mejores condiciones para una inserción laboral menos desventajosa.

Naturalmente las desigualdades sociales que impregnan las sociedades de la región en distinta medida según los países, también tienden a abrir brechas entre las mujeres.

Activas y desocupadas... La situación de las mujeres latinoamericanas

Según datos de la OIT, la tasa de participación laboral femenina urbana pasó en menos de tres décadas desde poco más de un 30% (1990) a un 54% en la actualidad (OIT, 2009). En el año 2006 las mujeres representaban más del 40% de las personas que se encuentran trabajando o desean hacerlo, es decir de la Población Económicamente Activa urbana de América Latina. En el mismo año en áreas urbanas, alrededor del 65% de las mujeres entre 25 y 44 años formaba parte de la fuerza de trabajo y en la mitad de los países más del 70% de las mujeres entre los 35 y los 44 era económicamente activa (Cerrutti y Binstock, 2009). Se debe resaltar que existen fuertes diferencias entre los niveles de participación laboral de las mujeres, según los estratos de ingreso de los hogares de que provienen, siendo bastante inferior la participación entre las mujeres más pobres y con menos escolaridad. A pesar de lo anterior, las tasas de participación laboral de estos grupos más vulnerables son las que se han incrementado más acentuadamente en la última década. Como resultado, se ha reducido tanto la brecha de participación de las mujeres con respecto a los hombres como la brecha de participación de las mujeres más pobres con respecto a los niveles promedio de participación femenina (Abramo, 2006). Entre países, se verifica una tendencia a la convergencia en la medida que la dispersión en los niveles de actividad de las mujeres ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. Para el año 2010 se proyecta que el rango de variación en los niveles de actividad femenina oscilará entre un 40% y algo más de un 60%. El aumento en las tasas de actividad femenina fue de mayor intensidad en el caso de las mujeres en edades adultas jóvenes y centrales (Cerrutti y Binstock, 2009).

4.6 Las desigualdades de género en el mercado laboral: remuneraciones y ocupaciones

La incorporación de las mujeres al mercado laboral, pese a los cambios señalados y las mejoras verificadas en varios indicadores, continúa caracterizándose por su menor nivel de participación, menor cantidad de horas trabajadas a la semana, y menor nivel de remuneración que entre los hombres, y una distribución diferente por ocupaciones y sectores, y ritmos de promoción profesional.

Dichas diferencias se han tratado de explicar a través de variados enfoques teóricos, entre los que se enfatiza la noción de discriminación tanto por el lado de la demanda como de la oferta. La vasta literatura empírica desarrollada en las últimas décadas, en general no logra justificar las diferencias salariales observadas en las mujeres con respecto a los hombres en términos de diferencias equivalentes de productividad.

Igual trabajo... Diferente remuneración

A pesar de los avances en términos de presencia de las mujeres latinoamericanas en el mercado laboral en las últimas décadas, éstas ganan menos que los hombres, incluso a pesar de ser más educadas. Una comparación de ingresos promedio por hora (circa 2005) para 18 países[149] indica que los hombres ganan 10% más que las mujeres, mientras que cuando se realiza la comparación para hombres y mujeres con iguales edades y niveles de educación, la brecha de ingresos llega a 17%. No obstante, esas brechas varían considerablemente según los países considerados. En Brasil, la brecha es de 20.5% mientras que en Panamá la relación se invierte y las mujeres ganan 8.6 más que los hombres. En general, la brecha salarial por sexo es menor entre los trabajadores formales y mayor entre quienes se ubican en empresas pequeñas, mientras es mayor entre trabajadores con menores ingresos, con educación secundaria incompleta y que viven en zonas rurales (Atal *et al*, 2009).

La brecha de ingresos es más importante cuando se comparan los ingresos laborales y salarios promedio debido a que las mujeres registran una menor cantidad de horas trabajadas en promedio. En 2008, el ingreso promedio por trabajo de las mujeres, era equivalente a un 69% del respectivo ingreso de los hombres, y ahora la misma tendencia observada en el pasado. Existiría una mayor equidad en las remuneraciones por salarios, ya que en promedio los salarios femeninos representan el 85% de lo que perciben los hombres (Naciones Unidas, 2010). Sin embargo, esas brechas se amplían significativamente para las trabajadoras con mayor escolaridad, con diferencias entre países. Las mayores se registran en Brasil (2009), Guatemala (2006) y Uruguay (2009) para las mujeres con 13 años y más de educación y en el otro extremo se encuentran Venezuela (2008), el Salvador (2009) y Argentina (2009) (CEPALSTAT).

4.6.1 ¿Estas diferencias que sistemáticamente perjudican a las mujeres resultan de alguna forma de discriminación?

La discriminación en tanto trato diferencial para personas o colectivos es un concepto que contribuye a explicar ciertas diferencias en oportunidades o logros entre los individuos o grupos de individuos. Sin embargo, solamente algunas distinciones entre grupos o personas en el mercado laboral se consideran injustas o improcedentes. Las prohibiciones legales con el objetivo de evitar la discriminación se ejercen precisamente sobre ese tipo de distinciones consideradas injustas, como las basadas en características de raza, color, sexo, edad, religión, nacionalidad, orientación sexual, estado civil y discapacidades. Estas características serían atributos personales inmutables e independientes de la voluntad de las personas (Amarante y Espino, 2001; Rojo y Tumini, 2009).

149 Los promedios que se mencionan a lo largo del trabajo (18 países) refieren a: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

El concepto de discriminación laboral alude tanto a las diferencias salariales como a la exclusión sistemática de individuos de ciertos puestos de trabajo. La primera, da lugar a lo que se ha denominado discriminación económica o salarial, mientras que la segunda se expresa en la segregación ocupacional, y ambas formas de discriminación están relacionadas. La discriminación económica radica en las diferencias salariales que no pueden explicarse en las características económicas de las personas (productividad, educación, calificaciones laborales).

Varios enfoques han procurado establecer el origen de la discriminación salarial por lado de la demanda o de la oferta, o a una combinación de factores. A continuación se revisan los que enfatizan en la discriminación por el lado de la demanda.

El modelo de preferencias de Becker (1971) trató de explicar las causas de las diferencias salariales en base a la segregación ocupacional, la que a su vez resultaría de la discriminación ejercida por los empleadores, e incluso consumidores o colegas. Se asume que los distintos agentes involucrados tienen prejuicios respecto a ciertos trabajadores («preferencia por la discriminación») que se diferencian por características visibles, tales como la raza, la minusvalidez, la edad o el sexo. Debido a estos prejuicios, los empleadores enfrentarían una "desutilidad" al contratar a una persona perteneciente al colectivo discriminado, que tratan de evitar de acuerdo a un comportamiento racional contratando menos personas de ese colectivo; cuando los contratan, actúan como si el verdadero costo de contratar a estos trabajadores fuera mayor. Esto último estaría en la base de la justificación de los menores salarios percibidos por las mujeres, y llevaría a que los empleadores prefirieran tener su fuerza de trabajo segregada para evitar pagar mayores salarios a los trabajadores discriminados. La condición de equilibrio sería la segregación completa, aunque no los diferenciales salariales.

La primera crítica que debe afrontar el modelo de Becker en el marco de mercados competitivos, es que las firmas discriminatorias deberían eliminarse en el largo plazo. Si existen empleadores que no son discriminadores, contratarán trabajadores de los grupos discriminados con menores salarios y costos de producción que las firmas discriminatorias. Bajo el supuesto de beneficios extraordinarios nulos en los mercados competitivos en el largo plazo, esto implica que las firmas discriminatorias ter-

minarían desapareciendo del mercado. La discriminación podría persistir en el tiempo solamente si existiera alguna clase de falla de mercado, esto es una falla en la asignación eficiente de recursos. Becker señaló que efectivamente en los mercados menos competitivos la discriminación sería mayor, y que el poder monopólico permitiría a los empleadores utilizar parte de sus beneficios económicos para pagar mayores salarios a los grupos preferidos. De no existir dichas fallas de mercado, los empleadores con menos prejuicios contratarían a más personas del colectivo discriminado para reducir sus costos y aumentar sus beneficios y al cabo de un tiempo prevalecería el comportamiento de esos empleadores.

Estos argumentos sobre el origen y la permanencia de la discriminación por sexo en los mercados laborales complementan los basados en las ventajas relativas de hombres y mujeres para el trabajo en el hogar y en el mercado. La discriminación laboral experimentada por las mujeres es uno de los factores que contribuyen al mismo tiempo, a la mayor dedicación del trabajo femenino a las tareas domésticas y de cuidados. En ese sentido, la discriminación de género tiene un carácter distintivo respecto a otras formas de discriminación, porque supone la interdependencia de las utilidades de hombres y mujeres (Schwab, 1986). Las mujeres casadas indirectamente se beneficiarían, si el mercado de trabajo discrimina incrementando el pago de su esposo. Esto en primer lugar se basa en el supuesto de que los esfuerzos y ganancias se distribuyen equitativamente en el hogar y que el bienestar de las mujeres puede o debe depender de la situación de los hombres (Guyer y Peters, 1987; Sen, 1990; Elson, 1992; Sen y Dreze, 1989, citados en Gardiner, 1996).

El modelo de *discriminación estadística,* abordó directamente el tema de la discriminación por el lado de la demanda en forma más consistente con el supuesto de maximización de beneficios. Los modelos (Phelps, 1972; Aigner y Cain, 1977) asumen que la discriminación económica no deriva de los prejuicios de los empleadores, sino de los mecanismos de selección de personal. Estos mecanismos predicen la productividad de los trabajadores individuales en un mundo con información limitada, en base a las características observables de un grupo en promedio. En estos modelos los empleadores son maximizadores de beneficios, a diferencia del modelo de preferencias de Becker, y se basan para tomar sus decisiones en probabilidades subjetivas sobre la productividad de los trabajadores.

Si los empleadores se basaran en falsos estereotipos, tendrían una desventaja competitiva similar a los que actúan en forma discriminatoria, porque no contratarían a los más productivos. Las ganancias podrían estar relacionadas con que algunos de los estereotipos podrían ser verdaderos en promedio aunque la generalización no sea aplicable a cada uno de sus miembros.

Lester Thurow (1975) con base en el enfoque de discriminación estadística parte de un supuesto diferente: la productividad marginal está ligada al puesto de trabajo y no a los individuos, y los salarios están determinados por las características del puesto. La competencia entre los individuos se da por puestos de trabajo *(job competition model),* a los que es posible acceder sin que necesariamente cuenten con las habilidades requeridas, las que se adquieren a través del entrenamiento o la capacitación laboral. La perspectiva de los empleadores respecto a los candidatos difiere en términos de los costos de entrenamiento estimados y eligen tratando de minimizarlos. Para ello emplean la discriminación estadística, de manera que cada individuo es clasificado en un cierto grupo según sus características observables, y es juzgado sobre la base de los éxitos previos del grupo al que pertenece. Entre las características que se aprecian en los individuos además de la escolaridad y experiencia, pueden ser la raza y el sexo, si el empleador percibe que los costos de entrenamiento difieren según estas características. La razón para que la discriminación permanezca en mercados competitivos en el largo plazo se explica por no estar asociada a pérdidas de beneficios, ya que el producto marginal es característico de los trabajos, no de los trabajadores.

Bajo el supuesto de que las mujeres son más propensas que los hombres de abandonar un trabajo para realizar tareas asociadas con el cuidado de los niños, tienen menos posibilidades de ser contratadas. La presunción de las responsabilidades domésticas se ve de manera diferente cuando se trata de un potencial trabajador masculino o femenino. En el caso de los hombres se interpreta como mayor disponibilidad, motivación, estabilidad, mientras que en el de las mujeres como inseguridad, inadecuación e insuficiente dedicación (De Oliveira, 1997:194).

¿La discriminación estadística es eficiente? La eficiencia económica podría aumentarse en forma global si los empleadores maximizan sus

beneficios individualmente, usando valoraciones promedio más que valoraciones marginales. Sin embargo, los trabajadores individualmente no se verían alentados a capacitarse, ya que no serían compensados por su real productividad. En este sentido, la discriminación estadística exacerba las distorsiones de la oferta de trabajo, estimulando a los grupos discriminados a trabajar por cuenta propia de manera de ser valorados por su productividad individual y en cambio, a los grupos favorecidos a trabajar en el mercado formal. Bajo estos escenarios se podría reducir la eficiencia total. Las mujeres por tanto se verían alentadas a no participar en el trabajo de mercado o a buscar empleos por la cuenta, favoreciendo indirectamente la integración de los hombres al mercado de trabajo (Schwab, 1998).

Las diferentes formas de discriminación laboral hacia las mujeres además de ser injustas desde el punto de vista de los derechos, van en detrimento directa e indirectamente sobre su acumulación en términos educativos y de calificaciones laborales y por tanto, reduce sus posibilidades de autonomía económica y su aporte a las economías. A su vez contribuye a reforzar los roles tradicionales de las mujeres en los hogares conformando un círculo vicioso.

En conjunto, estos enfoques no alcanzan a explicar las desigualdades de género en los mercados laborales de América Latina. La reducida elaboración teórica en ciencias sociales en las últimas décadas y la relativamente incipiente economía feminista en la región da lugar a un análisis principalmente heredero de lo elaborado en los países desarrollados. No obstante, los modelos estructuralistas admiten incorporar el género como categoría analítica y visualizar como las diferencias en las remuneraciones y en la inserción laboral, se encuentran relacionadas con la heterogeneidad de las economías, con impactos mutuos. Pese a los avances verificados, éste es un terreno en el que todavía se requiere un mayor esfuerzo de investigación[150].

150 Ver al respecto el capítulo 1 de este libro.

4.6.2 ¿Cuánto influyen las diferencias por el lado de la oferta en las desigualdades de género?

Además de brindar explicaciones sobre el nivel de ingresos de las mujeres respecto a los hombres, el enfoque de *capital humano* también lo hizo con relación a otros aspectos como la forma que toma el perfil de remuneraciones según las edades (más bajos al comienzo de la carrera laboral, aumentando gradualmente hasta su máximo en la mediana edad y luego una modesta declinación hacia el final de la vida laboral) y las mayores remuneraciones a mayor educación (mayor nivel de ingresos a una edad dada); la pendiente creciente más pronunciada para los hombres que para las mujeres, reflejando sistemáticamente las diferencias de género en la inversión en capital humano, las interrupciones de las carreras laborales de las mujeres y por tanto, su menor acumulación en años de experiencia.

Se han ofrecido perspectivas alternativas a la interpretación dada por este enfoque: bajo el supuesto de información asimétrica, el principal argumento radica en que la correlación positiva entre años de escolaridad e ingresos no refleja un efecto positivo de la educación sobre la productividad de los trabajadores sino el papel de la educación, dando señales a la demanda y como sistema de detección, para determinar quién está primero en la fila por los mejores puestos de trabajo (Stiglitz, 2001).

Desde la economía laboral institucional, focalizada en el rol de los mercados segmentados y duales, se sugiere que la pendiente más plana del perfil de edad e ingresos de las mujeres no refleja consideraciones de eficiencia y ventajas comparativas entre individuos de distinto sexo, sino las fuerzas de la discriminación, las normas sociales generizadas, y la desigualdad de derechos y recursos (Dickens and Lang, 1988)[151].

Las explicaciones que brinda el enfoque de capital humano parten de aceptar de manera acrítica la división sexual del trabajo como un "hecho exógeno" y como dato ("óptimo"). Un análisis crítico de este enfoque debe consistir en preguntarse si las diferencias entre hombres y mujeres son el resultado de elecciones voluntarias o el resultado de la discriminación previa al mercado laboral. Esta última se relaciona con la multi-

151 La economía radical y neo-marxista entiende que la educación tiene un rol en proyectar y preservar la división en clases sociales y las desigualdades, para proveer a los capitalistas de empleados disciplinados y entrenados como un factor de producción (Bowles y Ginits, 2002).

tud de influencias sociales que hacen que las mujeres tomen decisiones que influyen adversamente en su situación en el mercado laboral. En esta medida, es difícil trazar la línea divisoria entre lo voluntario y este tipo de discriminación. La economía tiende a ver decisiones individuales determinadas por incentivos económicos y preferencias individuales, sin analizar cómo se forman estas últimas. Los aportes de otras ciencias sociales como la sociología y la psicología han permitido visualizar el rol de la socialización y los factores estructurales que producen "lo que los economistas llaman preferencias individuales" (Blau, Ferber y Winkler, 2006). La tendencia a enfatizar el rol de las elecciones individuales frente a la discriminación social puede reflejar juicios de valor implícitos, como por ejemplo, aceptar las diferencias en las oportunidades laborales y en las remuneraciones de hombres y mujeres.

Existen dificultades para separar la incidencia de la demanda y la oferta en las desigualdades en los mercados laborales, porque la discriminación del mercado laboral puede afectar la situación económica de las mujeres, disminuyendo sus incentivos a invertir en ellas mismas y adquirir calificaciones específicas para el trabajo. Las diferencias de productividad reflejan no solamente las decisiones personales, sino los impactos de la discriminación social así como los efectos indirectos de la discriminación en el mercado laboral. Esto es, las decisiones de inversión en capital humano se ven influenciadas o reforzadas por la discriminación por parte de los empleadores y compañeros de trabajo. Si los empleadores son adversos a entrenar mujeres para posiciones altas en las empresas por sus mayores probabilidades de abandono, las mujeres que planean mantenerse en el marcado de trabajo y otorgar su mayor dedicación a la carrera profesional tendrán reducidos sus incentivos para invertir en capital humano. Las decisiones de inversión en capital humano podrán incidir no solamente en cantidad sino en calidad, esto es, el tratamiento diferencial a niños y niñas dentro de la familia (e incluso en la sociedad) influye sobre sus preferencias y en la elección de las áreas de estudio. También inciden en el desaliento de las mujeres y las familias a mejorar su formación y experiencia y la de las niñas debido a las restricciones en las posibilidades laborales y las expectativas sesgadas perpetuando generacionalmente esas desigualdades.

Por su parte, si bien los avances en educación verificados permiten que las mujeres que estudian tengan mejores oportunidades, las bre-

chas con los hombres de su misma condición no se han cerrado. Llama particularmente la atención que las mujeres requieran más años de escolaridad que los hombres para ocupaciones semejantes, más específicamente para acceder al trabajo y para ocupar los mismos cargos.

MÁS educadas pero con MENOS oportunidades

En América Latina la escolaridad de las mujeres en los años noventa se incrementó a un ritmo superior a la de los hombres. También ha crecido significativamente el número de mujeres en las ocupaciones profesionales y técnicas (alcanzando una proporción de más de 50% en algunos países). Éste sin duda es un factor importante para mejorar las posibilidades y las condiciones de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En la medida en que aumentan sus niveles educativos, se incrementan significativamente sus tasas de participación, sus ingresos promedio y sus posibilidades de acceder a un empleo formal (en el cual son mayores sus probabilidades de acceder a la protección social).

Sin embargo, al analizar la relación entre los niveles de escolaridad de hombres y mujeres y sus respectivas posibilidades y condiciones de inserción laboral, se evidencian fuertes desigualdades. Los mayores niveles de instrucción no les garantizan a las mujeres más y mejores oportunidades de empleo en relación con los hombres. Ellas necesitan de credenciales educativas significativamente superiores para acceder a las mismas oportunidades de empleo que ellos: en promedio cuatro años más para obtener la misma remuneración y dos años adicionales para tener las mismas oportunidades de acceder a un empleo formal (Abramo y Valenzuela 2006:30).

4.6.3 La segregación ocupacional y sus implicaciones

A pesar de su contribución a la comprensión de la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, las teorías neoclásicas del capital humano y las teorías de los mercados segmentados son menos útiles, cuando lo que se intenta explicar es la segregación de las ocupaciones en "masculinas" y "femeninas". La segregación laboral de género, o sea, la concentración desproporcionada de las mujeres en ciertas ramas de actividad o tipos de ocupación consideradas femeninas, puede ser horizontal o vertical. La segregación horizontal se verifica en el predominio femenino en los sectores tradicionales feminizados, o sea, mujeres y varones se distribuyen de manera diferente entre los tipos de ocupaciones del mismo nivel. La segregación vertical se refiere a una distribución desigual de mujeres y varones en la jerarquía ocupacional. Entre los enfoques que se han ocupado de explicar la relación entre segregación laboral de género su origen y persistencia se encuentra el de diferencias compensatorias y el de *overcrowding* que se tratan a continuación.

El enfoque de las diferencias compensatorias, pretende explicar la concentración de mujeres en ciertas ocupaciones y las menores remuneraciones observadas en las profesiones típicamente femeninas. Esto es, las mujeres preferirían determinadas ocupaciones para evitar condiciones de trabajo desagradables o peligrosas, o disfrutar de buenas prestaciones, tales como seguro de enfermedad y guarderías. La existencia de estas preferencias se debe a que los hombres aparecen como el principal sustento económico de los hogares y los ingresos de las mujeres son secundarios. En ese caso, la menor remuneración de las ocupaciones tradicionalmente "femeninas" se justificaría por el hecho de que una parte de la remuneración se percibe fuera del salario (Anker, 1997). La realidad contradice este argumento, en particular en los mercados laborales de América Latina, debido a la alta participación femenina en el empleo e incluso, la proporción de mujeres como únicas o principales proveedoras en los hogares. Datos de la División de Estudios de Género de la CEPAL, muestran que en 2008, 31.3% de los hogares están encabezados por mujeres y se encuentran mayoritariamente representados en los hogares nucleares monoparentales, debido a que las mujeres jefas de hogar con frecuencia no viven en pareja. Respecto a los ingresos laborales, las jefas de hogar solo ganan el equivalente al 60% de lo que gana un jefe varón y deben afrontar, por lo general solas, la manutención económica y la crianza de los hijos, lo cual es más grave en hogares monoparentales, porque muchos de ellos ni siquiera cuentan con pensiones alimenticias de los ex cónyuges. En la mayoría de los países el porcentaje de jefas mujeres es superior entre los hogares pobres, excepto por la situación de Guatemala, México y el Perú, donde ocurre lo contrario por una pequeña diferencia porcentual.

El modelo de *overcrowding* (Bergmann, 1974) supone la existencia de "trabajos masculinos" y "trabajos femeninos". Estos últimos representan una gama menor de ocupaciones lo cual contribuye a que la oferta de trabajo femenina ejerza una mayor presión sobre estos puestos, que la que ejercen los hombres sobre los masculinos. Las oportunidades de empleo para las mujeres serán escasas en relación a la oferta, por lo cual los salarios se rebajarían artificialmente. Como resultado, las mujeres con la misma calificación que los hombres reciben menores salarios. Si bien la interpretación neoclásica enfatiza en el exceso de oferta como fuente de depresión de los salarios para dichas ocupaciones, esto se ha cuestionado en base a la construcción cultural e ins-

titucional de los mercados de trabajo específicos de género (Lapidus y Figart, 1998).

Esto es, las actitudes e ideas que llevan a calificar a ciertas ocupaciones como femeninas, o apropiadas para las mujeres, son parte de un sistema social y son aprendidas por la mayoría de los empleadores. En este sentido, las prácticas empresariales, la organización de la reproducción social y la ideología prevaleciente restringirían la entrada de las mujeres a un amplio rango de ocupaciones. Estos factores podrían verse reforzados por la discriminación previa al ingreso al mercado proveniente de la oferta (preferencias de género que resultan de la socialización a través de la familia y el ambiente, y que contribuyen a la creación de roles genéricos para diferentes tipos de trabajos).

4.6.4 Los estereotipos de género y su papel en la segregación laboral

La existencia de estereotipos de género en la sociedad, que por lo tanto influyen el comportamiento de los mercados laborales, explica la segregación de las mujeres en el empleo y las diferencias en los resultados. Estos estereotipos pueden ser "negativos" o "positivos" respecto a cada tipo de ocupación o empleo. Entre los estereotipos negativos sobre la fuerza de trabajo femenina como se mencionó, está la expectativa de una trayectoria laboral más breve que los hombres, la preferencia por jornadas a tiempo parcial, la baja disponibilidad para hacer horas extras u horarios extensos, entre otros. Estos rasgos se imputan a las obligaciones del cuidado familiar, principalmente de los hijos, que desalentarían a los empleadores para reclutar y contratar mujeres en ciertos puestos, así como para invertir en su entrenamiento y capacitación. Todo ello conduciría a concentrar la fuerza laboral femenina en puestos de trabajo relativamente mal remunerados (menores inversiones en capital humano) y con menores exigencias de estabilidad (menores penalizaciones por la discontinuidad en el mercado laboral). Un estudio sobre la lógica de reclutamiento de personal para la gerencia de las grandes empresas muestra que los ejecutivos hombres requieren mujeres que supediten sus proyectos profesionales a sus propias carreras corporativas (Olavarría, 2008)[152].También se incluyen entre estos estereotipos la poca inclinación a supervisar a otros, la falta de fuerza física, la menor capacidad para la ciencia y las matemáticas (Anker, 1998).

152 Citado en OIT/PNUD (2009).

Otro aspecto relacionado con los estereotipos negativos para explicar la desigualdad en las remuneraciones laborales es la apreciación de que las mujeres generan mayores costos indirectos de contratación. Esto sería consecuencia de los beneficios sociales y las regulaciones específicas, resultado de convenciones colectivas de trabajo, que en la mayoría de los países amparan a las mujeres en ciertas etapas de la vida, como la licencia maternal o el horario de lactancia. A esto se suma el mayor ausentismo femenino, debido a las exigencias del cuidado infantil, y la menor preocupación por la carrera laboral o profesional. Pese a que no está comprobado que las mujeres presenten mayores costos laborales debido a esos gastos indirectos, ese argumento se ha utilizado para justificar diferencias salariales en relación con los hombres. Incluso, estudios realizados para países de América Latina han mostrado que estos son más bien mitos que realidades (Abramo y Todaro, 2002).

Anker (1998) entre los estereotipos "positivos", o sea aquéllos que llevarían a los empleadores a preferir mujeres para ciertos puestos de trabajo relacionados con las habilidades femeninas, destaca: su habilidad para cuidar a las personas, su habilidad y experiencia para realizar tareas relacionadas con el hogar, su destreza manual, su honestidad y su apariencia física. Se incluye entre estas "virtudes" de la fuerza de trabajo femenina su mayor propensión a aceptar órdenes, el estar menos inclinadas a quejarse de su trabajo o de las condiciones del mismo y a unirse a sindicatos, así como su capacidad para realizar trabajos repetitivos, y las menores necesidades de ingresos. Estos estereotipos "positivos" conllevan la desvalorización de lo femenino respecto a lo masculino, y por tanto su menor reconocimiento en términos económicos.

Como parece obvio, los estereotipos "negativos" y "positivos" se combinan recreando desigualdades que se traducen en desventajas para las mujeres, que no solamente se ubican en el terreno de las condiciones laborales sino de las remuneraciones.

Segregación ocupacional en América Latina

Existe una similitud en los patrones ocupacionales por sexo entre los países de América Latina, que sugiere una evidente internacionalización de los estereotipos de género en relación con las formas de trabajo y/o barreras que encuentran las mujeres en su incorporación al mercado laboral según modalidad de trabajo (OIT, 2006:106). En 2009, de cada cuatro mujeres, tres trabajan en el sector de los servicios. Los hombres por su parte se encuentran mayoritariamente empleados en el sector industrial, con un porcentaje del 27,8% el cual dobla con creces la proporción de mujeres que trabajan en la industria (OIT, 2011). Alrededor del 20% de la fuerza de trabajo femenina se concentra en el servicio doméstico. Los mecanismos de segmentación ocupacional que confinan a la gran mayoría de las mujeres a los segmentos menos valorizados del mercado de trabajo siguen existiendo y reproduciéndose (OIT, 2006:39).

4.6.5 A manera de balance

Considerando los argumentos expuestos en los diferentes enfoques, puede decirse que éstos contribuyeron a la identificación de las mujeres como individuos económicos, y aportaron en términos metodológicos para interpretar la existencia de discriminación laboral. Así mismo se amplió el abordaje teórico y se obtuvieron nuevos factores a considerar desde el punto de vista de la investigación empírica (Benería, 2003). Si bien se ampliaron los factores considerados en los roles que desempeñan hombres y mujeres en la vida cotidiana, no integran de manera suficiente una serie de factores ajenos al mercado de trabajo, y de comportamientos no económicos, principalmente porque quedan fuera de las fronteras de la economía (Anker, 1998). Por su parte, las potenciales ganancias de no discriminar no se aprecian desde una perspectiva global, es decir, con relación a los beneficios que podría tener un orden de género más igualitario sobre las relaciones entre hombres y mujeres. Tampoco el empleo es considerado como una de las experiencias en las cuales las capacidades de las personas pueden aumentar o empobrecerse, y por lo tanto, como puede mejorar o no su posición de poder (Elson, 1999).

La perspectiva feminista acerca de los distintos tipos de desigualdad en el mercado laboral señala que éstas se vinculan estrechamente entre sí, y comparten elementos comunes que contribuyen a explicarlas, provenientes del mercado de trabajo así como otros más generales que involucran las relaciones sociales de género en nuestras sociedades (actitudes sociales y culturales y estereotipos con respecto a los roles de mujeres y hombres). Los aspectos culturales e ideológicos refuerzan las asimetrías entre hombres y mujeres en el mercado laboral y dan lugar a los estereo-

tipos que caracterizan a los individuos según su sexo (Anker, 1998). Desde una perspectiva generalmente interdisciplinaria, explican la posición desventajosa de las mujeres en los mercados laborales en base a la posición subordinada de las mujeres tanto en la familia como en la sociedad. En el marco de una multiplicidad de relaciones sociales, las relaciones de género y las formas históricas y socioculturales en que hombres y mujeres interactúan también dividen sus funciones en los hogares y en los mercados laborales (De Barbieri, 1996).

La economía convencional busca las explicaciones partiendo de una noción que legitima las desigualdades en la medida que la preocupación no está puesta en cuestionar el que las mujeres accedan al mercado laboral con niveles de instrucción más bajos y referidos a materias menos valorizadas económicamente, o el que las mujeres sean las responsables casi siempre exclusivas del cuidado del hogar y de los hijos, o en la razón para que la segregación del mercado laboral basada en el sexo continúe siendo tan intensa, a pesar del alto grado de convergencia entre las formaciones y aptitudes profesionales de hombres y mujeres individualmente considerados.

La falta de interés de las corrientes predominantes en la disciplina por indagar acerca de las desigualdades de poder en la sociedad y cómo éstas y sus consecuencias son parte constitutivas del sistema, lleva a pensar que el mercado laboral es una institución "neutral" en términos de género. Las normas formales e informales que estructuran las formas de operar de los mercados no pueden más que reflejar las características de las relaciones de género en la sociedad en la cual el mercado laboral está alojado. Esto quiere decir, que reflejan la existencia de relaciones sociales marcadas por la dominación y la subordinación así como las tensiones, contradicciones y potencialidad de cambios, en función de un patrón de relaciones de género y de cómo está distribuido el poder. Los mercados laborales se ubican u operan en la intersección entre las formas de producción y reproducción de la vida y las formas de producción y reproducción de la economía (Elson, 1999). Sin embargo, los beneficios de la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo disponible no se visualizan como un requerimiento fundamental del mercado para que haya fuerza de trabajo disponible y adecuada a los requerimientos de los empleadores. Por el contrario, las responsabilidades domésticas que sirven a estos ob-

jetivos penalizan a las mujeres en el mercado laboral y son el factor clave para la débil posición de las mujeres en términos de ingresos y ocupaciones. Las regulaciones que contemplan estas necesidades se dirigen hacia las trabajadoras y las flexibilizaciones en términos de jornadas laborales u otras modalidades se orientan a que las mujeres puedan compatibilizar sus roles. Ejemplos de esto son el trabajo a tiempo parcial o a domicilio que procuran ampliar las posibilidades de ingresar al mercado laboral a las mujeres que enfrentan restricciones derivadas de su dedicación al cuidado y de su trabajo en el hogar, y no por la importancia que tiene la contribución del trabajo impago de las mujeres a la economía de mercado. Estos empleos más "flexibles" son más frecuentes en ocupaciones «femeninas» precisamente por ser «femeninas» tanto como por la necesidad de «flexibilidad» en el desempeño de las tareas correspondientes (Anker, 1995). Por tanto, los mercados laborales no solamente se configuran de una manera generizada, sino que refuerzan las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres (Elson, 1999).

No solamente no se reconoce la estrecha relación entre la economía "reproductiva" y "productiva", que cobra tanta visibilidad en el operar del mercado laboral, sino, tampoco la responsabilidad social sobre la misma. Por el contrario, las obligaciones derivadas de la primera son "restricciones" o deficiencias respecto a la figura del trabajador hombre de tiempo completo. Por tanto, las desigualdades anotadas son el resultado natural de la organización social y no una falla.

4.7 Género, informalidad y precariedad laboral

Los enfoques examinados y los análisis que de ellos derivan tienden a basarse en la dinámica de los mercados formales de trabajo y en el trabajo asalariado típico o tradicional. La región latinoamericana si bien en algunos países presenta mercados con segmentos de empleo asalariado de gran significación, éstos coexisten con segmentos caracterizados por la informalidad en sus diferentes definiciones, es decir, tanto en términos de sectores de baja productividad como de empleos al margen de las regulaciones laborales vigentes o sometidos a regulaciones que determinan grados de flexibilidad muy considerables en términos de legislación protectora. Por tanto, un análisis que reúna las complejidades propias de la región debe considerar especialmente las características de género de estos segmentos de la economía y de la

fuerza de trabajo.

4.7.1 La configuración de la informalidad

En América Latina destaca la existencia de un amplio segmento de empleos caracterizados por el subempleo (ya sea por tiempo o por remuneraciones), los empleos de baja productividad, la ausencia de regulaciones laborales o su marcado incumplimiento. Estas situaciones han dado lugar a numerosas investigaciones empíricas y debates conceptuales, para definir el origen y la relación funcional de estos segmentos con el sistema en su conjunto. Así mismo, ha habido un extenso proceso de adaptación de las definiciones conceptuales y operativas para identificar las diferentes problemáticas y su magnitud.

La noción de Sector Informal Urbano (SIU) fue promovida a nivel internacional por la OIT en la década de los 70. El PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina) impulsó esta idea que resultaba coherente con el paradigma estructuralista latinoamericano. La existencia del SIU derivaría del escaso ritmo de creación de puestos de empleo incluso en un contexto de crecimiento económico[153]. A pesar del considerable desarrollo de la industria en los países de la región una proporción importante de la fuerza de trabajo quedaba fuera del empleo, generando un excedente que se veía amplificado por las elevadas tasas de crecimiento demográfico. Esta fuerza de trabajo excedentaria, recurriría a realizar actividades para generar ingresos y permitir la sobrevivencia. Se generaría de este modo un espacio de refugio para la población desempleada en ausencia de mecanismos de protección ante el desempleo. Por tanto, el SIU sería intrínsecamente sistémico y no podría ser absorbido por el sector formal en una trayectoria de crecimiento virtuoso.

La definición de PREALC del SIU incluía las unidades de producción que en términos generales utilizan tecnologías rudimentarias y trabajo intensivo, de tipo familiar, en las que predomina el trabajo por cuenta propia y, cuando existe trabajo asalariado, el mismo está desprotegido. Este último aspecto es una consecuencia de su organización precaria, y no la característica principal que lo define. En términos

153 Al respecto ver PREALC (1981).

operativos, los criterios de definición del SIU parten principalmente de la categoría ocupacional y del tamaño del establecimiento. Así, se consideran informales a las personas autoempleadas (con y sin inversiones), las personas dedicadas al servicio doméstico y las ocupadas en micro-establecimientos[154].

Durante los 80 surge el término economía informal para designar el conjunto de actividades generadoras de ingresos que no están reguladas por el Estado, en un contexto social donde actividades similares lo están (Portes, 1995). En este marco, la idea de la informalidad se amplía explicándose no solamente como parte de las estrategias de las personas sino de las empresas capitalistas que, frente a la apertura comercial y la globalización adoptaron nuevas formas de competencia, las cuales indujeron estrategias orientadas a reducir los costos de producción, especialmente los laborales. Para ello, las empresas modernas o del sector formal recurren a la subcontratación de mano de obra y de pequeñas empresas, trasladando la fluctuación de la demanda hacia el exterior de la firma. En las empresas subcontratadas (tercerizaciones), micro y pequeñas empresas tienden a eludirse los mecanismos de regulación laboral y de protección del Estado, permitiendo a las grandes empresas la recomposición de sus márgenes de ganancias. Así mismo, se verifican otras modalidades de eludir costos como la contratación de trabajadores bajo relaciones precarias (por ejemplo, el empleo asalariado no registrado).

Después de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 2002, se acordó complementar las estadísticas sobre el empleo en el sector informal con las de empleo informal para caracterizar a la economía *informal*. En la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2003 se elaboró una definición de empleo informal que incluye a los trabajadores por cuenta propia (con o sin inversiones) y empresarios del sector informal; trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; miembros de cooperativas de productores informa-

154 La decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, realizada en el año 1993, consolidó esta definición, resaltando dos aspectos: emprendimientos sin distinción o al menos muy escasa entre el capital y el trabajo como factores de producción; actividades que no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos. Por lo tanto, se deslindaba así concepto de actividades del sector informal de las actividades ocultas o del de economía subterránea.

les; asalariados que tienen empleos informales ya estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (Daza, 2005:5).

Desde los años 90 se verifica en América Latina la ocurrencia simultánea de dos procesos: el estancamiento del SIU en el sentido de espacio de refugio para la población excedentaria, cuya existencia deriva directamente de las necesidades de funcionamiento y desarrollo de la actividad productiva; la extensión de características propias del sector informal al segmento del mercado laboral identificado como formal a través de diferentes modalidades (cambios en la legislación o situaciones de hecho). Ello da como resultado el aumento de la inestabilidad en el puesto de trabajo (ocupaciones temporarias, períodos de prueba, menores costos de despido, reestructuración de las plantas de personal); débil acceso a los beneficios del sistema de seguridad social (por aumento del no registro y por formas extremas de flexibilidad laboral, como así también por la crisis de los sistemas previsionales); congelamiento o deterioro de las remuneraciones (Monza, 1999). El peso de cada uno de estos fenómenos difiere por países; en algunos la informalidad en su modalidad más clásica todavía reviste fuerte importancia, mientras en otros, se va consolidando la importancia de la "informalización" del sector formal.

Este proceso de flexibilización que forma parte de las medidas de las empresas para reducir costos y mejorar la competitividad da lugar a que las empresas trabajen "... cada vez más con un pequeño núcleo de trabajadores asalariados en condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores 'no normalizados' o 'atípicos' en diferentes tipos de lugares de trabajo dispersados en distintas ubicaciones, y algunas veces en distintos países. Estas medidas suelen incluir acuerdos de contratación externa o subcontratación y relaciones laborales más flexibles e informales. Por tanto, la expresión 'sector informal' se considera cada vez menos adecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un 'sector' en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos." (OIT, 2002:7).

4.7.2 Género y empleo informal

La evidencia empírica respecto a la dinámica de la informalidad y la precariedad en América Latina muestra que se estos fenómenos son relevantes en todos los países de la región. Con diferencias subregionales y nacionales, y variaciones a lo largo del tiempo, puede decirse que cerca de la mitad de la población económicamente activa de América Latina, queda fuera del alcance de las regulaciones laborales.

Si bien el tema del desarrollo productivo y la heterogeneidad estructural en América Latina (ver capítulo 1) se ha abordado y discutido desde diversas perspectivas, las relaciones de género predominantes en general no han sido identificadas como uno de los obstáculos para alcanzar el desarrollo productivo, ya sea porque se asume que éste requiere un sustento de equidad, o bien porque esas relaciones son fuente de heterogeneidades sectoriales e intra-sectoriales que reducen la productividad global (Espino, 2005). Sin embargo, la relación entre empleo informal y género no es irrelevante o casual; su alta correlación se basa en un conjunto de factores que contribuyen a determinar el acceso en desventaja de las mujeres al trabajo remunerado o al empleo. El nivel educativo -como ya se ha mencionado- es un factor importante tanto para ingresar al mercado laboral, como para el nivel de remuneraciones obtenidas; en general se encuentra una relación positiva entre los años de educación formal y la posibilidad de obtener una ocupación formal tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, en promedio, las mujeres de la región necesitan un número bastante superior de años de estudio que los hombres para lograr insertarse en empleos formales (Esquivel, 2007). Pero la educación es solamente un factor que contribuye a explicar la alta representación de mujeres en el empleo informal y precario. La elevada participación femenina en las micro empresas y su concentración en este segmento, se atribuye además de la mayor facilidad para el acceso debido las pocas barreras existentes en cuanto a requerimientos (niveles de escolaridad, requisitos legales, capital, otros), también a que su organización, por ser más flexible (muchas veces las actividades se realizan en el hogar), les permite compatibilizar el trabajo remunerado con las responsabilidades y tareas reproductivas que siguen estando a su cargo. Asimismo, su predominio en este segmento se explica por el efecto "techo de cristal" o el llamado "suelo pegajoso" y por las motivaciones que las llevan a establecer

el emprendimiento, asociada principalmente a la falta de empleo e ingresos y como forma de subsistencia (Espino, 2005).

Los obstáculos para desarrollar una carrera laboral y profesional para las mujeres

Se denomina "techo de cristal" a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar, que les impide seguir avanzando. "Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho de que no existen leyes ni dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación, sino que está construido sobre la base de otros rasgos que por su invisibilidad son difíciles de detectar." (Burín, 2003). Con el término "suelo pegajoso" se alude a las fuerzas que suelen mantener a las mujeres atrapadas en la base de la pirámide económica debido a la sobre carga de trabajo doméstico y de cuidados así como las responsabilidades y cargas afectivas y emocionales que en el ámbito doméstico recaen de manera predominantes sobre las mujeres, dificultando o impidiendo el desarrollo de una carrera laboral, sus posibilidades de ascenso en los escalafones ocupacionales o de alcanzar puestos directivos en las empresas.

El *trabajo a domicilio* pese a contar con regulaciones específicas en muchos países pertenece por definición al sector informal y en gran parte, presenta características de informalidad en el empleo debido a las condiciones precarias en que se desarrolla. Este tipo de empleo ofrece a las mujeres mayores posibilidades para compatibilizar (solapando y/o combinando) sus responsabilidades domésticas y familiares con actividades remuneradas. El hecho de trabajar en el domicilio hace que los límites entre el trabajo remunerado y las ocupaciones domésticas se tornen difusos, se alargue la jornada global y se intensifique el trabajo. La organización del trabajo se supedita a lo doméstico e incluso las destrezas necesarias para el trabajo remunerado se adquieren con frecuencia en la especialización de género del trabajo en los hogares (Oliveira y Ariza, 1997). Si bien, constituye una modalidad flexible de empleo para acceder a ingresos que puede resultar beneficioso para las mujeres, puede implicar una mayor explotación, aislamiento en el hogar, así como obstaculizar o de hecho impedir, la posibilidad de organizarse sindicalmente para defender derechos.

Si bien, tradicionalmente el trabajo a domicilio se ha vinculado al sector textil y de la confección, en las últimas décadas se han agregado otras actividades relacionadas con servicios tecnológicos (ventas telefónicas, consultorías, Internet, etc.), las fases productivas manufactureras terce-

rizadas. En algunos países el trabajo a domicilio se da integrado a la maquila de bajo porte. La diversidad de actividades da lugar a una variedad de condiciones y ritmos así como de los requerimientos educativos y formativos. En las actividades que requieren mayor intensidad tecnológica y calificación existen mejores condiciones, como ser, la existencia de un contrato escrito, beneficios y prestaciones sociales similares a quienes trabajan en la empresa y remuneraciones competitivas con el mercado local (Abramo, 2006).

La categoría del *empleo por cuenta propia* permite evadir las diferentes formas de discriminación en los mercados laborales y en muchos casos, se basa precisamente en las destrezas y habilidades resultantes de la socialización de género (actividades de preparación de alimentos, ventas callejeras). Finalmente, el *trabajo doméstico* remunerado (categoría que cuenta con los niveles más bajos de remuneración y protección social dentro de los empleos informales) como ya se ha mencionado, es una actividad mayoritariamente femenina y que reúne a una alta proporción de mujeres en la región.

En América Latina, la mitad de las ocupadas (50.1%) se ubicaba en 2003 en la economía informal. La incidencia de las ocupaciones informales en el total del empleo femenino en la región tiende a ser superior a la registrada en el caso de los hombres. Asimismo, la calidad del empleo de las mujeres al interior de la economía informal es inferior comparada a la de los hombres, donde sus ingresos son más bajos, cuentan con menor cobertura de seguridad social y están sobre representadas en los segmentos más precarios, como el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados (Abramo y Valenzuela, 2006). El 50,3% de la ocupación no agrícola en América Latina se encontraba en el sector informal en el 2005.

Estudiar la dinámica y características del sector informal y de los empleos informales si no se considera una perspectiva de género solamente permite encontrar explicaciones parciales a estas problemáticas. No se trata exclusivamente de una búsqueda de sobrevivencia ni de aceptar condiciones desprotegidas sino de quién y por qué se encuentra en estas situaciones. Los enfoque teóricos que se han expuesto para explicar las diferencias en las remuneraciones serían in-

adecuados en esta realidad en la medida que no se trata al menos en parte, como en el caso del cuentapropismo a discriminación de demanda. Como se ha mencionado, se relaciona mayormente con la facilidad de entrada y la supuesta flexibilidad del tiempo de las mujeres, es decir con las condiciones que enfrenta la oferta laboral femenina restringida por las tareas domésticas y los bajos niveles educativos.

En lo que se refiere al empleo asalariado no registrado y a la consecuente carencia de la seguridad social, los enfoque convencionales no realizan un análisis particular, pero parece evidente que se basa en una forma de discriminación que supone ganancias extras para los capitalistas y que refuerza la segregación laboral femenina ya no solamente en puestos de trabajo de menor remuneración, sino carente de las mínimas regulaciones protectoras, lo cual contribuye a la disminución de los costos laborales. Esto ha sido especialmente importante como fuente de productividad en el contexto de la apertura comercial y la globalización de la producción, que permiten la segmentación de los procesos productivos y de trabajo, localizando las actividades intensivas en mano de obra que forman parte de las cadenas de valor, en los países de la región.

4.8 Comentarios finales

La teoría económica identificó y discutió las diferencias en el empleo entre hombres y mujeres. En particular, las diferencias en las remuneraciones por sexo alentó ya en década de 1930, el desarrollo de la "polémica sobre la igualdad salarial" en Gran Bretaña, entre economistas hombres (con la excepción de Joan Robinson), con el objetivo de comprender las razones que se escondían tras ese diferencial (Benería, 2003). Los desarrollos posteriores aunque fueron enriqueciendo su capacidad de análisis, no cuestionaron la asignación social del trabajo doméstico principalmente a las mujeres en tanto base de las desigualdades. En cambio, de manera predominante han justificado, fundamentado y legitimado las relaciones de género antes que plantearse las implicaciones en términos de las diferencias de poder entre hombres y mujeres, en el hogar y en el mercado.

Con el tiempo, los diferentes enfoques en la búsqueda de explicaciones de estas diferencias si bien complejizaron los análisis, no incluyeron la forma en que la mayoría de las instituciones laborales están construidas, esto es, dando por descontado que la carga de la econo-

mía reproductiva recae principalmente en las mujeres. En ese sentido, los problemas que se le plantean a la teoría económica neoclásica y a los supuestos de mercados competitivos para el estudio de las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado laboral, se vinculan con que "....las fuerzas del mercado tropiezan con la división sexual del trabajo, con la división sexual de ingreso y con la división sexual de las responsabilidades" (Elson, 1996).

La división sexual del trabajo -originada en una serie de factores culturales, sociales e históricos-, y los marcos institucionales que pautan las relaciones de trabajo, la normatividad socio cultural que construye relaciones entre hombres y mujeres, y los modelos de relación entre Estados, sociedad civil e individuos, que organizan la vida social (Oliveira y Ariza, 1997) determinan la elevada desproporción en la participación entre individuos de ambos sexos en el mercado laboral y en sus diferentes características (Elson, 1999).

Analizar la problemática de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades de género requiere por tanto, tomar en cuenta la división sexual del trabajo predominante. Tal división establece sobre todo relaciones jerárquicas de poder que someten a la mayoría de las mujeres a la ejecución de tareas sin visibilidad ni reconocimiento social, trasladándose esta matriz cultural al ámbito público en el que las mujeres ocupan los empleos más precarios y peor remunerados (CEPAL, 2007).

La crítica y las propuestas de la economía feminista radican en primer lugar en la importancia que debe atribuirse al trabajo no remunerado en los hogares y en la comunidad por su aporte a la economía remunerada y al bienestar, así como la restricción que supone para el trabajo de mercado en el caso de las mujeres. Lejos de desvalorizar el trabajo de reproducción biológica y social en el hogar, éste se considera fundamental para el funcionamiento de la economía y el bienestar de los seres humanos, de ahí los esfuerzos por medirlo y valorizarlo económicamente que se han impulsado. Así mismo, se trata de desentrañar las relaciones bajo las cuales se desarrolla la actividad doméstica, su reconocimiento como "trabajo", las relaciones que mantiene con la producción capitalista y quién o quiénes son los beneficiarios de la existencia de este tipo de trabajo, incluyendo entre esos potenciales beneficiarios a los hombres.

El aporte humano al funcionamiento de las economías desde la perspectiva feminista se compone del trabajo dentro y fuera del mercado; el bienestar de la humanidad en sus diferentes dimensiones, objetivo último de la economía requiere, tanto del trabajo doméstico y de cuidados como del que genera ingresos en la órbita del mercado. En este sentido, el enfoque feminista en lugar de centrarse en la eficiente y racional asignación de recursos en base a motivaciones individuales de maximización de utilidad, se centra en las necesidades de la vida humana. No obstante, en una economía mercantil, trabajar en forma remunerada permite obtener ingresos y fortalecer las capacidades de negociación intra y extrahogar, lo cual contribuye a la igualdad de género a través de mejores oportunidades y posibilidades de acceso a derechos.

Por tanto, analizar el origen de las desventajas en los mercados laborales y su persistencia, pero también las posibilidades de superarlas, vuelve imprescindible por un lado, el aporte de la investigación interdisciplinaria, el desarrollo de metodologías y técnicas que permitan análisis más complejos y pertinentes para la realidad latinoamericana. Los enfoques teóricos prevalecientes tienen una fuerte influencia de las ideas y las realidades del mundo desarrollado, por lo que su poder explicativo resulta insuficiente para la región, debido a los rasgos que le imprime su desarrollo histórico, sus rezagos y divergencias entre países y con el mundo desarrollado; la llamada heterogeneidad estructural expresada en diferencias de productividad sectorial y entre empresas, y en las situaciones diferenciales entre colectivos de trabajadores, especialmente, agravadas en el empleo femenino; las grandes desigualdades sociales, estructurales y entrecruzadas, de género, etnia/raza, diversidad territorial, y en las grandes proporciones de personas en situaciones de pobreza.

Aunque la historia económica y social de América Latina muestra que la domesticidad femenina es más cultural que real, está lo suficientemente arraigada como para inspirar la legislación laboral, prácticas sociales y negociaciones familiares. Pese a las modificaciones en las familias y la vida cotidiana que se han consignado a lo largo del texto, varios trabajos de investigación vinculados a la problemática del mercado laboral y por supuesto las políticas públicas como ha sido mencionado, descansan en supuestos que continúan ubicando a los hombres como trabajadores principales y las problemáticas del mercado laboral pensadas para trabajadores neutrales desde el punto de vista de género.

Los procesos históricos concretos, las influencias culturales y religiosas, herederas de los procesos de colonización y subordinación de grupos sociales, países y regiones configuran las percepciones acerca de los papeles masculino y femenino. Ello se observa, no solamente en términos prácticos, esto es en la obligación de llevar adelante tareas domésticas, sino en la mistificación del papel de esposa y madre responsable casi única de la estabilidad física, social y sicológica de hijos e hijas, incluso asociando el trabajo remunerado de las mujeres y su salida al mundo público con el aumento de la violencia juvenil y otras formas de desintegración social (PNUD/OIT, 2009).

Como consecuencia, la mayoría de los hombres, desde los que aceptan el trabajo remunerado de las mujeres como derecho o bien debido a la necesidad de contar con ingresos adicionales, o los que directamente se oponen a que las mujeres estén empleadas, perciben que su papel de proveedor los exime de buena parte de las tareas domésticas, de crianza o cuidado de adultos mayores. En tanto estas construcciones culturales persisten, se da por sentado que son las mujeres quienes deben conciliar sus papeles de ama de casa y de madre y cuidadora, junto con su rol de trabajadora remunerada (PNUD/OIT, 2009).

Las regulaciones laborales reflejan las pautas culturales comentadas en la medida que su orientación al equilibrio entre el ámbito laboral y del hogar en el cuidado de los hijos ponen énfasis en la conciliación con base en las mujeres. La impronta respecto a este equilibrio descansa principalmente, a pesar de algunos cambios que comienzan a verificarse, en la idea de que son las mujeres las que requieren facilidades para la conciliación de la vida familiar y laboral, normalmente en detrimento de su participación en el trabajo remunerado o en sus posibilidades de ascenso y mejoras en las carreras profesionales. Las disposiciones laborales vigentes suelen referirse muy poco a los hombres, partiendo del supuesto de la existencia de una mujer a cargo de las necesidades de cuidado de los hijos, del hogar y de los hombres (CEPAL, 2010:130).

La propuesta política feminista procura incidir en formas de resolución de las actividades domésticas y de cuidados considerando la corresponsabilidad entre hombres y mujeres así como en base a las políticas públicas, que reflejan la responsabilidad social por la reproducción y por la equidad de género.

Aunque cada vez menos, persiste la idea de las mujeres como fuerza de trabajo secundaria, cuyos ingresos son un complemento de los recursos generados por los hombres. Esta concepción contribuye a desvalorizar el trabajo de las mujeres y tiene una serie de consecuencias en materia de políticas públicas y comportamientos privados. Una derivación de esto es que sus ingresos son considerados como un complemento y, por lo tanto, mucho más prescindibles que los del hombre. (PNUD/OIT, 2009).

La autonomía económica de las mujeres es una de las bases para la igualdad de género y depende en buena medida de que los tiempos de trabajo se repartan de manera equitativa entre todos y todas. Dada la tendencia creciente de la presencia femenina en el mercado laboral, asegurar ese reparto además de un acto de justicia puede ser una contribución a la eficiencia de las políticas económicas y laborales.

Todo esto supone desafíos diversos, esfuerzos de adaptación a los postulados teóricos y de creatividad en la propuesta de políticas públicas frente a estados que si siempre han mostrado debilidades, los procesos que vivimos en las últimas décadas los han debilitado más aún.

Bibliografía

Abramo, Laís (2006), *Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

Abramo, Laís y María Elena Valenzuela (2006), "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", en Abramo Laís (editora), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), pp: 29-62.

Abramo, Lais y Rosalba Todaro (ed) (2002), *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

Agarwal, Bina (1997), *Bargaining and gender relations: within and beyond the household,* FCND Discussion Paper no. 27. International Food and Policy research institute, Washington.

Aguiar, Neuma (1984), "La mujer en la fuerza de trabajo en América Latina. Un resumen introductorio", en *Desarrollo y Sociedad,* no. 13, Universidad de los Andes. Bogotá.

Aigner Dennis y Glen (1977), "Statistical Theories of Discrimination", *Industrial and Labor Relations Review,* no.2, vol.30, pp:175-187.

Amarante, Verónica y Alma Espino (2001), *Segregación laboral por sexo en el mercado de trabajo en Uruguay. 1986-1999*. Instituto de Economía. Facultad De Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR).

Anker, Richard (1997), "La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías". *Revista Internacional del Trabajo,* no.3, vol.116, OIT, Ginebra.

Anker, R. (1998), *Gender and Jobs*. ILO, Ginebra.

Arriagada, Irma (2002), "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas", *Revista de la CEPAL,* no. 7. División de desarrollo social, CEPAL, Chile.

_____ (2004), *Estructuras Familiares, Trabajo y Bienestar en América Latina. División de desarrollo social,* CEPAL, Chile.

_____ (2007), *Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina en Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).* Santiago de Chile, octubre de 2007.

Atal, Juan Pablo, Hugo Ñopo y Natalia Winder (2009), *Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Becker, Gary (1965), "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*, no.75, vol.299, pp:493-517.

_____ (1987), "La división del trabajo en los hogares y las familias" en Becker, G. *Tratado sobre la familia*. Alianza Editorial. España.

Benería, Lourdes (2003), *Género, desarrollo y globalización*.

Benvin, Evelyn y Perticara, Marcela (2007), "Análisis de los cambios en la participación laboral femenina en Chile", *Revista de Análisis Económico – Economic Analysis Review.* Ilades-Georgetown University, Economics Department, no.1, vol. 22, pp:71-92.

Bergmann, Barbara (1974), "Occupational segregation, wages and profits when employers discriminate by wage or sex", *Eastern Economic Journal*. (Storrs, Connecticut), vol.1, no.2-3.

Blau, Francine D. y Lawrence Kahn (2005), *Changes in Labor Supply Behavior of Married Women: 1980–2000.* NBER Working Paper, no.11230. Massachusetts. Disponible en: http://www.nber.org/papers/w11230.

Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994), "Introducción. Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas". En: Borderías Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona, FUHEM-ICARIA, pp:46-77.

Bowles, Samuel and Herbert Ginits (2002), "Behavioural Science, Homo reciprocans," *Nature,* no.415, pp:125-128

Burin, Mabel (2003), "El deseo de poder en la construcción de la subjetividad femenina. El 'techo de cristal' en la carrera laboral de las mujeres". En Hernando, A. (comp.) *¿Desean las mujeres el poder?* pp:33-78 Madrid, Minerva Ediciones.

Busso, Gustavo (2006), *Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe 14 y 15 de Noviembre 2006*. Santiago, Chile. CEPAL, UNFPA.

Carrasco, Cristina (1991), *El trabajo doméstico. Un análisis económico. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,* Colección Tesis Doctorales, Madrid.

Carrasco, Cristina, Maribel Mayordomo, Marius Domínguez y Anna Alabart (2004), "Trabajo con mirada de mujer. Propuesta de una encuesta de población activa no androcéntrica". *Consejo Económico y Social*. vol.155, pp:1-252 Madrid, España.

CEPAL (2010), *Qué estado para que igualdad,* pp:45-69. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf.

CEPAL (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*.

CEPAL (1995), "América Latina y el Caribe: Dinámica de la población y desarrollo". *Cuadernos de la CEPAL*. no.74, Santiago de Chile.

Cerrutti, Marcela y Georgina Binstock (2009), *Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública*. CEPAL - Serie Políticas sociales no.147. Santiago de Chile.

Chackiel, Juan (2004), *La dinámica demográfica en América Latina*. Serie Población y desarrollo. no.52.

Chiappe, Marta (2005), *La situación de las mujeres rurales en la agricultura familiar de cinco países de América Latina*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo Centro Cooperativista Uruguayo.

Contreras, Dante y Sepúlveda, Paulina Cabrera, Soledad (2010), *The effects of lengthe-*

ning the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile. Working Papers no.323, University of Chile, Department of Economics.

Contreras, Dante y Plaza, Gonzalo (2007), *Participación Laboral Femenina en Chile*. Working Papers no.235, University of Chile, Department of Economics.

Contreras, Dante y Puentes, Esteban y Bravo, David (2005), "Female labour force participation in greater Santiago, Chile: 1957-1997. A synthetic cohort analysis", *Journal of International Development*. John Wiley & Sons, Ltd., no.2, vol.17, pp:169-186.

Daza, José Luís (2005), *Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo*. OIT, Documento no.9, vol.5.

Di Cesare, Mariachiara (2006), *Patrones emergentes en la fecundidad y la salud reproductiva y sus vínculos con la pobreza en América Latina y el Caribe*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL Serie Población y desarrollo. no. 72.

Dreze, Jean y Amartya Sen (1989), *Hunger and Public Action*. Oxford University Press.

Elson, Diane (1999), "Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues", *World Development, no.27, vol.3*.

England, Paula (Ed). (1993), *Theory on Gender / Feminism on Theory*. New York, Aldine.

Espino, Alma (2005), "Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género", *Serie Mujer y Desarrollo,* no.77. Santiago de Chile.

Feldman, Silvio y Pedro Galín (1990), "Nota Introductoria". En GALÍN, Pedro y NOVICK, Marta (Compiladores) *La Precarización del Empleo en la Argentina*. Centro Editor de América Latina, CIAT-OIT, FLACSO, Buenos Aires.

Figart, Deborah y June Lapidus (1998), "Will Comparable Worth Reduce Race-Based Wage Discrimination?" *Review of Radical Political Economics*. vol.30, no.3 (Summer 1998), pp:14-24.

Fleitas, Sebastián y Carolina Román (2010), "Siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y Generaciones", Asociación Uruguaya de Historia Económica *Boletín de Historia Económica*. Año VIII no. 9, pp: 41-54.

Folbre, Nancy (1986), "Hearts and spades: paradigms of household economics", en *World development*. vol 14, no. 2.

Folbre, Nancy y Heidi Hartmann (1988), "The Rhetoric of Self-Interest: Selfishness, Altruism, and Gender in Economic Theory", en Eds. Arjo Klamer, Donald McCloskey, and Robert Solow, *Consequences of Economic Rhetoric*. Cambridge, Cambridge University Press, pp:184-206.

Friedman, Milton (1957), "The Permanent Income Hypothesis: Comment". *American Economic Review, no.*48, pp:990-91.

Gardiner, Jean (1996), "El Trabajo Domestico Revisitado: una Critica Feminista de las economías neoclásica y marxista". *Nuevos Enfoques Económicos,* ed. T. van Osch, San José, Embajada Real de los Países Bajos, pp:141-170.

Guyer, Jane y Pauline Peters (1987), "Introduction: Conceptualizing the Household." *Development and Change,* vol.18, pp:197-214.

Hartmann, Heidi (1981), *The unhappy marriage of Marxism and feminism: towards a more progressive union in Women and Revolution.* Sargent, Lydia. Boston, Massachusetts, South End Press.

Kaufman, Bruce (2008), *Jacob Mincer's Contributions to Modern Labor Economics: A Review Essay Department of Economics Andrew Young School of Policy Studies.* Georgia State University.

Kanbur, Ravi & Haddad, Lawrence (1994), "Are Better off Households More Unequal or Less Unequal?" *Oxford Economic Papers*. Oxford University Press, no.3, vol.46, pp:445-58.

León, Francisco (2000), "Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinomericanas durante las décadas de 1980 y 1990". *Serie Mujer y Desarrollo,* no 28. CEPAL Setiembre de 2000. Santiago de Chile.

Manser, Marilyn and Murray Brown (1980), "Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis", *International Economic Review*, vol. 21. no.1 (Feb., 1980), pp:31-44 Blackwell Publishing.

McElroy, Marjorie and Mary Jean Horney (1981), "Nash-Bargained Household Decisions: Reply", *International Economic Review,* vol.31, no.1 (Feb., 1990), pp:237-242 Blackwell Publishing.

Mincer, Jacob (1974), *Schooling, Experience and Earnings. National Bureau of Economic Research,* New York.

Mincer, Jacob y Robert Polachek (1974), "Family investments in human capital: earnings of women", *Journal of Political Economy,* no.82. Marzo, 1974 supplement S76-S108.

_____ (1962), "Labor Force Participation of Married Women." In H. Greg Lewis (ed.): *Aspects of Labor Economics.* Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad.* Santiago de Chile.

Nelson, Julie (1995), "Feminism and Economics," *Journal of Economic Perspectives*. American Economic Association, vol. 9, no. 2, pp:131-48.

OIT (2010), *Panorama Laboral 2010. pp:19-52.* Disponible en: http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama10.pdf

OIT (2011), *Tendencias mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del Empleo.* pp:39.

Oliveira, Orlandina y Marina Ariza (1997), "División sexual del trabajo y exclusión social", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, no.5, pp:183-202.

Pagano, Juan Pablo Rijo, Natalia Rossi, Máximo (2010), "Fecundidad y Oferta Laboral femenina en el Uruguay: Un Enfoque Económico", *Población y Salud en Mesoamérica,* vol.7. no.2, artículo 3.

Robbins, Salinas y Araceli Manco (2009), "La oferta laboral femenina y sus determinantes: evidencia para Colombia con estimativas de cohortes sintéticas", *Lecturas de Economía,* no.70, pp:138-163 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia.

Paz, Jorge; José Miguel Guzmán; Jorge Martínez y Jorge Rodríguez (2004), "América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza". *Serie Población y Desarrollo,* no.53, CEPAL, Santiago de Chile.

Phelps, Edmund (1972), "The Statistical Theory of Racism and Sexism", *The American Economic Review* (AER), no.4, vol.62, pp:659-61 American Economic Association.

Picchio, Antonella (2001), "Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida", en Cristina Carrasco, (editora) *Tiempos, trabajos y género.* Ediciones UB, Barcelona.

_____ (1992), "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral", en Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comp.) (1994). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Madrid-Barcelona, FUHEM-ICARIA.

Rojo Brizuela, Sofía y Tumini, Lucía (2009), "Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales" en *Revista del Trabajo,* no.6, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Buenos Aires, Argentina.

Ruiz Salguero, Magda (2008), "Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe". *Serie Población y desarrollo,* no. 82.

Sen, Amartya (2000), "Genero y conflictos cooperativos", en Navarro M, y C, Stimpson, comp., *Cambios sociales, económicos y culturales: un nuevo saber, los estudios de mujeres*. FCE, México.

_____ (1986), "Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica", en F. Hahn Y M. Hollis, *F ilosofía y teoría económica*. FCE, México, 1986, pp:172-217, Traducción castellana.

Schwab, Stewart (1998), "Employment discrimination", *Encyclopedia of Law and Economics*. Bouckaert, B. and De Geest, G (eds.), Aldershot, Edward Elgar.

Thurow, Lester (1975), *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy.* New York, Basic Books, Inc.

Valenzuela, Maria Elena y Claudia Mora (2009), *Trabajo Doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. OIT.

Waldfogel, Jane (1993), "Women Working for Less: A Longitudinal Analysis of the Family Gap". *International Centre for Economics and Related Disciplines,* Number WSP/93, Welfare State Program, London.

Wolff, Edward N. (1997), *Economics Poverty Inequality and Discrimination.* South-Western College.

5. Género y comercio en América Latina

Soledad Salvador (con la colaboración de Gabriela Pedetti)

5.1 Introducción

Este capítulo busca presentar desde el punto de vista teórico y empírico el análisis que se realiza en la región de las relaciones entre las desigualdades de género y el comercio internacional.

El énfasis está puesto en presentar el enfoque y los métodos utilizados para el análisis, más que en relatar en forma exhaustiva la evidencia empírica disponible que ya está presente en varias publicaciones. También se consideró relevante sistematizar los mecanismos utilizados en América Latina para incluir la perspectiva de género en las negociaciones y los acuerdos comerciales.

El siguiente apartado presenta el marco teórico, las herramientas analíticas y los principales hallazgos para la región. A continuación, se analizan las posibilidades de intervención política, considerando los mecanismos existentes para introducir la perspectiva de género en la formulación de las políticas comerciales. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

5.2 El análisis de las relaciones entre género y comercio desde la perspectiva feminista

5.2.1 Marco teórico

La economía feminista sobre el comercio plantea, al igual que para el análisis de los impactos del conjunto de las políticas económicas, la existencia de sesgos de género en los tres niveles del análisis económico (macro, meso y micro). Esos sesgos refieren a que las políticas son formuladas e implementadas en el marco de un sistema de relaciones de poder que genera desigualdad entre los géneros. Al respecto, Çağatay (2001) se refería al "contenido social" de las políticas económicas y, en particular, de las políticas comerciales. En algunos casos, el contenido de las políticas que pueden generar desigualdad es explícito, pero en la mayoría de los casos está implícito y no se torna visible para los hacedores de política. Ello significa que políticas que pueden parecer neutrales en sus efectos porque no están dirigidas explícitamente a hombres o mujeres, pueden ser sesgadas al género si no tienen en cuenta las diferencias que permean a nuestras economías. Por ejemplo, las políticas comerciales que, en general, aún no consideran a la economía no remunerada para el análisis de sus impactos y solo toman en cuenta la economía remunerada[155] tenderán a ser sesgadas contra las mujeres, porque éstas mantienen la obligación social de asegurar que sus familias sean cuidadas, mientras los hombres no (éstos tienen la obligación social de proveer los ingresos a sus familias) (Elson, Grown y van Staveren, 2007).

A su vez, la economía feminista asume que los impactos de género del comercio se verifican en los dos sentidos (de ida y vuelta), o sea, habría impactos del comercio en las desigualdades de género e impactos de las desigualdades de género en el comercio. En general, los estudios que se han realizado buscan mostrar los impactos "de ida", o sea, los impactos del comercio sobre las desigualdades de género; pero han tenido más dificultad para evidenciar los impactos "de vuelta" (de las desigualdades de género sobre el comercio). Estos últimos refieren, por ejemplo, a que las desigualdades de género podrían limitar las ganancias del comercio a través de su impacto en los términos de intercambio o el proceso de innovación.

155 Se considera economía no remunerada aquella compuesta por el trabajo no remunerado dentro del hogar como en la comunidad. (Elson, 1999).

Por ello, Elson, Grown y Van Staveren (2007) plantean que es imperiosa la necesidad de desarrollar una teoría desde la economía feminista sobre el comercio para hacer visible las interacciones que, de otra forma, son invisibilizadas y priorizar los temas que de otra forma son desatendidos.

Existe acuerdo, en general, entre las economistas feministas que una evaluación exhaustiva de los efectos de género de las reformas comerciales y el desempeño del comercio debe analizar[156]:

- los cambios en los patrones y las condiciones de trabajo, incluyendo el trabajo remunerado y no remunerado;
- los cambios en las brechas de género en los salarios y las ganancias, los cambios en los patrones de propiedad y el control sobre los activos;
- el cambio técnico y el uso de la tecnología por hombres y mujeres;
- el cambio en los patrones de consumo y las relaciones de poder al interior de los hogares;
- los cambios en la provisión pública de los servicios y sus impactos de género;
- las implicaciones de los flujos comerciales en el empoderamiento diferenciado de género.[157]

Luego habría que plantearse cuál es el papel de las desigualdades de género en el desempeño del comercio. Por ejemplo, refiriéndose a los impactos que las brechas salariales y la segregación ocupacional pueden tener en el aprovechamiento de los recursos humanos existentes. Ello es particularmente relevante en América Latina donde las mujeres ocupadas tienen, en promedio, mayor nivel educativo que los hombres. También en el desarrollo de su potencial emprendedor, si los estereotipos de género reducen la capacidad de desarrollo exportador de las mujeres empresarias. Ello es particularmente relevante en los sectores altamente masculinizados, como la agricultura y la ganadería, donde el ingreso de las mujeres empresarias a los circuitos del intercambio comercial es difícil.

156 Siguiendo a Çağatay (2005) y Fontana (2006).

157 Este concepto, Elson (2007) lo explica como "la medida en que una persona disfruta de un cierto grado de autonomía y está empoderado para tomar decisiones sobre su vida".

La pregunta central que generalmente se plantea y que se explicita en varios trabajos es: si la reforma comercial y los patrones actuales del comercio perpetúan, acentúan o erosionan las desigualdades de género; y en qué medida las desigualdades de género preexistentes erosionan los potenciales resultados del comercio o son el sustento de las ventajas competitivas de las que goza el comercio exterior.

Una dificultad en el estudio de los impactos de género del comercio es aislar los efectos asociados a otras políticas. En el análisis de los dos sentidos de la relación entre género y comercio, los efectos de una política en particular dependen del contexto económico, político y social de dicha política, así como de la interacción de esa política con otras políticas. Por lo tanto, además de los problemas vinculados a la disponibilidad de datos (sobre el uso del tiempo o desagregada por sexo), la asignación de la causalidad, en muchos casos es difícil.

Es relevante aclarar que las temáticas incluidas en el análisis de género del comercio internacional se han ampliado como resultado de la inclusión de temas no tan comerciales en los procesos de negociación. Por ello se pueden encontrar trabajos que en el marco del análisis de los impactos de género sobre el comercio internacional refieren a temas como inversiones, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, entre otros.

5.2.2 Herramientas analíticas

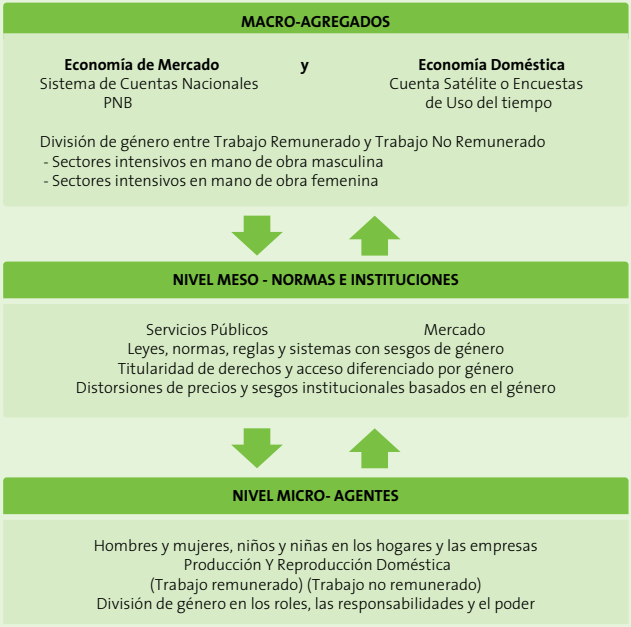
5.2.2.1 El enfoque "macro-meso-micro"

El "enfoque macro-meso-micro" de Diane Elson (1995, 1998) ha tenido gran relevancia en el estudio de los impactos de género del comercio internacional. Éste se propone identificar los posibles sesgos de género de las políticas económicas a través del análisis de las posibles interconexiones entre los tres niveles del sistema económico. Dado que la economía feminista supone la existencia de impactos en dos vías, se estudian los posibles efectos de las políticas desde lo macro a lo micro y viceversa (recuadro 5.1).

En el nivel macroeconómico se definen las políticas económicas, entre ellas la política comercial, y se analiza el funcionamiento del sistema económico considerando las interacciones entre la economía remunerada y no remunerada (Çağatay, 1999; Picchio, 2001). El nivel mesoeco-

nómico refiere a los mercados y las instituciones, donde figuran el mercado de trabajo, los sectores productivos, las instituciones vinculadas a los regímenes de bienestar, lo relativo a los derechos de propiedad, etc. En el nivel microeconómico se estudian las relaciones al interior de los hogares y las empresas.

Recuadro 5.1
Los niveles macro, meso y micro económicos



Las conexiones entre ellos se dan a través de las políticas macroeconómicas, que interactúan con el nivel mesoeconómico (mercados de factores -sobre todo el del trabajo; instituciones vinculadas a los regímenes de bienestar, derechos de propiedad, políticas públicas) y con el nivel microeconómico, donde intervienen las relaciones al interior de los hogares y las empresas. Por ejemplo, la situación de la economía del cuidado y la distribución de tareas dentro de los hogares, es el marco de restricciones y oportunidades para el acceso al empleo en condiciones de equidad (nivel meso y microeconómico).

Este marco analítico presenta, por lo menos, dos ventajas: una, porque permite moverse entre el nivel micro y macro del análisis y reconoce dimensiones de género en cada uno de estos niveles. La otra, porque contribuye al reconocimiento de realidades existentes y subyacentes del género en la economía, que podría conducir a desarrollar políticas complementarias y sensibles al género o asociar medidas que promuevan la equidad en el contexto de las reformas comerciales (Espino y Salvador, 2010).

En base a este modelo de análisis, Fontana (2006) plantea que los impactos de la liberalización comercial sobre las desigualdades de género podrían ser, por ejemplo:

- la reducción de la brecha de género en la participación laboral si los sectores que se expanden son más intensivos en mano de obra femenina que los que se contraen (nivel macro);
- la reducción de la provisión de los servicios sociales que favorecen a las mujeres (como salud y educación), si la pérdida de ingresos del gobierno por la reducción de tarifas conduce a un recorte en esos servicios (meso),
- puede reducir o expandir el control de las mujeres sobre los gastos del hogar, dependiendo en si destruye o crea fuentes de ingreso independiente para las mujeres (micro).

Un análisis de los posibles vínculos entre estos niveles se presenta en Elson (2007) que considera la relación entre la liberalización comercial y el proceso de reproducción social. Dado que el trabajo no remunerado es un componente central del proceso de reproducción social, Elson (2007) plantea que existen tres efectos posibles: la tensión sobre el tiempo de las mujeres *(a squeeze on women's time),* el efecto de la presión fiscal sobre la provisión de los servicios públicos *(a fiscal squeeze),* y la negativa del sector privado a asumir su responsabilidad en la reproducción social.

El tiempo de las mujeres se tensiona en la medida que la liberalización atrae a más mujeres al trabajo remunerado, sin atraer más hombres al trabajo no remunerado. La tensión del tiempo de las mujeres puede tener efectos adversos en la reproducción social al reducir el tiempo destinado a su sostén, o redistribuyendo el trabajo entre generaciones (entre niñas en edad escolar y mujeres adultas mayores que no estén

en condiciones de desarrollar este trabajo tan efectivamente). De esta forma, se pone en riesgo la salud de las mujeres, se ve amenazada la educación de las niñas y se deteriora el tejido social.

Esta tensión sobre el tiempo de las mujeres podría ser compensada por una mejor provisión de servicios públicos que redujera el trabajo no remunerado requerido para la reproducción social. Pero, la posibilidad de financiar esos servicios se ve amenazada por la presión fiscal que genera la reducción de aranceles al comercio exterior y de impuestos a la inversión extranjera. Con lo cual, el trabajo no remunerado se puede mantener incambiado o incrementarse cuando los servicios se reducen o se deterioran.

Por su parte, la liberalización comercial se ha basado en muchos casos en la reducción de los costos salariales, con lo cual se evita pagar el total de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo. En general, las empresas buscan ventajas competitivas seleccionando personal que consideran mínimamente responsables de los cuidados (como los varones y las mujeres sin hijos), o penalizando a los trabajadores que tienen responsabilidades de cuidado pagándoles menos y no brindándoles cobertura de protección social.

Razavi (2009), por su parte, sugiere analizar tres sets de instituciones cuando se quieren identificar los impactos de género del conjunto de políticas que promovió la agenda de liberalización económica[158], descrita en el capítulo 1 de este libro. Estas instituciones son: los activos de las personas, el trabajo remunerado y la provisión social. Su análisis significaría centrarse en el nivel meso de la economía y desde ahí, identificar los efectos hacia o desde los demás niveles (micro y macro).

Los activos refieren al acceso de hombres y mujeres al capital y la tierra. El análisis sobre el trabajo remunerado refiere a la calidad del empleo que se genera (formal o informal, extensión de la jornada de trabajo, segregación horizontal o vertical al interior de las empresas). La provisión social refiere a las instituciones disponibles para articular la esfera productiva con la reproductiva, el acceso a los servicios sociales, etc. Ella plantea que

158 La agenda de liberalización económica incluyó la liberalización comercial y financiera, las políticas macroeconómicas deflacionarias, la restricción fiscal, la privatización de las empresas públicas, la liberalización de los mercados laborales y la introducción de los principios de mercado en la gestión pública y la provisión de los servicios públicos.

estas instituciones están interconectadas, y son relevantes para ampliar las capacidades de hombres y mujeres, y para aprovechar las oportunidades que se abren con la liberalización o enfrentar los riesgos que ésta genera. En relación al enfoque de Elson, esta propuesta pone énfasis en el nivel mesoeconómico y sus interacciones con el nivel macro y micro.

5.2.2.2 Algunas hipótesis para América Latina

Una investigación reciente desarrollada por el capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN) aplicó el enfoque macro-meso-micro para analizar las conexiones entre el comercio internacional (en el nivel macro); el mercado laboral y la economía del cuidado (en el nivel meso); y la distribución de tareas dentro de los hogares (en el nivel micro). Las hipótesis que maneja son:

- las políticas de liberalización comercial han creado nuevas oportunidades laborales para las mujeres, pero ello no ha garantizado una mejora en las desigualdades de género en el mercado de trabajo. La feminización de la mano de obra no ha sido acompañada por cambios radicales para la mano de obra femenina en general en términos de discriminación económica, segregación laboral, reconocimiento de los logros educativos para el progreso en la jerarquía laboral y en las condiciones de trabajo (incluyendo seguridad laboral, seguridad en la salud y ocupacional). Se asume que la desigual distribución de tareas dentro de los hogares conforma un marco de restricciones que opera fuertemente sobre el acceso de las mujeres a la esfera laboral, en condiciones de igualdad respecto a los hombres.
- las políticas de liberalización comercial han ocasionado modificaciones en la forma que la economía del cuidado opera, afectando negativamente a las relaciones de género. Los mercados han generado una estructura de incentivos que motiva a las mujeres a realizar actividades productivas. Pero casi no se conocen incentivos para motivar a los hombres a asumir responsabilidades de cuidado. Además, las instituciones públicas (asegurando mejores contratos laborales y condiciones de trabajo) y los arreglos familiares no se han adaptado a los nuevos patrones de participación laboral de hombres y mujeres.

Por su parte, Ventura-Dias (2010), miembro de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), partiendo de los análisis convencionales sobre los impactos del comercio internacional desagregando sus efectos en el consumo y en el empleo, plantea que las mujeres se pueden ver beneficiadas por la liberalización si ello implica un abaratamiento de los bienes de consumo (en su rol de consumidoras), pueden ser perjudicadas si ello implica una pérdida de puestos de trabajo (en su rol de trabajadoras) o si la competencia de empresas extranjeras afecta su competitividad (en el caso de las empresarias). A su vez, la pérdida de empleos en los sectores amenazados por la competencia internacional pueden verse compensados por la creación de empleos en los sectores exportadores competitivos.

También concluye, coincidiendo con los resultados de la investigación realizada por LA-IGTN[159], que "el tamaño del empleo femenino en las industrias exportadoras depende de las variables específicas del país, ya que es la naturaleza de la inserción internacional de cada país, o su especialización comercial, lo que determinará las características de la demanda de mano de obra femenina". En ese marco, presenta cuatro grupos de hipótesis respecto a las implicaciones de género de la liberalización comercial que se verifican en América Latina:

1. Las mujeres están mayoritariamente empleadas en industrias exportadoras intensivas en mano de obra que tienden a proveer empleos precarios.
2. Las mujeres están empleadas también en la agricultura familiar o de subsistencia que sufre la competencia de las importaciones. En este caso, su bienestar es afectado por las importaciones de productos agrícolas subsidiados en su país de origen.
3. La intensificación tecnológica de los sistemas productivos tiende a reducir la presencia femenina (lo que se conoce como la "defeminización de los puestos de trabajo")[160].

159 Una síntesis de estos resultados puede encontrarse en: Azar, Espino y Salvador (2009)

160 Esto ha sucedido en la industria maquiladora de exportación cuando se pasa de la industria de primera (basada en intensificación del trabajo manual) y segunda (basada en la racionalización del trabajo) generación a la de tercera generación que se basa en competencias intensivas en conocimiento. (Carrillo y Lara, 2004 citado en Espino y Salvador, 2010).

4. La forma cómo las mujeres se integran a los mercados de trabajo en los sectores promovidos por la liberalización y expansión comercial plantea desafíos a las relaciones intrafamiliares. Existe evidencia que, en algunos casos, la inserción femenina en la industria exportadora ha mejorado el poder de negociación de las mujeres en el hogar. De todas formas, no hay que olvidar que la integración de las economías nacionales en los mercados mundiales trae más inseguridad a los mercados de trabajo.

A nivel micro, "la liberalización comercial y la integración económica afectan las actividades que desarrollan las mujeres dentro o fuera del hogar, su participación en el ingreso monetario del hogar y el control que ellas pueden ejercer sobre sus activos, transformando las relaciones de género hacia una mayor o menor equidad" (Ventura-Dias, 2010:vi).

En términos metodológicos, Ventura-Dias (2010:6) plantea que "un estudio económico de las relaciones de género debe separar las actividades humanas en dos sets: uno que comprenda las actividades productivas y generadoras de ingreso, y otro que integre las actividades no remuneradas realizadas al interior del hogar. A su vez, como los vínculos entre género y comercio son multidimensionales y complejos, la evaluación de los efectos sobre la equidad de género de la liberalización comercial requiere una mejor comprensión de la naturaleza, el ritmo y la magnitud de los cambios generados por la liberalización comercial. Por lo tanto, deben relacionarse los efectos macro y micro; y dilucidarse los mecanismos que median entre ellos (los mercados, las políticas y las instituciones)". En definitiva parte de un análisis más convencional sobre los impactos del comercio internacional en el consumo, el empleo y los ingresos; y finalmente coincide con el objetivo de la economía feminista que es dilucidar los mecanismos que median los efectos macro y micro, a través del estudio del nivel mesoeconómico.

5.2.2.3 Metodologías empleadas

Una herramienta metodológica utilizada para identificar los vínculos entre los distintos niveles (macro, meso y micro) pero en un sector en particular, es el estudio de las cadenas de valor o producción (que se mencionan en el capítulo 2[161]). Esta metodología propone identificar

161 En el caso de las cadenas de producción no se consideran los procesos de capitalización de valor agregado del producto. (Alesina, 2007).

los sesgos de género que existen a lo largo de una cadena de producción y comercialización de un determinado producto o sector productivo. Según Flores y Lindo (2005 citado en Alesina, 2007), "una cadena de valor debe ser concebida como un proceso complejo de eslabonamiento de diferentes factores y actores que dan lugar a la creación y capitalización del valor agregado (de un producto). No existe por lo general una sola cadena, sino varias que se van formando a partir de los intermediarios de un mismo producto". Incluir el género en el análisis de una cadena de valor implica profundizar en los roles que desempeñan varones y mujeres a lo largo de la cadena y en sus condiciones de trabajo, no solo con un fin descriptivo sino para comprender los factores y procesos socioculturales, económicos e institucionales que llevan a la exclusión o inclusión de empleo femenino y masculino en los diferentes eslabones y a las diferentes oportunidades que se les generan (Alesina, 2007).

Un trabajo relativamente pionero en términos del análisis de los impactos de género de los acuerdos comerciales fue UNIFEM (1999). En este trabajo se procuró evaluar los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)[162] sobre el empleo y los salarios de las mujeres en México. El estudio se desarrolló en el marco de los análisis existentes en ese momento en base a modelos de equilibrio general que concluían que México sería el principal beneficiario del acuerdo, que los empleos se desplazarían hacia dicho país y, en consecuencia, se podría concluir que las mujeres serían favorecidas por la nueva oferta de empleos y mejorarían sus condiciones de vida. La metodología fue básicamente descriptiva, analizando las tendencias generales de la economía, con particular énfasis en lo que ocurría en el comercio exterior, y a partir de ello se estudió el fenómeno del empleo femenino, las condiciones de trabajo y los salarios. Se realiza un análisis general para el período 1980-1997, y luego se compara la situación previa a la firma del TLCAN (1988-1993) y posterior a ésta (1994 en adelante). Se identificaron tres sectores que serían los más afectados por el acuerdo (textiles y vestimenta, productos agrícolas de exportación y la industria maquiladora) y donde la participación de las mujeres ha sido relevante. Se reconoce en el estudio que los efectos encontrados en este período no son atribuibles únicamente a la entrada en vigencia del TLCAN, ya que también

162 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que involucra a México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá entró en vigencia el 1º de enero de 1994.

son consecuencia de los procesos de apertura y reforma estructural emprendidos en los años ochenta.

Estos estudios iniciales claramente ponían más el énfasis en los impactos sobre la situación de las mujeres. Luego se fue avanzado en el desarrollo de indicadores y metodologías que permitieran analizar los impactos en las relaciones de género.

Por ejemplo, Espino y van Staveren (2001) presentan una propuesta de indicadores que les permitan analizar los impactos de los acuerdos comerciales en las relaciones de género. En su propuesta clasifican los efectos del comercio internacional en tres áreas temáticas, en las cuales se están recogiendo los impactos en los niveles macro, meso y microeconómico:

- *los efectos macroeconómicos:* por un lado, los efectos del comercio sobre el crecimiento económico y el bienestar y, por otro lado, los efectos sobre las desigualdades de género (la distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres y el efecto negativo del trabajo no remunerado sobre la oferta laboral de las mujeres);
- *los efectos sobre el mercado de trabajo:* efectos sobre la calidad del empleo, la brecha salarial y la segregación por sexo de las ocupaciones.
- *los efectos socioeconómicos:* efectos sobre la seguridad alimentaria, el empoderamiento de las mujeres, las estrategias de sobrevivencia, y sobre el tiempo de trabajo no remunerado.

El objetivo de construir indicadores es contribuir al análisis de los impactos de las políticas comerciales y del comercio internacional sobre la equidad de género; y contribuir en los procesos de incidencia política de las mujeres y sus organizaciones, a identificar los principales problemas e interrogantes, y las necesidades y los vacíos de conocimientos en la temática. En su mayoría estos indicadores se presentan como elasticidades , o sea, el porcentaje en que cambia una de las variables (numerador) como consecuencia del porcentaje de cambio en otra de las variables (denominador). La propuesta comprende "indicadores de situación" que son básicamente de tipo cuantitativo y buscan evaluar los cambios en la situación de las mujeres y las relaciones de género

en relación al comercio a través del tiempo, e "indicadores de voluntad política" que son básicamente de tipo cualitativo y refieren a la propia formulación y negociación de los acuerdos comerciales y los compromisos que asumen los distintos actores.

Las autoras reconocen que los indicadores que se pudieron construir en base a la información existente responden básicamente a los efectos del comercio sobre el mercado de trabajo. En la construcción de estos indicadores se supone positivo el aumento del empleo femenino si ello contribuye a mejorar las relaciones de género y el empoderamiento. En esa medida se relaciona el aumento del empleo y de los ingresos con variables que buscan medir las desigualdades preexistentes: brecha de participación laboral, brecha de ingresos, segregación ocupacional, calidad del empleo, tiempo dedicado al trabajo no remunerado y tiempo libre, participación política, etc.

Por su parte, Williams (2003) presenta un marco para el análisis sectorial de los impactos de género de los grandes temas de negociación en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los temas son: la agricultura, el comercio de servicios, las inversiones y la propiedad intelectual. Dicho marco se basa en tres realidades básicas de las diferencias de género:

1. Los roles tradicionales de hombres y mujeres en una sociedad imponen diferentes restricciones a su tiempo y, en consecuencia, a sus capacidades y disponibilidades para responder a las oportunidades cambiantes que genera el comercio.
2. Existen diferencias de género en el acceso y control de la propiedad de los activos y los recursos productivos.
3. La naturaleza de la producción en diferentes sectores de la economía tiene sesgos de género.

Dadas esas realidades, se plantean las siguientes interrogantes para el análisis:

- ¿Dónde están ubicados los hombres y las mujeres en el momento de la liberalización comercial o el cambio en la política comercial? ¿Qué mecanismos y medidas se han incorporado en las políticas para tener en cuenta esas diferencias?

- ¿Cuáles son los resultados esperados de la política comercial? ¿Tienen esos resultados sesgos de género?
- ¿Qué mecanismos y medidas son necesarias para retomar la trayectoria esperada?

En el siguiente apartado se presentan los análisis por sector y sus principales resultados.

5.2.3 Principales hallazgos

Coincidiendo con Çağatay (2005) las investigaciones realizadas hasta el momento permiten evidenciar que:

a. Los efectos de la liberalización comercial y las políticas de promoción de exportaciones son diferenciados según género, además de ser diferenciados según clase, raza y etnia. Estos efectos varían de acuerdo al tipo de economía y pueden ser contradictorios. No es posible, ni siquiera significativo, concluir si el incremento del comercio o la liberalización comercial es "bueno" o "malo" para las mujeres como un todo, en términos absolutos o relativos (en relación a los hombres) dado que los efectos difieren a través de las diferentes clases de mujeres, o entre mujeres y hombres en diferentes sectores de la economía. La pregunta a realizarse sería: ¿cómo podrían orientarse las políticas comerciales a la equidad de género, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano?

b. Las desigualdades de género median los resultados de las políticas comerciales, especialmente respecto a las ganancias del comercio, el crecimiento y el desarrollo. Las desigualdades de género, en algunos casos, pueden estar en la base del crecimiento que promueve el comercio internacional; pero al mismo tiempo reforzar un patrón de comercio y crecimiento (la senda baja - "the low road")[164] que no es beneficioso, sino perjudicial, para los países en desarrollo en el largo plazo.

c. Las desigualdades de género en el mercado de trabajo de varios países, lejos de ser erosionadas por la competencia inducida por el comercio internacional, sirven como instrumentos

164 Se transita por la "senda baja del desarrollo" cuando se compite en el comercio internacional en base a mano de obra barata y reducida protección social.

de competencia en distintas etapas de la integración a la economía mundial.

Respecto a este último punto, Elson (2007) se cuestiona en qué medida las mujeres aprovechan las ventajas competitivas del comercio internacional ("women as achievers of competitive advantage") o son fuentes de ventajas competitivas ("women as sources of competitive advantage"). Concluye que, examinando las distintas relaciones sociales a través de las cuales las mujeres ingresan al comercio internacional, es más probable que sean fuentes de ventajas competitivas para empresas dirigidas por hombres, a que sean ellas quienes aprovechen dichas ventajas en su propio beneficio. Elson (2007) llega a esta conclusión considerando simplemente que para sacar provecho de las ventajas competitivas un empresario o empresaria necesita tener acceso a la tierra, la tecnología, el conocimiento, el financiamiento, las redes sociales, los mercados; y ello está claramente sesgado según el género. Por lo tanto, a las mujeres empresarias se les dificulta el acceso a estos recursos; y generalmente tienen la posibilidad de aprovechar una ventaja competitiva cuando encuentran un nicho de mercado, a nivel local, donde la competencia es limitada. Por su parte, las mujeres son fuentes de ventajas competitivas cuando son mano de obra barata, no se respetan sus derechos laborales, realizan trabajo no remunerado para el mercado, etc.

La evidencia recogida en las investigaciones realizadas por el capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN) muestran que el empleo femenino vinculado al patrón de comercio internacional de los países del Cono Sur particularmente (Argentina, Brasil y Uruguay) está influido por los sesgos de género del mercado de trabajo, pero también por el grado de especialización o diversificación de sus estructuras productivas. El contenido de empleo[165] femenino en las exportaciones e importaciones de Argentina, Brasil y Uruguay es alrededor de un cuarto; siendo que su participación en la fuerza de trabajo total superior al 40% (Azar, Espino y Salvador, 2009). Por otra parte, en los países donde las estrategias exportadoras han contribuido a la feminización de la mano de obra, como los países centroamericanos y

165 El "contenido de empleo del comercio exterior" es la fuerza de trabajo ocupada en los empleos generados por las exportaciones totales o potencialmente desplazados por las importaciones, considerando los encadenamientos hacia atrás. En esta investigación, la información de contenido de empleo se clasificó por sector de actividad, sexo y nivel educativo.

México por efecto de la maquila[166], este empleo suele ser de mala calidad (en términos de la cobertura de la seguridad social, el respeto de los derechos laborales y sindicales, y el nivel de los salarios) a lo cual se denomina el fenómeno de la "feminización de los puestos de trabajo", o también "de las condiciones de trabajo"[167].

A su vez, el contenido del empleo femenino tiende a ser de baja escolaridad o de menor educación que la que presenta el promedio de las mujeres ocupadas. Por lo tanto, el crecimiento del comercio en la región no ha aprovechado las condiciones de calificación de la oferta de trabajo femenina. La estructura del empleo femenino contenido en las exportaciones por años de educación, muestra un predominio de las escolaridades medias (7 a 12 años de educación), seguidas por las bajas (menos de 7 años) en Colombia, México y Uruguay. En Argentina y Brasil, el contenido de empleo de las exportaciones es aún de menor calificación, predominando el nivel de baja calificación (hasta 6 años de estudio formal), siendo que en el empleo femenino total predomina la educación alta en Argentina y media en Brasil. (Azar, Espino y Salvador, 2009).

Espino (2006:108) ya planteaba que "los efectos sociales de la mayor integración se trasmiten a través de la organización y el funcionamiento del mercado de trabajo que determina la cantidad y calidad de los puestos de trabajo y las remuneraciones" y que "el patrón de creciente participación laboral femenina que impacta fuertemente sobre la división sexual del trabajo no ha debilitado la importancia de la segregación laboral por sectores". Ello, a su vez, repercute en la persistencia de las diferencias salariales que se encuentran explicadas, en gran medida, por esa segregación ocupacional (tanto horizontal como vertical).

A su vez, las conexiones entre los niveles meso y microeconómico analizadas en la investigación realizada por LA-IGTN a través de los cambios en la organización social del cuidado (la participación de las familias, el Estado, el mercado y la comunidad en la provisión de cuidados) y la distribución de tareas y responsabilidades al interior del hogar, muestran que las políticas desarrolladas desde el Estado para cubrir las demandas

166 La industria maquiladora de exportación se desarrolla en zonas que reciben beneficios fiscales para el procesamiento de insumos importados que luego de procesados vuelven a su lugar de origen.

167 Ver glosario.

de cuidado de los hogares han sido insuficientes y, a pesar de la mayor inserción laboral femenina, no se ha modificado la redistribución de las tareas de cuidado entre los sexos al interior del hogar. Ello condiciona claramente las posibilidades de inserción laboral y la forma de cómo las mujeres se insertan en el mercado de trabajo (precariedad, extensión de la jornada laboral, etc.).[168]

Los trabajos de las mujeres en la floricultura colombiana

El 98% de la producción de flores de Colombia se exporta, siendo el segundo exportador mundial de flores frescas cortadas. El 56% de la mano de obra es femenina, los salarios son bajos y las condiciones de trabajo son precarias y muy flexibles (en beneficio de las empresas). Existe segregación vertical y horizontal ya que predomina la mano de obra femenina en los cultivos y los hombres son mayoría en los cargos administrativos, de responsabilidad y supervisión. En tanto la discriminación horizontal se refleja no en que existan niveles de remuneración distintos para las mujeres y los hombres, sino en la diferenciación entre las labores del cargo de operario/a, donde los hombres se ocupan, preferentemente, de construir y hacer mantenimiento estructural a invernaderos, fumigar y transportar carga (Camacho y Libreros, 2004) mientras que las mujeres son empleadas para labores de cosecha, corte, selección, empaque y elaboración de arreglos florales.

Los aspectos reconocidos como negativos por las mujeres que trabajan en este sector se relacionan con el impacto sobre la vida familiar de su trabajo remunerado. Se encontraron prácticas discriminatorias como la solicitud de pruebas de embarazo al ingresar al empleo y para mantenerse en él, los despidos por esta causa, la negación de los derechos adquiridos por ley para la lactancia, etc. Las jornadas dedicadas al trabajo por estas mujeres, que ingresan a las floras en promedio a las 6 a.m conllevan inconvenientes a la hora de conseguir quien se encargue de sus hijos desde horas tan tempranas. Las instituciones públicas y privadas de cuidado también tienen horarios que en su mayoría son incompatibles con sus jornadas laborales.

Si bien el trabajo vinculado a la floricultura no siempre cumple con los mínimos estándares laborales, constituye la única fuente de ingreso para miles de familias de zonas rurales y urbanas marginadas. Esta situación limita las posibilidades de obtener mejoras laborales, ya que las trabajadoras prefieren condiciones de precariedad laboral, frente a la posibilidad de perder oportunidades de empleo.

Fuente: Castro, Vivian (2008), "Colombia: Los trabajos de las Mujeres en la Floricultura. Aproximación a las Relaciones Entre el Empleo y el Trabajo no Remunerado de las Trabajadoras de las Flores en la Sabana de Bogotá". IGTN-LA

168 En dicha investigación se desarrollaron cuatro estudios de caso en sectores exportadores exitosos y con relativamente alta inserción laboral femenina para identificar más claramente los nexos entre los cambios inducidos por la inserción internacional de esos sectores y las desigualdades de género que se identifican en la empresa y en la distribución de roles en el hogar. En Argentina se examinó la cadena productiva del cuero, en Chile la vitivinícola, en Colombia la floricultura y en Uruguay el sector lácteo. Estos estudios están disponibles en: www.generoycomercio.org/investigacion.html.

La industria vitivinícola en Chile, ¿en dónde están las mujeres?

La producción de vino en Chile es, a la vez, una actividad tradicional y crecientemente innovadora. Se exporta el 70% de lo producido. A finales de los años ochenta, los precios internacionales aumentaron y las empresas nacionales comenzaron a crecer en número y en condiciones tecnológicas. Las políticas de promoción de exportaciones han sido efectivas en este aumento y los tratados comerciales han favorecido el crecimiento de las exportaciones de este período.

Los eslabones de esta cadena se han ido ampliando, desde la investigación agrícola y enológica hasta el enoturismo y la gastronomía, pasando por todas las etapas de la producción de vino propiamente y los servicios relacionados. Un 20% de la mano de obra asalariada es femenina considerando el conjunto del empleo asalariado directo e indirecto. Combina empleo rural y urbano, agrícola e industrial, innovador y tradicional, diferentes tipos de estacionalidad ligada a fases agrícolas, y también variación estacional del empleo industrial.

Desde el punto de vista del trabajo de las mujeres, se puede observar que su desarrollo ha ofrecido oportunidades laborales y un cierto cuestionamiento del orden tradicional de género.

A lo largo de toda la cadena vitivinícola existe una diferenciación de actividades por género basada en varios factores:

- *El tamaño de la empresa y el grado de mecanización.* Las empresas más grandes son quienes se encuentran más mecanizadas; y las empresas que poseen un mayor grado de procesamiento mecánico, requieren una menor necesidad de usar las habilidades que se asocia a las mujeres: su delicadeza y minuciosidad.
- *La calidad del vino buscada y el tipo de uva.* El vino de calidad requiere de mayor elección y precisión en el corte del racimo por lo que tiene que ser manual.
- *El tipo de uva y el clima* en que se produce puede determinar una cosecha muy rápida para evitar la sobre-maduración, lo que requiere cosechar las 24 horas y el trabajo de noche se asocia a los hombres.
- *En las actividades de laboratorio* destinadas a analizar el resultado de la vinificación y la elaboración del producto final es común que las viñas contraten personal femenino.
- *En trabajos más calificados en vez de la fuerza física aparecen prejuicios ligados a lo que se podría llamar "fuerza moral".* Al ser el rubro agrícola muy machista, las agrónomas o técnicas son resistidas para el trabajo en el campo porque se pone en duda su capacidad para manejarse con hombres trabajadores en tareas que exijan "don de mando".
- *Otras áreas con alta presencia de mujeres son las tradicionales del área administrativa y en los encadenamientos hacia delante* como el turismo, la cata de vinos, las sommelières, las ferias, etc. En ventas también se encuentran mujeres, lo cual ha crecido dado que la "cara visible" del vino ya no es masculina.

La segregación sexual del trabajo es notoria en esta industria en distintas etapas del proceso. La situación de trabajadores/as y sus relaciones con la empresa están asimismo organizadas por las normas formales e informales que regulan las relaciones en el trabajo remunerado y en el resto de los ámbitos de la vida. El sector no escapa a la tradicional división del trabajo dentro del hogar donde el modelo de hombre proveedor/mujer cuidadora prima. Sin embargo, el estudio muestra la importancia que las mujeres le asignan al trabajo remunerado en sus proyectos y autonomía personales. En el ámbito del trabajo de cuidado, se puede observar un avance en los servicios públicos que facilitan el empleo femenino. Sin embargo, se mantiene una visión familista que da prioridad a la ayuda de mujeres de la familia y vecinas por sobre los servicios públicos.

Fuente: Todaro, Rosalba y Nora Reyes (2009), "Chile: Relaciones de Género en la Industria Vitivinícola. Empleo y Sistemas de Cuidado". IGTN

¿Trabajo de hombre?: la forestación en Nicaragua

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Nicaragua (2003) identificó al sector forestal y de productos de la madera como uno de los siete conglomerados relevantes para las negociaciones de la Unión Aduanera Centroamericana y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Históricamente el trabajo en el sector forestal está asociado con cualidades que se consideran exclusivamente masculinas (por ejemplo la fuerza física). Esto debido a un complejo imaginario sociocultural que históricamente ha discriminado a las mujeres. De esta forma la participación de las mujeres en el sector es escasa, invisibilizada y en algunos casos mal vista. A pesar de su importancia para la economía y para la dinámica de cualquier sociedad, el trabajo de las mujeres, una vez más, ha sido invisibilizado a lo largo del tiempo. El estudio de caso revela que en este sector económico, tanto mujeres como hombres participan en toda la cadena de valor.

¿Trabajo de hombre?: la forestación en Nicaragua

Igual que en otros sectores de la economía las mujeres son pioneras en las nuevas modalidades de trabajo como empleadas temporales y de medio tiempo, trabajadoras a destajo y trabajando desde sus casas. En cuanto a la jornada laboral, las entrevistadas relataron que las mujeres dedican más tiempo en las jornadas de trabajo que los hombres debido a que ellas tienen que "sobredemostrar" el cumplimiento del trabajo. En general, señalaron que durante la jornada laboral, a las mujeres se les exige más, y que deben demostrar que pueden hacer ese tipo de trabajo, dado el prejuicio de que están desempeñando un trabajo "para hombres". Esta situación se presenta tanto en el ámbito administrativo como en el de trabajo de campo.

Uno de los problemas más grandes que enfrentan las mujeres en este sector es la falta de título de propiedad. La mayoría de los bosques están en poder de los hombres, inician

dose desde aquí la relación de desventaja a lo largo de la cadena productiva. La propiedad de otros recursos como aserríos, camiones y rastras también se encuentra en manos de los hombres.

Fuente: Gutiérrez, Verónica (2004) La cadena de valor forestal y productos de madera en nueva Segovia. Estudio de Caso con perspectiva de género. En "Las cadenas de valor en Nicaragua: Quequisque, forestal y lácteos Tres estudios de caso". UNIFEM.

La oferta de servicios públicos de cuidado en algunos países latinoamericanos se redujo por efecto de las privatizaciones (estrategia que formó parte de la liberalización económica y comercial[169]), las estrategias de aumento de la competitividad a través de la reducción de los costos laborales que implicaba la reducción de las contribuciones a la seguridad social, y la reducción de la recaudación fiscal por efecto de la baja de aranceles (Espino y Salvador, 2010). Ello repercute claramente sobre el tiempo que se destina al trabajo no remunerado en el hogar, que es realizado principalmente por mujeres, y su incremento será mayor en los hogares de bajos ingresos que no pueden contratar un servicio sustituto en el mercado.

Una investigación realizada recientemente para Centroamérica sobre los efectos de la apertura económica, en las mujeres y las relaciones de género, encuentra que las mujeres han sido las principales beneficiarias en términos de empleo; ya que "las empresas trasnacionales que se han instalado en la región prefieren la fuerza de trabajo femenina por estar más dispuesta a aceptar las 'nuevas condiciones de contratación' (precarias) y los menores niveles de ingreso" (Espinosa, 2010). Este es un efecto claramente ambiguo de la apertura ya que las mujeres tienen en promedio un mayor nivel educativo y continúan insertándose en sectores de baja productividad y en ocupaciones que no requieren mayor calificación laboral. Por su parte, la brecha salarial muestra una clara tendencia a la reducción, pero ello no implica una mejora en la situación de las mujeres sino que su salario o ingreso laboral se deterioró menos que el de los hombres.

Otra evidencia referida a la industria maquiladora en Centroamérica afirma que se está dando un proceso de "defeminización" debido a cambios en el perfil tecnológico de las industrias y la tendencia a la tercerización a través del trabajo a domicilio de las mujeres (Jones, 2008).

169 La liberalización de las inversiones y el comercio de servicios está presente en los acuerdos comerciales, y forma parte de los procesos de liberalización económica y comercial.

A su vez, se mantienen los estereotipos de género ya que la demanda por trabajadoras en los sectores agroexportadores y de la industria textil y vestimenta está casi siempre asociada a sus características "femeninas", tales como su destreza para la manualidad fina. Ello se verifica en la investigación de LA-IGTN que desarrolló estudios de caso en sectores agroexportadores de países del Cono Sur y lo señala Jones (2008) para el caso de las exportaciones agrícolas no-tradicionales de kiwi y uvas de mesa en Chile, de flores en Colombia, Costa Rica, Ecuador, y México, y de tomates y hortalizas en México, Costa Rica, Guatemala y Jamaica. A su vez, las mujeres son una proporción muy elevada del empleo en estos sectores pero se concentran en los puestos de baja calificación, con bajos salarios y mínima seguridad en el empleo (Jones, 2008).

Los resultados del estudio que analiza para México los posibles impactos de género del TLCAN, muestran que hay efectos diversos sobre el empleo. En los sectores con alto dinamismo exportador, como el de la fabricación de prendas de vestir, las mujeres recuperaron puestos de trabajo perdidos en años previos, pero a costa de menores salarios. También se constata un desplazamiento del empleo femenino en el sector, muchos puestos de trabajo pasan a ser ocupados por hombres por la mayor tecnificación. Este proceso obedece, en parte, a la dinámica que imprimió el TLCAN para la industria textil y del vestido, y también a que en otros sectores de la economía no se crearon empleos suficientes. Las ocupaciones informales crecieron sustancialmente, y la cantidad de mujeres que trabajan en la informalidad es más elevada que la de hombres. Las ocupaciones femeninas en el sector textil se canalizan hacia micro-empresas (de menos de cinco trabajadores), donde no hay condiciones contractuales que cubran la seguridad social y otros costos. Muchos de estos nuevos empleos constituyen un incremento en la ocupación, pero muchas veces en condiciones laborales precarias.

También entre los efectos del acuerdo se identifica el aumento de la emigración de las zonas rurales a las urbanas, al norte de México (donde está ubicada la maquila) o a Estados Unidos. En el empleo rural se incrementaron las horas de trabajo[170] y no se identifican mejoras en las condiciones de vida. En la industria maquiladora de exportación, el em-

170 En los cultivos de exportación, creció la proporción de mujeres jornaleras, con jornadas más largas porque trabajan más tiempo a destajo y porque tienen que realizar el trabajo doméstico.

pleo femenino creció en términos absolutos, pero en los últimos tiempos se evidencia un importante desplazamiento de la fuerza de trabajo femenina por la de varones, que ha llevado a las mujeres a buscar otro tipo de empleos o a aceptar peores condiciones laborales y salariales para hacer frente a la competencia masculina.

Una aplicación metodológica de los indicadores construidos por Espino y Van Staveren (2001) se presenta en Espino (2001). Consiste en evaluar los posibles impactos de la inserción regional de Uruguay (en el marco del acuerdo del MERCOSUR) y su inserción internacional. Para ello clasifica los sectores de actividad según su exposición a la competencia internacional[171]. En términos generales, ello significa desagregar los sectores entre aquellos que son grandes exportadores (en Uruguay sería por ejemplo el sector lácteo), los que se desarrollan en el marco de una importante competencia interna de productos importados (por ejemplo, el sector textil), los servicios no transables[172] y con bajo consumo de no residentes (defensa, seguridad, salud y educación) y aquellos que por estar destinados al turismo tienen un alto consumo de no residentes (hoteles, restaurantes, etc.). El cálculo de los indicadores se realiza para dos subperíodos: 1991-1995 y 1995-1999. Ello refiere a la desaceleración observada en el comercio regional y total, en 1995 y 1999. Entre los principales resultados se encuentra que, en el primer período, la participación del empleo femenino en el empleo total fue inelástica respecto a los cambios en el comercio regional y total, lo que significa que esos cambios no han influido en la evolución del empleo de las mujeres. A su vez, la elasticidad de la brecha del desempleo masculino y femenino ante cambios en el comercio es positiva y cercana a cero, por lo cual el aumento del comercio no parece haber tenido efectos directos sobre la misma. En función de la clasificación de los sectores considerada, se encuentra que el aumento de la participación femenina en el empleo total es resultado de dos tendencias opuestas: la disminución en el sector de bienes transables y el aumento en el de no transables. Respecto a los indicadores de autonomía económica,

171 Para ello se utiliza una clasificación propuesta por Vaillant y Casacuberta (2001) que distingue inicialmente las ramas de actividad en dos grandes grupos (los transables internacionalmente y los no transables). Luego, subdivide al grupo de transables según su especialización con relación al comercio exterior en ramas exportadoras y las sustitutivas de importaciones; y en el grupo de no transables subdivide según la importancia del consumo directo por no residentes.

172 Se definen como "bienes transables" aquellos que pueden comercializarse internacionalmente y "no transables" aquellos que solo pueden consumirse en la economía en que se producen; no pueden importarse ni exportarse (típicamente los servicios).

se observa que la elasticidad de la brecha salarial por sexo ante aumentos en las exportaciones, en el primer período es casi cero, y en el segundo período es positiva y superior a uno. Ello significa que en el segundo período, aunque el aumento de las exportaciones fue inferior al incremento registrado en el primero, la brecha salarial por sexo se amplía. Respecto a la calidad del empleo (medida por la cobertura de la seguridad social) se observa que la pérdida en la participación de las mujeres en el sector transable se vio acompañada por una disminución de la calidad del empleo. En el único sector que el aumento del empleo femenino coincide con una mejora en la calidad del empleo es el sector con alto consumo de no residentes. La elasticidad del aumento de la calidad del empleo femenino en relación al comercio es nula en el primer período, pero aumenta en el segundo, siendo positiva respecto al comercio total y cercana a uno para el comercio regional. Espino (2001) concluye que estos indicadores no pretenden mostrar todos los efectos relacionados con el comercio, sino conformar un cuadro ordenado y sintético que permita indicar y alertar sobre el sentido de los cambios.

También se analizan en base a estos indicadores, los efectos de un acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR (Espino y Staveren, 2001; y Staveren, 2007). Las negociaciones entre ambos bloques se iniciaron en 1995 y fueron ratificadas en el año 2000. El estudio compara los cambios ocurridos entre 1995 y 2004. Sus hallazgos muestran un resultado negativo en el acceso a los alimentos que se vería potenciado por el hecho de que los ingresos de las mujeres se redujeron en dicho período. También muestran que el aumento del comercio no ha contribuido con la reducción de la brecha del desempleo entre hombres y mujeres, y el aumento de las exportaciones agrícolas tampoco ha contribuido con el aumento del empleo femenino en ese sector. Por otra parte, las mujeres habrían incrementado su empleo en el sector que enfrenta la competencia de las importaciones; y la brecha salarial ha empeorado en la agricultura y mejorado en la industria manufacturera. Por lo tanto, estos indicadores expresan una forma posible de establecer los vínculos entre género y comercio, pero se deberían integrar en un set más amplio de herramientas, como los análisis de impacto comercial y ser utilizados para aportar información en las negociaciones comerciales, en las evaluaciones y en los debates de la sociedad civil sobre las relaciones actuales y deseables entre género y comercio.

Los resultados presentados hasta el momento refieren a los posibles vínculos entre el comercio internacional y las desigualdades de género, cuando se considera la forma tradicional de comercio. Ello refiere a que desde la instalación de la OMC se incluye en las negociaciones otros temas que se consideraron "nuevos" en la medida que antes no se incluían en ese ámbito multilateral. Los más relevantes son: la agricultura, los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual.

Williams (2003) presenta un marco interesante para el análisis de los impactos de género de estos nuevos temas de negociación.

En el caso de la liberalización agrícola, el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC busca reducir las barreras para el acceso a los mercados, reducir los subsidios a las exportaciones y reducir los apoyos a la producción doméstica. Williams (2003) plantea que los impactos de género de dicha liberalización se pueden discutir para cuatro grandes áreas de interés, en base a las realidades y preguntas planteadas para el análisis sectorial (presentados en la sección 2.2.3). Las áreas de interés son:

1. Los roles de género y su responsabilidad en la reproducción social.
2. Las disparidades de género en el acceso/control y la propiedad de los activos.
3. La naturaleza de género de la producción, el procesamiento y la comercialización agrícola.
4. Las restricciones de la liberalización basadas en el género.

Respecto a la primera área de interés, las mujeres aún tienen una responsabilidad desproporcionada sobre el cuidado infantil, el funcionamiento del hogar, y el cuidado de los ancianos y la comunidad. Esa responsabilidad impone una carga importante sobre el tiempo, la salud y la morbilidad de las mujeres. Por ello también los temas de soberanía y seguridad alimentaria se han puesto en relieve ya que las importaciones subsidiadas, del maíz por ejemplo en México, llevaron a perder la producción doméstica en un alimento que es básico para los hogares (Chiappe, 2007). Ello va acompañado de la pérdida de empleos y fuentes de ingresos para los hogares de bajos recursos en México.

En relación a la segunda, en muchos países el acceso y el control de las mujeres sobre el uso de la tierra están determinados por su relación con los hombres en función de su estado civil (casada, divorciada o viuda). Ello también impacta sobre sus derechos a la seguridad social. A su vez, la posibilidad de las mujeres de explotar el uso de la tierra y realizar mejoras en la productividad está restringida por su escaso acceso al crédito, la maquinaria y la tecnología.

Respecto a la tercera área a considerar en el análisis, se plantea que existe una clara división de género del trabajo en la producción, el procesamiento y la comercialización de los bienes agrícolas. En relación a la producción, se identifican cultivos típicamente masculinos (como los cultivos comerciales) y otros femeninos (los cultivos de consumo doméstico). En cuanto al procesamiento, los hombres se encuentran en producciones más mecanizadas, intensivas en capital y en actividades como la preparación de la tierra, la cosecha y el riego; mientras que las mujeres se encuentran más concentradas en actividades intensivas en trabajo y tareas manuales. Respecto a la comercialización, hay un claro patrón de género: las mujeres se insertan más en la venta de productos de consumo doméstico y de escala minorista, mientras los hombres se involucran en el comercio mayorista y de intermediación.

Respecto a las restricciones de género asociadas con la liberalización, se sugieren cuatro tipos de limitantes que dificultan los resultados positivos de la liberalización:

1. Las desigualdades de género en el acceso a los recursos productivos limitan la respuesta de las mujeres.
2. Las rigideces en el tiempo y la asignación de tareas limitan la elasticidad de la oferta laboral femenina.
3. La debilidad de los incentivos a la producción para las mujeres imposibilita el control de la recaudación producto de su trabajo.
4. El escaso acceso de las mujeres al crédito, el almacenamiento y los servicios de transporte para su producción (productos alimenticios), significa que muchas veces deben vender sus productos a precios más bajos que los hombres quienes pueden especular con las fluctuaciones de precios.

La liberalización del comercio de servicios se negocia en la OMC en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés). Ello incluye los servicios en educación, salud, energía, finanzas, transporte, seguros, viajes y turismo. El mecanismo de liberalización es bastante complicado ya que el consumo de servicios se realiza básicamente en el mismo lugar donde se produce, por lo tanto el intercambio transfronterizo aunque existe tiene muy poca relevancia. Por ello, la negociación incluye cuatro modalidades de venta de estos servicios: la transfronteriza (modo 1, ejemplo venta de un servicio de informática por internet), el consumo en el extranjero (modo 2, ejemplo el turismo), la presencia comercial (modo 3, ejemplo la inversión extranjera directa), la presencia de personas físicas (modo 4, ejemplo profesionales que se trasladan temporalmente para vender sus servicios en otro país).

Las principales preocupaciones respecto a la liberalización de los servicios desde la perspectiva de género tienen que ver con su impacto en el acceso y la disponibilidad de los servicios básicos (como salud y educación) y los recursos naturales (energía y agua). Ello se debe a que las mujeres son las principales responsables de las tareas domésticas y su acceso a estos servicios es primordial para el desarrollo de esas actividades. En la medida que el acceso a servicios de calidad se vea limitado, su tiempo dedicado al trabajo no remunerado se verá incrementado. También en su rol de consumidoras por la importancia que tiene el acceso a la salud y la educación para las personas, y en particular para las mujeres, quienes relegan muchas veces su bienestar personal en pos de la familia.

Otras preocupaciones son: la capacidad del gobierno para regular la calidad de los servicios, la naturaleza del empleo femenino (condiciones de trabajo, etc.), el tratamiento al movimiento de personas (donde las mujeres son una proporción creciente de la fuerza de trabajo migrante y estacional), el turismo sexual y el tráfico de mujeres y niñas, la sustentabilidad del empleo, los salarios y los ingresos de las mujeres trabajadoras en relación a los hombres.

En Salvador (2003) se plantean hipótesis e interrogantes respecto a las posibles implicaciones de género de la liberalización de los servicios en América Latina. Ellas son:

- la liberalización puede favorecer a las mujeres en cuanto a la cantidad de puestos de trabajo que se generen, pero no necesariamente respecto a la calidad de los mismos ya que la competencia en los sectores exportadores estimula la reducción de costos de la mano de obra a través de las condiciones de trabajo y el nivel de remuneración.
- En general, las mujeres son la mayor proporción de trabajadores en los escalafones medios a bajos de los servicios y sus condiciones de trabajo (así como la seguridad en el trabajo) se podrían ver afectadas con el proceso de liberalización y de expansión de la inversión extranjera directa (IED).
- Cuando la expansión del comercio de servicios tiene efectos positivos en las mujeres porque se expande su empleo en sectores dinámicos (por ejemplo, los sectores de procesamiento de datos, telecomunicaciones y servicios financieros), no todas las mujeres se ven igualmente beneficiadas ya que aquellas más pobres y con menores niveles de calificación no acceden a esos puestos de trabajo.
- Algunos afirman que con la liberalización se exacerbarían los problemas de segregación ocupacional ya que se incrementaría el número de competidores por puestos de trabajo escasos y codiciados. En el caso de las mujeres empresarias, dado que éstas poseen empresas medianas o pequeñas, se encuentran en una situación de desventaja respecto al resto de competidores -grandes y pequeños, nacionales y extranjeros.

Los posibles impactos de género que Williams (2003) analiza entorno a la liberalización de las inversiones son:

- El impacto de la IED sobre la cantidad y calidad del empleo femenino y masculino.
- El impacto sobre la naturaleza, dimensión y potencial de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas operadas por mujeres en los países receptores de la IED (a través de su impacto en la producción, la asignación de recursos y la competencia).

- La contribución de la IED al rápido aceleramiento del clima de extrema desregulación de los mercados de trabajo y sus consecuentes implicaciones para la salud y la morbilidad de las mujeres.
- La responsabilidad social empresarial en términos del ambiente, las preocupaciones sociales, las condiciones de trabajo y la transferencia de tecnología.
- Los requisitos de desempeño para la IED que incluye: transferencia de tecnología, fortalecimiento de las capacidades domésticas, encadenamientos con empresas locales (especialmente, pequeñas y medianas) y promoción del desarrollo regional.
- Otros impactos indirectos de la IED sobre la igualdad de género incluye efectos sobre:
- La recaudación de impuestos y tarifas; que puede impactar el gasto público y, en particular, el gasto social (salud, educación, vivienda, etc.).
- La disponibilidad de infraestructura (rutas, electrificación) y servicios sociales, por ejemplo si los gastos se reasignan de la provisión de rutas para la agricultura a proyectos que aseguren un espacio operativo y transporte para atraer IED.
- El tipo de cambio y la balanza de pagos.
- La inversión local y el mercado de créditos, si las corporaciones multinacionales buscan financiamiento local y restringen su disponibilidad para los demás demandantes.

La mayoría de los estudios se centran en los impactos de la IED en el empleo. Pocos exploran temas más amplios como los efectos sobre la asignación de recursos y sobre el tipo de cambio. En Salvador (2005) se sistematizan estos impactos en base a Williams (2003) y se presenta evidencia para América Latina. En relación a los impactos sobre el empleo, se encuentra que según el sector o tipo de producto es la proporción de mujeres en el total de ocupados. Por ejemplo, la electrónica y la industria de la vestimenta emplean principalmente mujeres, mientras los sectores más industrializados emplean más hombres. Hay diferencias también según el estado civil, las mujeres

más jóvenes se encuentran en la electrónica, y las mayores y casadas en la industria textil y de la vestimenta. Las industrias de la vestimenta y de ensamble liviano son más propensas a subcontratar y a contratar trabajo a domicilio que la electrónica. Las multinacionales en electrónica, y en las zonas francas (o zonas de promoción de las exportaciones) son más liberales debido a la intensidad de la competencia internacional, la producción y los ciclos del comercio en vestimenta y electrónica, y las bajas penalidades que existen por la alta rotación del personal.

Además, se plantean las preocupaciones relativas a la salud y la seguridad en el trabajo y la carga de la reproducción social y el trabajo remunerado. Esas preocupaciones surgen tanto para las mujeres que están insertas en el sector formal como en la subcontratación y el trabajo a domicilio. Los ingresos de las mujeres, además, tendrían poco efecto sobre su nivel de autonomía económica si habitan en hogares donde ellas no controlan el ingreso que perciben. El tipo de familia también podría ser una restricción sobre la posibilidad de que las mujeres acepten un trabajo remunerado. En las estructuras de familias patriarcales, por ejemplo, ellas solo estarían dispuestas a aceptar trabajos a domicilio que pudieran combinar con las tareas domésticas.

La IED en la industria maquiladora[1]

Esta industria se desarrolla con más intensidad en la frontera de México con Estados Unidos, en Centroamérica y algunos países del Caribe como República Dominicana. Sus efectos negativos sobre las mujeres se observan por la alta concentración de empleo femenino, las malas condiciones de trabajo y los bajos salarios. Los sectores de textiles y vestimenta, electrónica, zapatos y juguetes son altamente intensivos en mano de obra femenina y de baja calificación. Por lo cual, en estas zonas de procesamiento de productos de exportación la IED lejos de promover empleos de calidad y estimular la formación de recursos humanos, genera el efecto inverso.

A su vez, el 85% de las mujeres en la frontera entre México y EEUU, y el 84% en las zonas francas industriales de la República Dominicana, son jóvenes (entre 15 y 25 años). Se considera que este "nuevo" proletariado femenino constituye una fuerza de trabajo especialmente flexible, disciplinada y barata. Los salarios son muy bajos y la retribución suele hacerse a destajo, en función de la producción. Las condiciones laborales de estas trabajadoras son sumamente desfavorables y precarias y, generalmente, carecen de la posibilidad de promoción, así como de organizarse a nivel sindical. Es común que o bien no existan leyes laborales que las protejan, o que éstas no se cumplan, de manera que se enfrentan a prolongadas horas de trabajo y a deficientes condiciones laborales y de vivienda, con importantes riesgos para su salud. Puesto que se trata de actividades sumamente repetitivas, estas empresas

optan por la rotación y la sustitución de las trabajadoras, lo que aumenta todavía más su desprotección. La mano de obra femenina resulta más barata que la masculina, aunque realicen la misma actividad, puesto que culturalmente se asume que el salario del hombre debe servir para mantener a la familia, a diferencia del de la mujer.

Por eso, las empresas multinacionales, en general, prefieren a mujeres jóvenes -menores de veinticinco años-, solteras y procedentes del ámbito rural, sin cargas familiares que reduzcan su productividad o que las ausente del lugar de trabajo. En el caso particular de la República Dominicana, se constata una preferencia por mujeres jóvenes con cargas familiares, en base a la creencia de que su necesidad de trabajar las convierte en mejores trabajadoras. En general, cuando se trata de mujeres con cargas familiares, las empresas suelen ofrecerles trabajo informal y a domicilio.

Es ambiguo, por lo tanto, el impacto de este tipo de empleos en la autonomía de las mujeres -la mayoría de origen rural-, o si, por el contrario, son una fuente de explotación y de discriminación. Según diversos estudios ambos efectos no son excluyentes, sino que se dan de manera simultánea. Hay que considerar que las condiciones de trabajo y los salarios en las multinacionales son generalmente mejores que en los empleos alternativos para las mujeres (industrias locales, economía informal, servicio doméstico, prostitución) y el trabajo remunerado, a pesar de los bajos salarios, les da la oportunidad de acceder a la sociedad de consumo, abandonar el hogar y ejercer su independencia personal, ya que les otorga una cierta autonomía económica y un cierto grado de emancipación social; aunque sigan todavía subordinadas al núcleo familiar. Sin embargo, los cambios en las relaciones de género dependen especialmente de la edad o la etapa vital en la que las mujeres se incorporan a la industria. En el caso de los países latinoamericanos, donde es frecuente que las mujeres con hijos a cargo sigan trabajando -y, además, existe un elevado desempleo masculino-, las mujeres se convierten en el principal sostén económico de la familia y ello sí conlleva variaciones importantes en las relaciones de género. En algunos de estos países (Jamaica y Puerto Rico, por ejemplo), se asiste a una clara sustitución de fuerza de trabajo masculina por femenina en los sectores de actividad no agrarios. En el caso de Puerto Rico o México, el reclutamiento de mujeres por parte de las empresas multinacionales ha condenado al paro a los hombres, como consecuencia del declive de la ocupación en la agricultura y en la construcción. Esto explica por qué muchos de estos hombres se ven obligados a emigrar a los Estados Unidos si quieren trabajar y por qué muchas mujeres reemplazan a los hombres como "cabezas de familia".

1. Extraído de Salvador (2005) en base a Parella (2003).

En relación a la asignación de recursos refiere a que la promoción de la IED se ha tornado un componente fundamental para las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo, a través de la eliminación de restricciones y estímulos específicos. Ello ha dado lugar a cambios en la asignación de recursos y ha tenido implicaciones de género: se observan consecuencias adversas para los negocios de pequeñas y medianas empresas locales que no tienen la posibilidad de competir con las grandes multinacionales. Ello se traduce en implicaciones serias para las mujeres empresarias, que se concentran en pequeñas y micro-empresas.

Por su parte, el ingreso de IED genera presión sobre el tipo de cambio. Si el objetivo de la política monetaria es mantener el tipo de cambio estable controlando la liquidez del mercado doméstico y/o recurriendo a medidas como elevar la tasa de interés doméstica, ello acarrea importantes consecuencias para la inversión doméstica. En cualquiera de los casos hay efectos adversos sobre el empleo y el poder de compra y, por lo tanto, consecuencias distributivas para los diferentes grupos de la sociedad. Estos efectos pueden ser profundos, traumáticos y de larga duración para los sectores marginalizados y pobres de la sociedad, quienes cuentan con limitados recursos para compensar los shocks económicos, y las mujeres tienden a predominar en esos grupos. Por otra parte, dada la responsabilidad de las mujeres en la reproducción social, los sesgos de género en el acceso al crédito y la reducción del poder de compra resultan en una mayor carga sobre ellas para asegurar las fuentes alternativas de alimento así como generar ingresos adicionales. A su vez, el aumento de las tasas de interés probablemente también desplace a las empresarias mujeres que buscan créditos para instalar o expandir sus negocios.

Finalmente, los acuerdos de propiedad intelectual refieren a la protección de los derechos de propiedad de las ideas, las invenciones, las creaciones artísticas, etc. A nivel de la OMC, existe el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual relacionada con el Comercio (TRIPs por sus siglas en inglés). Williams (2003) define cuatro áreas de interés para el análisis de las implicaciones de género de estos acuerdos. Ellas son: agricultura y biodiversidad, salud pública, conocimiento tradicional, y transferencia de tecnología.

La agricultura y la biodiversidad son áreas de interés para las mujeres. Ellas generalmente trabajan en predios pequeños y los acuerdos de protección de la propiedad intelectual pueden limitar su acceso a las semillas y los fertilizantes. También las indicaciones geográficas que se incluyen en estos acuerdos son un medio de protección a vinos y bebidas espirituosas asociados a una determinada ubicación geográfica, limitando su producción y comercialización.

En relación a la salud pública, la preocupación refiere al aumento del costo de los medicamentos, y la limitación que impone dicho acuerdo al uso de las licencias obligatorias (utilizar una patente sin el consenti-

miento del autor) para permitir que un país produzca su propia medicación en caso de emergencia nacional.

Por su parte, el conocimiento tradicional (generalmente indígena) que emplea métodos propios en la elaboración de alimentos y el tratamiento de enfermedades puede verse amenazado por la biopiratería. Ello significa que es conocimiento no patentado por sus comunidades, ni producido con fines comerciales, pero puede ser explotado por intereses ajenos sin ningún beneficio para ellas.

Respecto a la transferencia de tecnología, se considera que estos acuerdos mantendrían aún más excluidas a las mujeres del acceso y el control del conocimiento tecnológico, así como de la información técnica referida al desarrollo de capacidades de gerenciamiento, organización y marketing, los canales de información y conocimiento, y la accesibilidad al crédito y los mercados.

5.3 Posibilidades de intervención política.

Dado que el comercio internacional no crea las desigualdades de género, pero puede reforzarlas; se requieren políticas específicas para revertir sus efectos negativos. En Elson, Grown y van Staveren (2007) se plantea que se debería identificar un mix de políticas (comerciales y otras) que fueran capaces de enfrentar las múltiples desigualdades simultáneamente. Para ello se deberían conocer las vías a través de las cuáles se relacionan el comercio y las desigualdades de género.

Razavi (2009) hace un planteo similar ya que sugiere "re-embeber" la economía *(re-embedded the economy*[173]*)* para facilitar una integración más armoniosa entre las metas de producción y de reproducción social. Ello requiere el fortalecimiento de los sistemas públicos responsables de garantizar el ejercicio de los derechos y significa invertir en áreas como: el buen funcionamiento y la accesibilidad a los servicios de salud pública, educación y servicios de cuidado, los derechos y estándares laborales que protegen el empleo de las mujeres y sus condiciones de trabajo, y la inversión en la provisión pública de un rango

173 Este término hace referencia al "embedded liberalism" que acuñó Ruggie (1982) para referirse a los arreglos institucionales puestos en marcha luego de la Segunda Guerra Mundial para compartir los costos de la apertura de los mercados a través de la protección social y otras formas de intervención (Razavi, 2009).

de servicios complementarios (agua, saneamiento, electricidad, calles pavimentadas) para sostener la economía del cuidado (UNRISD 2005, citado en Razavi 2009).

Pero también plantea que en el contexto de la liberalización comercial (que reduce los impuestos a las importaciones y exportaciones) y la libre movilidad del capital (que reduce los impuestos a las corporaciones, y a las ganancias del capital y los ingresos) es muy difícil para los gobiernos recaudar los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos y las transferencias que puedan satisfacer a las víctimas de las políticas económicas. En consecuencia, se dificulta la complementariedad entre las "políticas sociales" y las "políticas económicas", y en vez de repensar las políticas económicas a través de la perspectiva social (como planteaba Elson, 2004), se siguen trabajando en forma secuencial (una después de la otra) (Mkandawire, 2004). (Razavi, 2009)
La propuesta en términos de políticas sería que la liberalización comercial sea acompañada por políticas que busquen reducir las brechas de género. El desafío es lograr que las mujeres participen de la senda alta del desarrollo *(high road)*. Para ello los gobiernos deben comprender que las estrategias que atrapan a las empresas en la senda baja *(low road)* del desarrollo (cuando la competencia se basa en mano de obra barata y reducida protección social) entorpece la transición a la senda alta que supone mejorar la productividad a través de la innovación tecnológica y el desarrollo de capacidades. A su vez, en algunos países ese proceso de transición ha llevado a limitar el ingreso de las mujeres en los sectores de alta productividad (caso México y Taiwán). Por ello se precisan políticas específicas y adecuadas a cada país para que las mujeres puedan participar en la senda alta del desarrollo al igual que los hombres. (Elson, Crown y Çağatay, 2007:47).

Se han buscado diversos mecanismos para incidir políticamente e intentar prevenir o amortiguar los efectos de la liberalización comercial. Originalmente, se consideraron las cláusulas de género como un mecanismo para buscar que los acuerdos comerciales no profundizaran las desigualdades de género preexistentes. También se creó algún organismo específico para que los derechos de las mujeres estuvieran representados en las negociaciones comerciales. Posteriormente, se han desarrollado metodologías para la evaluación ex ante de los posibles impactos de un acuerdo o una política comercial, y se ha avanzado en

distintos mecanismos para establecer niveles aceptables de condiciones de trabajo en las empresas.

En el TLCAN los temas de género se incorporaron en el Acuerdo Suplementario sobre Asuntos Laborales. Estos están planteados en dos de los once "principios guía que los países se comprometen a promover, sujetos a la legislación nacional (de cada país) pero sin establecer estándares mínimos comunes". Estos dos principios son: la eliminación de la discriminación en el empleo, y la igualdad entre hombres y mujeres. Estos principios son sólo generales y su falta de cumplimiento no implica una sanción comercial directa. El acuerdo busca sobre todo, el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales; su efectividad se ve limitada por el hecho de que los mecanismos de apelación a la Comisión Laboral Trinacional y de creación de Comités de Expertos en Evaluación son sumamente engorrosos y difíciles de implementar.

En el acuerdo del Mercosur se creó un espacio formal de representación de los intereses de género en el proceso de integración, la Reunión Especializada de la Mujer (REM). El objetivo de la REM, es contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los países miembros. Sin embargo, la debilidad que subyace a la conquista de este espacio en la estructura institucional del Mercosur, es su carencia de recursos financieros y humanos para encarar su labor. Su vínculo con el movimiento de mujeres fue reducido hasta hace pocos años y su potencial de incidencia en los temas comerciales ha sido débil. Prácticamente, ha estado bastante alejada del proceso de negociaciones.

En el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico[174] (APEC por sus siglas en inglés) que involucra actividades de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, y la cooperación técnica y económica se desarrolló un marco para introducir la temática de género. El mismo consiste en tres elementos interrelacionados: análisis de género, información desagregada por sexo, y el involucramiento de las mujeres en las negociaciones del acuerdo. Este marco buscará sostener la eliminación de las barreras a la participación plena de las mujeres en la economía, incrementar su capacidad de respuesta a las oportunidades

174 En este acuerdo participan: Australia, Canadá, Chile, China, Corea, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Vietnam.

económicas que ofrece el comercio, e integrar sus intereses económicos en las estrategias de crecimiento económico. También se desarrollaron guías prácticas como herramientas para complementar el marco y asistir a APEC en su implementación[175] (APEC, s/f).

Gibb (2008) presenta varias sugerencias para incorporar la perspectiva de género en APEC:

- Integrar la dimensión de género en los mandatos de negociación de los funcionarios encargados del comercio, por ejemplo, instruyendo a los negociadores para que se aseguren que los compromisos relativos al comercio y la igualdad de género se refuercen mutuamente.
- Integrar la dimensión de género en los Planes de Acción Individual (PAI) de APEC modificando la plantilla de los PAI de tal modo que los miembros de APEC puedan informar sobre cómo han tenido en cuenta los aspectos relacionados con el género en sus actuaciones para la liberalización y facilitación del comercio y la inversión.
- Fortalecer las capacidades de los miembros de APEC para abordar las implicaciones de género que la liberalización del comercio tiene en distintos sectores, encargando cada año la preparación de un pequeño número de estudios de caso.
- Mejorar la recopilación y análisis de datos desagregados por sexo sobre el comercio y la actividad empresarial a fin de entender mejor los impactos locales de la globalización y la liberalización del comercio.

También se han desarrollado metodologías de evaluación de impactos de género del comercio (Gender Trade Impact Assessment - GTIA) que buscan ser un instrumento para identificar los efectos que puede tener una propuesta de política comercial sobre las desigualdades de género. Según UNCTAD (2004), algunas organizaciones internacionales han planteado estrategias para operacionalizar la utilización de esta herramienta, entre las cuales podemos citar tres: *Women´s Edge Coalition*[176] ha desarrollado y

175 Estas guías están disponibles en el sitio web de la Secretaría de APEC: www.apecsec.org.sg.

176 Es una coalición estadounidense que aboga por los derechos de las mujeres.

testeado un "Trade Impact Review framework" (marco para la Revisión de los Impactos del Comercio) que posibilite a los negociadores, gobiernos y otros predecir las potenciales ventajas y desventajas de los acuerdos comerciales; Women in Development Europe[177] (WIDE) ha desarrollado un set de indicadores que puedan ser utilizados para entender, medir y monitorear las relaciones entre género y comercio (se refiere a los indicadores propuestos por Irene van Staveren, citados en Espino y Staveren, 2001); la *Association of World Council of Churches-related Development Organizations in Europe* (APRODEV)[178] ha desarrollado un estudio de evaluación de impacto basado en género sobre temas relacionados a los acuerdos de asociación económica (Economic Partnership Agreement - EPA) y futuras negociaciones comerciales con la Unión Europea.

En Van Staveren, Elson, Grown y Çağatay (2007) entre los enfoques feministas para la política comercial, Barrientos (2007) analiza los efectos que han tenido los códigos de conducta y los estándares laborales en los sistemas de producción global. Estos serían una herramienta para mejorar las condiciones de trabajo en esos sistemas que se benefician de las políticas comerciales y los acuerdos de comercio para desarrollar su proceso de producción.

El tema crucial es que las mujeres generalmente se concentran en los empleos informales y temporales, y ése es el empleo que se ha intensificado con las prácticas de las grandes corporaciones trasnacionales. En su análisis, considera que las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales tienen limitaciones dada su focalización en los bienes finales y el empleo formal, y no en las complejas redes de productores y el empleo informal.

Los códigos de prácticas laborales de las empresas proveen otro punto de entrada ya que se extienden hacia la cadena de valor que genera los bienes exportables. Pero, raramente se extienden al entramado más complejo de subcontratistas y trabajadores informales donde subyacen las subordinaciones de género prevalentes en las cadenas de producción global. También plantea que las mejoras tienen lugar en los temas "visibles" como salud y seguridad, y menos en los "invisibles" como dis-

177 WIDE es una organización no gubernamental dedicada a fortalecer los derechos sociales y económicos de la mujer. Se compone de mujeres especialistas en género, mujeres activistas en organizaciones no gubernamentales y en asociaciones que luchan por la defensa de los derechos humanos.

178 APRODEV es una asociación de 17 organizaciones grandes europeas de ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo, vinculadas al Consejo Mundial de las Iglesias.

criminación y libertad de asociación. En realidad, estos códigos son motivados por un enfoque complaciente que favorece contemplar el riesgo de los empresarios por encima de los derechos de los trabajadores, y ha fallado en enfrentar las prácticas comerciales que intensifican la inseguridad en el empleo, socavando esos derechos.

Las ventajas de los códigos son que han catalizado nuevas formas de colaboración entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil que promueven la equidad de género, y han abierto espacios para la participación de nuevos actores, particularmente las organizaciones de mujeres o mixtas que impulsan estos temas.

Más recientemente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) está promoviendo una estrategia de trabajo decente en los sistemas de producción global. Ésta provee un enfoque más holístico para mejorar los derechos de los trabajadores al interior de los sectores exportadores vinculando los temas de empleo, los derechos de los trabajadores, la protección social, y el diálogo social. Ello, en el contexto de la liberalización comercial que llevó a que se socaven las regulaciones y prestaciones que existían para los trabajadores, provee una base para renovar los vínculos entre el gobierno y los trabajadores, y contribuir a garantizar su bienestar y sus derechos. Pero aún enfrenta fuertes desafíos para encarar las restricciones subyacentes en la mejora de los derechos de las trabajadoras vinculadas a los sistemas de producción global.

También se plantea que esta estrategia aunque está aún en una etapa temprana de implementación, amplía la esfera de intervención de las políticas de un foco acotado a los acuerdos comerciales y los códigos de adopción voluntaria, a una perspectiva más amplia e integrada para atender los derechos de los trabajadores. Se considera que provee un mayor potencial para tener en cuenta la naturaleza cambiante de la producción global, donde las condiciones de empleo están embebidas en una economía con sesgos de género que refuerza los estándares laborales de mala calidad en los distintos niveles de las redes de producción global. También abre la participación a un amplio rango de actores para trabajar en forma más cooperativa.

Como ya se mencionó, la propuesta de indicadores de Van Staveren, presentada como metodología para evaluar impactos, es también

un instrumento para el monitoreo de los acuerdos comerciales[179]. También se consideran como un medio para que los hacedores de política puedan transversalizar las metas de igualdad de género en dichos acuerdos y puedan ser utilizados por distintos actores que realizan incidencia política en las diversas etapas de las negociaciones comerciales. Al inicio para establecer una línea de base, durante las negociaciones y en varias etapas de la implementación para señalar posibles impactos de género, luego que el acuerdo fue implementado para monitorear sus efectos y poder alertar sobre cambios necesarios a introducir en la política comercial así como medidas complementarias a instrumentar. Pero, para todo ello, es imprescindible recoger más información desagregada por sexo (Van Staveren, 2007).

5.4 Reflexiones finales

La economía feminista brinda un marco teórico distinto para el análisis de los posibles impactos de género del comercio internacional. En América Latina se ha avanzado en el análisis descriptivo de la realidad, la formulación de hipótesis e interrogantes para la investigación, y el uso de herramientas que permitan establecer los vínculos entre género y comercio.

Más allá de la evidencia recogida, queda mucho por avanzar en términos de investigación, y de desarrollo de metodologías que permitan analizar los impactos en los dos sentidos (de ida y vuelta). Los impactos relevados hasta el momento tienden a señalar los efectos sólo en un sentido: de las políticas a las desigualdades de género; y se centran en el mercado de trabajo dada la disponibilidad de información estadística y los métodos utilizados para el análisis.

Sería interesante comprender mejor cuál es el proceso que lleva a que los sectores tradicionalmente feminizados, tiendan a desfeminizarse cuando se incorpora la tecnología. Se debería investigar más acerca de las dificultades que enfrentan las mujeres empresarias para lograr su inserción internacional. En ambos casos sería interesante identificar cómo inciden los estereotipos de género en esos

179 El capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio ha desarrollado un sitio web donde se presentan algunos de estos indicadores para los países del Mercosur (incluido Chile y Bolivia que son miembros asociados del bloque). El objetivo es ampliarlo para el resto de los países de América Latina. (www.generoycomercio.org/indicadores/index.shtml).

procesos y en qué medida podrían evidenciarse impactos desde las desigualdades de género al comercio; si ello puede significar un freno al potencial exportador.

Dados los problemas de informalidad que subsisten en el mercado laboral y sus efectos sobre la distribución del ingreso, sería de interés evidenciar los impactos de la apertura y la liberalización comercial en estos fenómenos, tomando en cuenta los elementos propios de las desigualdades de género que no se están considerando en las políticas y los análisis que se realizan al respecto.

Sería de interés conocer más sobre los cambios que la organización del trabajo remunerado en sectores vinculados a la competencia internacional, impone a la organización social del cuidado, particularmente el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares. Ventura-Dias también planteaba el beneficio que implica la liberalización para el consumo de los hogares, pero ello debería ser demostrado empíricamente considerando los cambios que pudiera significar para el ingreso disponible y el bienestar del hogar.

En relación a los temas de negociación que analiza Williams, hay poca evidencia recogida para los países de América Latina, sobre todo en relación a los efectos que pueden tener las negociaciones sobre inversiones, propiedad intelectual y servicios. En este último caso, es relevante considerar los efectos de la liberalización y/o privatización de los servicios sobre el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el hogar.

En relación a las políticas, hay que continuar el trabajo de sensibilización con los hacedores de política ya que aún no se visibiliza la importancia de este tema. Para ello, es importante brindar evidencia que demuestre más precisamente los vínculos entre género y comercio. También sería relevante establecer hipótesis a nivel de cada país o por subregión. Para los hacedores de políticas es importante que comprendan qué se pretende con el término "embeber la economía", o buscar que las políticas económicas y las políticas sociales se definan en forma integrada, no en forma secuencial, y contemplen las desigualdades de género.

Respecto a los instrumentos metodológicos que se han desarrollado como los indicadores de Staveren o las herramientas de evaluación de impactos de género del comercio (GTIA), sería interesante avanzar en su desarrollo y aplicación para que contribuyan en el proceso de clarificación de los vínculos entre género y comercio.

De la misma forma, habría que evaluar en qué medida las estrategias que está proponiendo la OIT sobre diálogo social y trabajo decente, se tornan compatibles con la dinámica de las empresas más expuestas a la competencia internacional.

En ambos casos, el propósito es mejorar los resultados que se obtienen con las políticas que se están desarrollando, tanto a nivel del comercio internacional como del mercado laboral y del sistema de protección social, para enfrentar los efectos negativos que puedan exacerbar las desigualdades de género vigentes y contribuir a revertirlas.

Bibliografía

Alesina, Lorena (2007), *Guía metodológica para el estudio de cadenas productivas con perspectiva de género*. Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN).

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) *Framework for the Integration of Women in APEC*. Disponible en: http://www.gender.go.jp/english_contents/apec/frame_work/contents.html.

Azar, Paola; Alma Espino y Soledad Salvador (2009), *Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina*. Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN).

Barrientos, Stephanie (2007), "Gender, codes of conduct, and labor standards in global production systems". En: van Staveren, Elson, Grown y Çağatay (eds.) *The feminist economics of trade*. Londres y Nueva York, Routledge, pp: 239-256.

Çağatay, Nilüfer (2005), "Gender inequalities and international trade: a theoretical reconsideration". *Serie Seminarios y Talleres* no. 136. Montevideo, CIEDUR y Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio (IGTN).

Çağatay, Nilüfer (2001), Trade, gender and poverty. Background Paper for UNDP (2003).

Çağatay, Nilüfer (1999), *Incorporación de género en la macroeconomía. Versión revisada de la ponencia preparada para la Reunión de Expertas del World Survey on the Role of Women in Development*. Julio 1-3, en Ginebra, Suiza.

Elson, Diane; Caren Grown e Irene van Staveren (2007), "Introduction. Why a feminist economics of trade?" En: van Staveren, Elson, Grown y Çağatay (eds.) *The feminist economics of trade*. Londres y Nueva York, Routledge, pp: 1-10.

Elson, Diane; Caren Grown y Nilüfer Çağatay (2007), "Mainstream, heterodox, and feminist trade theory". En: van Staveren, Elson, Grown y Çağatay (eds.) *The feminist economics of trade*. Londres y Nueva York, Routledge, pp:33-52.

Elson, Diane (2007), *International Trade and Gender Equality: Women as Achievers of Competitive Advantage and as Sources of Competitive Advantage*. Departamento de Sociología, Universidad de Essex, Reino Unido. Documento preparado para el "International Symposium on Gender at the Heart of Globalization", realizado en Paris del 21-23 de Marzo.

Elson, Diane (1999), *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets? Changing The Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care*. Gender Budget Initiative, Background Papers, Commonwealth Secretariat, United Kingdom, London.

Elson, Diane (1998), "The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organisation of Production", *New Political Economy,* no.2, vol.3.

Elson, Diane y Rosemary Mcgee (1995) "Gender equality, bilateral programme assistance and structural adjustment: Policy and procedures". *World Development,* no. 11, vol.21, pp:1987-1994.

Elson, Diane (1995), *Male Bias in Economic Development*. Manchester: University of Manchester Press.

Espino, Alma (2006), "Una perspectiva obstinada: liberalización comercial y financiera como motor del desarrollo". En: López, Espino, Todaro y Sanchís (eds.) *América Latina, un debate pendiente*. Montevideo, Uruguay, REPEM, DAWN, IFC, pp:93-130.

Espino, Alma (2001), "Análisis de género de las políticas comerciales". En: Todaro y Rodríguez (eds.) *El género en la economía*. Santiago de Chile, CEM-ISIS, pp:111-130.

Espino, Alma y Soledad Salvador (2010), "Comercio internacional, género y equidad". En: *El Comercio Justo en España 2009. Cuestión de género.* San Sebastián, CECJ y SETEM.

Espino, Alma; Irene van Staveren (2001), *Instrumentos para la equidad de género en los acuerdos comerciales*. Unión Europea, MERCOSUR, México. Bruselas, GEM-WIDE-CISCSA-CIEDUR.

Espinosa, Isolda (2010), *Apertura económica, género y pobreza: una actualización del perfil de género de la economía del istmo centroamericano 1990-2008*. Nicaragua: UNIFEM.

Fontana, Marzia (2006), *Survey of research on gender and trade: insights, gaps and coverage*. Institute of Development Studies, Universidad de Sussex. Documento presentado en "Gender in Global and Regional Trade Policies: Contrasting Views and New Research". CSGR, Universidad de Warwick, 5-7 de Abril.

Gibb, Heather (2008), *El género y los acuerdos comerciales regionales*. Documento preparado para la 13a Reunión de la Red de Mujeres Líderes de APEC. Instituto Norte-Sur, Ottawa, Canadá.

Jones, Nicola (2008), *Untangling links between trade, poverty and gender.* Briefing Paper, no.38. United Kingdom, Overseas Development Institute.

Picchio, Antonella (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida". En: Cristina Carrasco (editora), *Tiempos, trabajos y género.* Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona.

Salvador, Soledad (2003) *Comercio de servicios y género: hipótesis e interrogantes para un marco de análisis*. CIEDUR, Montevideo, mimeo.

Salvador, Soledad (2005), "El impacto de las multinacionales sobre las mujeres en América Latina". *Serie Documentos de Trabajo,* no.113, CIEDUR, Montevideo.

UNCTAD (2004), "Trading off Inequalities: Gender Trade Impact Assessment as a tool for Trade Reform". En: Tran-Nguyen y Beviglia (eds.) *Trade and Gender Opportunities and Challenges for Developing Countries*. Ginebra, United Nations, pp:361-384.

UNIFEM (1999), *El impacto del TLC en la mano de obra femenina en México*. Ciudad de México, UNIFEM.

Vaillant, Marcel y Carlos Casacuberta (2001), *Trade and jobs in Uruguay in the 1990's*. Montevideo, mimeo.

Van Staveren, Irene; Elson, Diane; Grown, Caren y Nilufer Çağatay (2007), *The feminist economics of trade*. Londres y Nueva York, Routledge.

Van Staveren, Irene (2007), "Gender indicators for monitoring trade agreements" En: van Staveren, Elson, Grown y Çağatay (eds.) *The feminist economics of trade*. Londres y Nueva York, Routledge, pp:257-276.

Ventura-Dias, Vivianne (2010), *Beyond Barriers: The Gender Implications of Trade Liberalization in Latin America*. Latin American Trade Network (LATN), Working Paper, no.122, Mayo.

Williams, Mariama (2003), *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System: A handbook for policy-makers and other stakeholders*. Commonwealth Secretariat, New Gender Mainstreaming Series on Development Issues.

6. Crisis, regímenes económicos e impactos de género en América Latina

Alma Espino, Valeria Esquivel y Corina Rodríguez Enríquez

6.1 Introducción

Este capítulo examina el impacto de la crisis global en América Latina, haciendo énfasis particular en sus implicaciones de género. Los impactos negativos de la crisis iniciada a fines de 2008 en Estados Unidos y rápidamente extendida a todo el mundo, fueron pronunciados en América Latina y especialmente en los países de Centroamérica, caracterizados por la vulnerabilidad externa, escasa diversificación de sus estructuras productivas y grandes desigualdades económicas y sociales, entre las que tienen una considerable importancia las desigualdades de género, raciales y étnicas.

El análisis específico de la crisis, sus impactos, las respuestas de política pública y sus implicaciones, puede entenderse como una aplicación concreta de lo que consideramos un abordaje macroeconómico desde la economía feminista. Así, intentamos desnudar las implicaciones de género de las políticas macroeconómicas, y confrontar con esto la pretendida "neutralidad de género" de los enfoques ortodoxos.

Para ello, vinculamos el análisis estrictamente macroeconómico con sus derivaciones en la economía real, el mercado laboral, la situación de ingreso de las personas, y las relaciones que las atraviesan.

Hemos optado como metodología por un análisis aplicado a casos nacionales (México, Argentina y Ecuador) y subregionales (Centroamérica), para dar cuenta de las similitudes y fundamentalmente de las heterogeneidades. Los diferentes impactos de la crisis, así como las distintas respuestas de política, y sus implicaciones, dan cuenta de la relevancia

de la dinámica macroeconómica sobre la vida de las personas, y los diferentes rendimientos que pueden obtenerse para mujeres y varones.

6.2 La crisis internacional y su impacto en las economías latinoamericanas desde una perspectiva de género

América Latina tiene una larga historia de crisis económicas. Algunas han sido autóctonas (como la crisis mexicana de 1996, o la argentina de 2001), y otras "heredadas" de fuera. En éste último caso, las vías de transmisión son variadas y pueden incluso ser concurrentes. Un primer mecanismo de transmisión de las crisis es el sistema financiero. La salida brusca de capitales en busca de refugios más seguros puede ocasionar desbalances acelerados, presiones sobre la oferta monetaria y el tipo de cambio que, dependiendo de las dinámicas económicas específicas, derive en aceleración de precios, y crisis inflacionarias.

La otra alternativa es que la crisis se transmita por canales vinculados con la economía real. Este parece ser el caso en la crisis actual y su impacto en la región. Tres son los mecanismos en este caso. En primer lugar, la desaceleración del comercio mundial puede impactar sobre las exportaciones de los países de la región. La relevancia de este mecanismo de transmisión depende lógicamente del grado de apertura de los países, de su perfil exportador y de la relevancia de las exportaciones en el PBI y como fuente de divisas. Asimismo depende de cuáles son los mercados externos de los cuales dependen sus exportaciones. Por ende, en la actual crisis, es de esperar que aquellos países cuyas exportaciones se concentran en el mercado estadounidense tengan un impacto más severo que aquellos países cuyas exportaciones son demandas por China u otros países menos afectados por la crisis.

En segundo lugar, la crisis puede derivar en reducción de la inversión extranjera directa, ya que la incertidumbre desincentiva a los capitales, y reduce la liquidez. Nuevamente, el impacto de una desaceleración de la inversión extranjera directa dependerá de la relevancia que la misma tenga como mecanismo de financiamiento de la inversión.

En tercer lugar, la crisis en los países centrales puede derivar en una reducción de las remesas que los inmigrantes latinoamericanos envían

desde los países centrales (particularmente Estados Unidos y Europa). Esto, debido al empeoramiento de los ingresos y las oportunidades laborales en los países de destino.

Todo lo anterior tiene (o puede tener) impacto por tanto en la economía real, en el nivel de actividad y a su tiempo, en el nivel de empleo e ingresos de los países de la región. El empeoramiento de las condiciones de ingreso puede derivar a su vez en distintas estrategias de sobrevivencia de los hogares, a través de la incorporación de más miembros del hogar al mercado, una utilización más intensa de su tiempo de trabajo, o el reemplazo de consumo de mercado por producción de autoconsumo (tanto bienes como servicios).

Cada una de estas situaciones tendrá derivaciones diferentes para los varones y las mujeres. Las experiencias de crisis anteriores pueden dar algunas pistas de lo esperable en esta oportunidad. La historia enseña que las crisis pueden promover la participación económica de las mujeres, ante el deterioro de la situación de empleo e ingreso de sus compañeros. Adicionalmente, la situación de empleo de los varones puede empeorarse más que las de las mujeres, si los sectores productivos afectados por la baja del comercio exterior y del nivel de consumo y actividad general, son aquellos donde los hombres se encuentran sobre-representados. Todo esto puede derivar en una reducción de las brechas de género en el mundo laboral, incluso a pesar que las oportunidades de empleo para las mujeres sigan siendo precarias[180]. Por otro lado, la desmejora general de las condiciones de ingreso puede derivar en un incremento de la demanda sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, ante la necesidad de los hogares de recurrir a instancias alternativas al consumo en el mercado. En lo que sigue, miramos a estos mecanismos y estos impactos, para el caso de la crisis actual, en los países de la región[181].

180 Montaño y Milosavljevic (2010) resumen las enseñanzas de crisis anteriores, sobre su impacto particular en las mujeres.

181 Por cuestiones de disponibilidad de información, el foco central del impacto real de la crisis en la situación de mujeres y varones, se analizará en relación con el mercado laboral.

6.2.1 La crisis actual y las economías latinoamericanas

El año 2009 fue difícil para América Latina. Después de cinco años de crecimiento ininterrumpido de aproximadamente 3%, el PIB de América Latina y el Caribe se contrajo un 1,9% (-2.8% en términos per cápita) en ese año (CEPAL, 2010a:93).[182]

Estas cifras reflejan el impacto de la crisis financiera mundial, que afectó las economías latinoamericanas desde el último trimestre de 2008. Durante la segunda mitad de 2009, cuando parecía que la crisis financiera mundial sería profunda pero de corta duración, las economías latinoamericanas también mostraron algunas señales positivas, que continuaron en 2010. De nuevo según CEPAL (2010), la región creció a un ritmo estimado de 6% en ese año (4,5% en términos per cápita). Sin embargo, la fuerza y la sostenibilidad de esta recuperación sigue siendo una cuestión abierta, en una medida no menor debido al hecho que la inestabilidad financiera se ha recrudecido en Europa, mientras los indicadores macroeconómicos siguen mostrando evoluciones preocupantes en Estados Unidos. Por otro lado, es de esperar que los planes de austeridad que los países centrales han implementado como respuesta a la crisis, profundicen sus implicaciones negativas.[183]

Al comienzo de la crisis se hizo evidente que las economías de América Latina no serían inmunes a lo que sucedía en la economía mundial, es decir, que no se "desacoplarían" de la misma, como se había señalado en base a la "sólida" situación macroeconómica y fiscal de muchos países de la región. Es verdad que la crisis financiera internacional no se transformó en crisis financieras nacionales, y que la mayoría de los países fueron capaces de contener la salida de capitales o hacer frente a ella sin alteraciones importantes en sus mercados de divisas. Sin embargo, la crisis golpeó a las economías latinoamericanas a través de la contracción del comercio internacional, la caída de los precios de los productos básicos y, en menor medida de las remesas, todos canales reales de transmisión de la crisis, de

182 La perspectiva es aún peor para el Caribe, cuyas economías vieron contraer su PIB de 2,1% en 2009. Las economías del Caribe, muy diferentes de las de América Latina, no serán tratadas en este capítulo.

183 Este capítulo concentra su análisis sobre todo en el primer período de la crisis, hasta la tenue recuperación regional de 2010. Como se mencionó, el recrudecimiento de la inestabilidad financiera global, la virtual bancarrota de algunos países europeos (siendo Grecia el caso más notable, aunque no el único), y expectativas de una profundización de la recesión, o la desaceleración de la recuperación (dependiendo de los casos nacionales), es de esperar que produzca efectos aún inconmensurables en la región.

los que las economías latinoamericanas, abiertas y orientadas al exterior, no podían protegerse.

El crecimiento de América Latina en el período 2004-2007 se había dado en un contexto externo excepcionalmente favorable en los precios de productos básicos (especialmente minerales), en pleno auge del comercio internacional, abundante financiamiento externo y altos niveles de remesas (Ocampo, 2009).[184] Todos estos factores hicieron posible que la mayoría de las economías de América Latina sostuvieran superávits de cuenta corriente, mejoraran la situación del sector público, redujeran la carga de su deuda externa y acumularan activos externos (reservas).[185] América Central fue la excepción en esta tendencia, debido a que la mencionada evolución de precios perjudicó a los importadores de energía y alimentos, que sufrieron durante el período de auge un deterioro de sus términos de intercambio y fuertes presiones inflacionarias.

La crisis de 2008-2009 continúa

"A principios de 2009 cundía el pesimismo respecto de la economía mundial. Todo parecía indicar que se había desatado con furia desmedida la peor crisis financiera desde la Gran Depresión: los mercados de activos en los Estados Unidos y, después, en la mayoría de los países en desarrollo y de las economías emergentes se habían desplomado y se mostraban extremadamente volátiles; el comercio mundial se había desmoronado. Los flujos de capital golondrina empeoraron las cosas aún más si cabe para los países sometidos a una disciplina fiscal impuesta desde el exterior, ya que tuvieron que pagar las consecuencias de una crisis que no habían provocado.

Tan sólo un año después, la situación, en comparación con los años anteriores, parecía haber dado un vuelco radical. Los países en desarrollo (particularmente, los de Asia) eran los primeros en salir de la crisis; muchos de ellos, en vez de caer en la recesión, habían sufrido únicamente una desaceleración del crecimiento.

La producción de la economía mundial –incluidos varios de sus factores más importantes– se está recuperando ahora de los descensos en picado de finales de 2008 y principios de 2009 (...). Las rentas se han recompuesto en los Estados Unidos, el Reino Unido y la zona del euro, especialmente a partir del segundo trimestre de 2009 (...).La mejoría se debió en gran parte a las medidas de reactivación económica adoptadas al comienzo de la crisis,

184 Sigue siendo un tema de debate si son las mejores condiciones macroeconómicas (las fundamentales) (CEPAL, 2009a) o las extraordinariamente buenas condiciones externas (Ocampo, 2009) las que han hecho posible que las economías latinoamericanas estuvieran mejor preparadas para enfrentar la crisis. Las recomendaciones de política difieren en función de que si se está a favor de uno u otro diagnóstico. Nos estamos inclinamos por la segunda hipótesis.

185 No sin tensiones sobre el tipo de cambio, dado que estos factores generan presiones a la apreciación cambiaria. Por ejemplo, Chile, Argentina y Brasil vieron sus tipos de cambio reales apreciarse durante los años de auge.

que, en contra de lo que podría parecer, obedecieron a un impulso coordinado. Los gobiernos de todos los países del mundo respondieron no sólo con planes de salvamento de las entidades financieras en apuros, sino con medidas de estímulo económico para conjurar el peligro de depresión. Muchos observadores se han visto tentados a considerar que la recesión mundial de 2008-2009 fue un mero problema pasajero en la dinámica cíclica de crecimiento constante de la economía mundial.

En realidad, esta conclusión simple nunca fue válida realmente, como lo pusieron de manifiesto las crisis de deuda soberana que estallaron en países como Dubai y Grecia. [En efecto, a] nivel estructural, aún no se ha puesto remedio a los tres desequilibrios básicos que causaron la crisis reciente de la economía capitalista internacional: el desequilibrio entre las finanzas y la economía real; los desequilibrios macroeconómicos entre los principales agentes de la economía internacional; y el desequilibrio ecológico que se convertirá necesariamente en un escollo para el crecimiento económico futuro, tanto a causa del cambio climático como por otros problemas derivados del medio ambiente y de la demanda de energía."

Fuente: Ghosh (2010).

Las condiciones del comercio internacional comenzaron a deteriorarse antes de septiembre de 2008, y sus efectos ya eran visibles en ese año, aunque la situación empeoró considerablemente luego de esa fecha (Ocampo, 2009). La disminución drástica de la demanda de petróleo, y en menor medida de la demanda de alimentos, provocó la caída de los precios de estos productos, perjudicando a los países exportadores de petróleo y a los países sudamericanos exportadores de alimentos (lo cual compensó parcialmente los efectos de la inflación de precios en Centroamérica). La profunda contracción del volumen del comercio golpeó a su vez, particularmente a los países especializados en la exportación de productos manufacturados como México, El Salvador y Costa Rica. CEPAL (2009a:15) estimó que en 2009 las exportaciones de América Latina se redujeron un 9,6% en términos reales y casi un cuarto (23,4%) en términos nominales, reflejando el grave deterioro de los términos del intercambio para la región. Por su parte, la reducción de la demanda de países desarrollados afectó particularmente a los ingresos por turismo de México y Centroamérica.

Además, la caída del ingreso de las familias y del empleo en Estados Unidos y Europa (especialmente en España) obligó a los migrantes a reducir sus remesas. Los países altamente dependientes de las remesas experimentaron fuertes contracciones de estos flujos (en términos de dólares), como Colombia (-17.9%), México (-16.1%) y Ecuador (-12.6%)[186]. En el caso de Centroamérica, las remesas disminuyeron en promedio

9%. Debe señalarse que en algunos países, como Colombia y México, la depreciación de sus monedas frente al dólar aumentó el poder adquisitivo de las remesas en el mercado doméstico, lo que puede haber más que compensado el hecho de que las familias recibieran menos dólares. Por el contrario, la contracción de las remesas se sintió fuertemente en Ecuador debido a la dolarización de la economía, que impide cualquier ajuste "cambiario" (Ocampo, 2009:706).

En este contexto sombrío, los países latinoamericanos experimentaron la crisis con intensidad diferente. Algunos países pasaron por recesiones agudas, como México (cuyo PIB cayó 6,7% en 2009), y la mayoría de los países centroamericanos. Otros países se estancaron, como Ecuador (0,4%), y otros (en particular, en el cono sur y la región andina) desaceleraron considerablemente sus tasas de crecimiento (por ejemplo, Argentina, 0,7% y Bolivia, 3,5%) (CEPAL, 2009a).

Este panorama desigual es el resultado de la forma en la que los "canales de transmisión" de la crisis operaron sobre las distintas economías, en función del grado de integración con la economía norteamericana, su nivel de apertura a los flujos financieros externos, su tipo de cambio real pre-crisis y su dependencia de las remesas (Puyana, 2010). Pero el desempeño de los países varió también dependiendo de si fueron capaces de aplicar políticas contracíclicas y, cuando lo hicieron, de la magnitud y rapidez con que se implementaron las mismas. El "espacio" fiscal y monetario del que los países disponían no sólo dependía del nivel de superávit fiscal, del nivel de reservas y de la carga de la deuda (Fanelli y Jiménez, 2009), sino también del particular enfoque macroeconómico de los países, de la forma en que se establecieron las prioridades y de la capacidad de las burocracias locales para aplicar políticas contracíclicas.

Con relación a las políticas contracíclicas o de "sostén de la demanda", cabe mencionar que los países latinoamericanos privilegiaron el gasto público y los programas sociales por sobre reducciones de impuestos y programas de empleo. Debido a la baja presión impositiva y a la elevada informalidad de sus economías, los gobiernos general-

186 Datos de Colombia y Ecuador para el período 2008-2009; datos de México de enero a septiembre de 2009. Las remesas fueron las primeras en disminuir, debido a la crisis en las economías centrales, y existen indicios de que aumentaron nuevamente ya en 2009 (CEPAL, 2009a:16). Aunque la contracción en las remesas tuvo un gran impacto en los países receptores, el impacto general regional fue más débil que el del comercio y de los mercados financieros (Ocampo, 2009:706).

mente optan por políticas expansivas asociadas directamente con el lado del gasto y no con los impuestos. Por su parte, los programas de transferencias monetarias condicionadas[187], con más de una década de desarrollo en la región, tenían burocracias capaces de aplicar estrategias anticrisis apoyadas en este tipo de programas.[188] Países donde estas bases institucionales estaban ausentes privilegiaron subsidios al consumo (Kacef, 2009). Adicionalmente, algunos países implementaron medidas para sostener la solvencia del sistema bancario, como ha sido el caso en los países centroamericanos, más vulnerables a los shocks financieros.

La recesión provocó elevados costos sociales. La tasa de desempleo creció a 8,2% en promedio en 2009, es decir, un punto porcentual más con respecto al año anterior (CEPAL, 2010a: 93). Esta cifra estuvo por debajo de las previsiones de principios de 2009 debido al efecto combinado de una menor tasa de participación de la fuerza de trabajo –el efecto del trabajador desalentado, que operaba principalmente entre los jóvenes–, las señales positivas que la economía fue mostrando durante la segunda mitad del año y posiblemente también las políticas contracíclicas que los países lograron implementar (CEPAL/OIT, 2009). Aunque es difícil medir los efectos de estas últimas más allá de sostener la demanda agregada, debe señalarse que las políticas contracíclicas no fueron siempre elegidas por su potencial de creación directa de empleo, y en ningún caso tuvieron como objetivo la creación de oportunidades de empleo para las mujeres. Sólo las economías latinoamericanas de mayor tamaño pudieron canalizar recursos para inversión pública durante la crisis, cuyo potencial de creación de empleo es mayor que el de las transferencias, aunque el empleo creado es empleo típicamente masculino (si los gobiernos fueron capaces de ejecutar esta inversión pública a tiempo es otro asunto). Los programas de empleo de emergencia son comparativamente más intensivos en trabajo, pero la experiencia latinoamericana al respecto es dispersa y concentrada en los países de Centroamérica (CEPAL/OIT, 2009:13). Aunque existe poca información sobre los efectos de la crisis sobre la pobreza y la distribución del ingreso, la CEPAL (2010b:18) estima que du-

187 Ver al respecto capítulo 8.

188 Con esto queremos decir que la política social es en cierto sentido "sendero-dependiente", no que los programas de transferencias condicionadas sean necesariamente más "eficientes" (la opinión de CEPAL, 2009a:21). Las transferencias universales y los programas de empleo fueron menos extensos. Ver a continuación la discusión sobre la Asignación Universal por Hijo en el caso argentino, y el Programa de Trabajo Temporal en México.

rante 2009, la pobreza se mantuvo en un 33% de la población, pero la pobreza extrema aumentó en la región medio punto porcentual durante 2009, llegando a 13,3%. Aunque estas cifras son elevadas, no revierten las mejoras registradas en el periodo 2004-2008. Sin embargo, la crisis de 2009 podría haber desplazado por debajo de la línea de pobreza a 3 de los 41 millones de personas que habían logrado salir de la pobreza en los últimos años.[189]

Como en las anteriores crisis, en América Latina el aumento del desempleo fue mayor entre los hombres, debido a que estos últimos se concentran en los sectores económicos más dinámicos y por lo tanto, son más propensos a ser afectados por la recesión[190]. En países con información disponible, la industria manufacturera fue la más afectada por la disminución en el empleo en el primer semestre de 2009. Las contracciones en el empleo en este sector variaron entre -0,9% en Colombia y -7% en México (aunque hubo una tímida reversión de esta tendencia en 2010). La construcción, tradicionalmente masculina, también vio su empleo desplomarse -2,4% en México y -5.3% en Venezuela (CEPAL/OIT, 2009).

Debido al empeoramiento de las condiciones del mercado laboral, la tasa de actividad masculina disminuyó, mientras que la de las mujeres siguió siendo constante o incluso mayor en algunos países (por ejemplo, en México). Estas cifras muestran a la vez la tendencia de más largo plazo en la reducción de la brecha de participación laboral de mujeres y varones, y el efecto "trabajador secundario" en el caso de las mujeres, quienes entran al mercado de trabajo precisamente en sus peores coyunturas, con el objetivo de aumentar las posibilidades de obtener al menos un ingreso para sus hogares en contextos de alto desempleo de los varones.

La calidad del empleo también empeoró a consecuencia de la crisis. El empleo por cuenta propia aumentó y el número de trabajadores asalariados registrados se estancó en 2009 (CEPAL/OIT, 2009 y 2010). Debido

189 Estas estimaciones son más benignas que las publicadas a finales de 2009, que indicaban que la incidencia de la pobreza alcanzaba al 34% de la población, y que la pobreza extrema llegaba al 14% para ese año (CEPAL, 2009d).

190 En América Latina, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se caracteriza por un mayor desempleo, condiciones de trabajo más precarias y mayores niveles de informalidad en comparación con los hombres (CEPAL, 2009d). Como resultado de estos fenómenos, las mujeres tienen menor cobertura de seguridad social, menor acceso a la salud, y salarios más bajos que los hombres, incluso con los mismos niveles educativos.

a que están sobrerrepresentadas en estos puestos de trabajo, las mujeres son relativamente más afectadas en el deterioro de la calidad del empleo asalariado, que los hombres.

Las mujeres están también sobrerrepresentadas entre los hogares pobres, ya que tienen menores oportunidades de generación de ingresos, o porque sus ingresos son bajos.[191] Las cifras de pobreza mencionadas más arriba pueden, por tanto, implicar un impacto más duro para las mujeres.

La reducción en los ingresos fiscales tiene impactos de género importantes, si los gobiernos optan por redirigir (o recortar) el gasto público social (educación, protección social, infraestructura básica) como consecuencia de la crisis. Sin embargo, los programas sociales, cuyos beneficiarios son mayoritariamente mujeres, no cambiaron en la mayoría de los países -una positiva "innovación" con relación a experiencias en las crisis pasadas. De hecho, cabe señalar que la combinación de la merma en los ingresos de los hogares y los recortes en los servicios sociales proporcionados por el estado resultó, en el pasado, en un aumento de las cargas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Aunque no existe información actualizada para investigar si esto ha sucedido como resultado de la última crisis, los efectos de las cargas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado debieran ser tenidos en cuenta al analizar los cambios en el empleo y en los servicios sociales proporcionados por el Estado como consecuencia de la crisis.

6.3 Respuestas nacionales a la crisis internacional en América Latina

6.3.1 El caso de México

México ha sido el país latinoamericano más golpeado por la crisis internacional. El PIB mexicano cayó 6,7% en 2009, después de que se registrara una caída de 10.1% entre el segundo trimestre de 2008 e igual período de 2009 (INEGI, 2009). En 2009, la producción manufacturera descendió 9,9% y la inversión extranjera directa (IED) a la mitad de su valor anterior. Debido al elevado nivel de integración de la economía mexicana a la economía norteamericana como exportadora de ma-

191 Aunque son excesivamente representadas entre los hogares encabezados por mujeres, la jefatura femenina no puede equipararse automáticamente a la pobreza. Ver Chant (2003).

terias primas industriales y petróleo, la dinámica del PIB mexicano se "acopló" a la de su país vecino y socio comercial.

La recesión tuvo costos sociales inmediatos. A principios de 2009, el desempleo aumentó a 5%, un nivel desconocido durante una década y permaneció elevado durante todo el año, llegando a 6,8% en septiembre de 2009 (datos nacionales) (CEPAL/OIT, 2010).[192] La calidad de empleo también se deterioró. Entre octubre de 2008 y octubre de 2009, el número de trabajadores formales (afiliado al Instituto Mexicano de Seguridad Social) se redujo en más de medio millón, o 4,3 puntos porcentuales. Mientras que el empleo total se contrajo, y se amplió el sector informal. Las corrientes de migración neta se contrajeron en un 50% en comparación con años anteriores (INEGI, 2009b). La última información sobre la pobreza, a su vez, indicó que 37% de la población mexicana vivía por debajo del umbral de la pobreza en 2008, una cifra que debe haber aumentado desde entonces (CEPAL, 2009a).[193]

En las últimas dos décadas, la economía mexicana ha estado "orientada al mercado", abriendo su corriente y cuentas de capital y disminuyendo el papel económico del estado. Como resultado de las reformas, México se convirtió en una economía muy abierta, donde el comercio internacional (exportaciones e importaciones) representa 60% del PIB, una proporción elevada para una economía de tamaño intermedio. Las políticas macroeconómicas de inspiración ortodoxa privilegiaron la estabilidad de precios, y la autoridad monetaria no intervino sustancialmente en el mercado cambiario. El frente fiscal se caracterizó por una fuerte disciplina fiscal (en 2006 se estableció por ley que el déficit fiscal no puede superar el 1% del PIB). Como resultado, el superávit del sector público se mantuvo alrededor del 2% del PIB en el periodo 2005-2008, la relación Deuda/PIB se encontraba entre las más bajas de Latinoamérica en 2008 (6%), y la inflación se mantuvo en alrededor del 5% durante la última década (CEPAL, 2009a: Anexo Estadístico).

Aunque otras economías en América Latina siguieron una ruta similar durante la década de 1990, muchas (en particular, Argentina, Bolivia,

192 Hemos subrayado el cambio en la tasa de desempleo, desde niveles relativamente bajos en comparación con los de otros países de América Latina. Como se desarrolla a continuación, esto es el resultado de un flujo de migración constante que opera como una "válvula de escape" para el mercado de trabajo mexicano

193 La cifra de 2009 aún no fue publicada en el momento de la última revisión de este capítulo.

Brasil, Ecuador y Venezuela) se alejaron del paradigma neoliberal en la década actual y, tanto en el discurso como en la acción, viraron hacia la heterodoxia.[194] Por el contrario, México perseveró en su orientación ortodoxa, lo que hizo a esta economía particularmente vulnerable a los shocks externos negativos.

En efecto, en los años previos a la crisis, la economía mexicana se hizo cada vez más vulnerable a la reversión de las corrientes comerciales y financieras. El énfasis en la estabilidad de precios impidió la monetización de los flujos de capital y el uso de la tasa de cambio como una herramienta para promover la producción local. El tipo de cambio nominal se mantuvo sin variaciones entre 2005 y agosto de 2008, y el tipo de cambio real se apreció sustancialmente.

Por otra parte, no se verificó el esperado "crecimiento liderado por exportaciones". El ritmo de crecimiento del PIB mexicano fue lento en comparación con América Latina, particularmente durante el período 2004-2007, cuando México creció aproximadamente al 4% anual, dos puntos porcentuales por debajo del crecimiento de PIB promedio de América Latina. Las importaciones crecieron a la par que las exportaciones, lo que llevó a un aumento del contenido importado del PIB y a un déficit de balance comercial de 2,2% del PIB en promedio durante el periodo 2001-2008 (Moreno-Brid, 2009:10). Las exportaciones de petróleo explicaban más del 10% del valor de las exportaciones totales antes de la crisis, lo que tornaba a la economía altamente vulnerable a la reversión del boom petrolero. La IED, con bajos vínculos con el resto de la economía y poca intensidad en la generación de empleo, tendió a desplazar a la inversión nacional (Puyana, 2010).

En términos fiscales, la intervención mínima del estado en la economía se asocia a bajos niveles de ingresos fiscales en comparación con otros países de América Latina, de sólo el 14% del PIB. Por otra parte, los ingresos petroleros representan el 40% del total de los ingresos fiscales. Como resultado, las empresas y las familias mexicanas enfrentan las cargas fiscales más bajas de América Latina (9% del PIB).

194 Estas rutas están lejos de ser "revolucionarias". Ver Cornia (2009) para una revisión de las políticas económicas aplicadas por gobiernos de centro-izquierda en la región.

La crisis internacional golpeó la economía mexicana a través de los canales financiero, comercial y de remesas. La reducción del financiamiento externo racionó drásticamente el acceso a los mercados de capitales de las empresas y del gobierno. Esto fue particularmente grave para grandes conglomerados que enfrentan problemas para cumplir con sus obligaciones financieras (Moreno-Brid, 2009). La contracción del crédito se transmitió al sistema bancario local, dominado por bancos estadounidenses, de manera que el crédito bancario total se contrajo en un 5% y los créditos al consumo en un 22%, lo que contribuyó a la contracción del consumo (-11%). En este contexto, la IED se contrajo en un 40%, y la inversión total en un 6,5%.

La salida de capitales de corto plazo condujo a una activa intervención en el mercado de cambios. Después de una depreciación de 18% en octubre de 2008, México continuó devaluando su moneda hasta marzo de 2009. En promedio, el peso mexicano perdió 19% de su valor frente al dólar durante el año 2009. Después de perder casi una cuarta parte de sus reservas, México recibió una línea de crédito de 47 mil millones de dólares del FMI. A pesar de que no se utilizaron estos fondos, la línea de crédito ayudó a revertir las expectativas de nuevas devaluaciones y contribuyó a la estabilización del tipo de cambio.[195]

La alta proporción de exportaciones/PIB (entre 30% y 35%) significa que la contracción de las exportaciones se transmite rápidamente al resto de la economía. Así, el principal impacto en la economía mexicana fue la caída en los precios del petróleo, y la reducción de la demanda internacional de partes y componentes industriales, especialmente las relacionadas con la industria automotriz, altamente integrada a los Estados Unidos. Las exportaciones se contrajeron un 23,3% en 2009, y entre ellas las exportaciones de petróleo el 43% y las relacionadas con la industria automotriz el 33%.[196] Aunque las importaciones también se contrajeron un 25% como consecuencia de la recesión, el déficit comercial fue aproximadamente de 13 mil millones de dólares en 2009. Sin embargo, las remesas (transferencias netas), aunque cayeron un 20% en 2009, fueron suficientes para financiar la mayor parte de este déficit. El déficit de cuenta corriente fue de aproximadamente 6 mil millones de dólares en 2009, la mitad del experimentado en 2008.

195 Un swap de la Reserva Federal por 30 mil millones de dólares también contribuyó a ello.

196 CEPAL (2009b:3) estimó que la contracción de las exportaciones automotrices serían directamente responsables de la caída de 1,1 puntos porcentuales del PIB mexicano.

Los ingresos fiscales se contrajeron un 8,7% en términos reales (24,4% de reducción en los ingresos del petróleo y reducción del 12,8% en los ingresos no petroleros). El gasto público aumentó 4,2% en términos reales entre enero y septiembre de 2009, liderado por el incremento en gastos de capital. Por lo tanto, se estima que el déficit fiscal alcanzó el 2,3% del PIB en 2009.

6.3.1.1 Consecuencias sociales y de género de la crisis en México

Como se señaló antes, el desempleo aumentó constantemente desde octubre de 2008, para estabilizarse sólo a finales de 2009. En agosto de 2009, la tasa de desempleo alcanzó un máximo histórico de 6,3% (ajustado por estacionalidad). A partir de noviembre de 2008, la tasa de desempleo de las mujeres y los hombres aumentó más de 2 puntos porcentuales. Durante los años anteriores a la crisis, el desempleo de las mujeres había sido consistentemente más alto que el de los varones, mostrando un patrón contracíclico. La tasa de actividad de las mujeres se incrementó como resultado del deterioro de los indicadores de empleo, incluso desde antes de la crisis. En 2007, la participación laboral femenina fue aproximadamente del 40%, mientras que en el tercer trimestre de 2009 llegó al 43%, lo que podría explicar la elevada tasa de desempleo de las mujeres en esos meses.

Las mujeres mexicanas ocupadas se concentran en el sector servicios (casi el 80% son empleadas en servicios y comercio), por lo que la dinámica del empleo es altamente dependiente de la demanda interna. Por el contrario, aproximadamente el 30% de los hombres empleados trabajan en la industria manufacturera y construcción, y 20% en el sector primario.

La Tabla 6.1 muestra las variaciones absolutas en el empleo entre el tercer trimestre de 2007, 2008 y 2009, dejando claro el impacto de la crisis sobre el empleo. Allí se ve que la contracción en la industria manufacturera rápidamente produjo un ajuste a la baja de 136 mil puestos de trabajo. Las mujeres en la industria manufacturera perdieron más puestos de trabajo que los hombres respecto a su participación en el empleo industrial. En el sector primario también se perdieron puestos de trabajo de las mujeres, por lo que las mujeres perdieron 116 mil puestos en estos sectores. Esta pérdida fue compensada por los sectores de comercio y servicios, que crearon puestos de trabajo. Entre 2008 y 2009, otro medio millón de empleos se perdieron en la industria manufacturera, las tres

cuartas partes de los cuales fueron empleos masculinos. De hecho, los hombres perdieron puestos de trabajo en *términos absolutos* durante este último período, mientras que las mujeres ganaron empleos casi por medio millón de puestos (aunque la creación de empleo en servicios y comercio fue menor que el año anterior).

Tabla 6.1. México. Diferencias absolutas en la población empleada por industria y sexo, 2007-2009

	Diferencias absolutas entre el tercer trimestre de 2007 y el mismo trimestre de 2008			Diferencias absolutas entre el tercer trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2009		
Industria	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	709.169	525.873	183.296	291.465	-169.264	460.729
Sector primario	15.627	73.189	-57.562	80.498	70.422	10.076
Construcción e Industria manufacturera	-136.282	-76.769	-59.513	-541.203	-388.489	-152.714
Servicios y comercio	808.986	523.495	285.491	796.942	181.137	615.805
Otros	20.838	5.958	14.880	-44.772	-32.334	-12.438

Fuente: Autoras, en base a INEGI, BIE, Banco de Información Económica.

En este contexto, el sector informal se amplió como fuente de empleo alternativa al desempleo. Las mujeres encontraron cada vez más oportunidades de empleo informal, de manera que casi un tercio del empleo femenino (29,5%) era informal a fines de 2009. La pérdida de puestos de trabajo masculino también condujo a una expansión en la proporción de hombres que trabajan en el sector informal (28% a principios de 2010). Existe también otra medida de los límites del mercado laboral mexicano para generar puestos de trabajo decentes, la tasa de "Condiciones críticas de ocupación", que aúna a los subempleados, los empleados que aun trabajando jornada completa, no cobran el salario mínimo y a los sobreocupados (> 45 horas semanales) que no ganan el equivalente de dos salarios mínimos. La proporción de trabajadores y trabajadoras en condiciones críticas de ocupación descendió desde mediados de la década hasta finales de 2008 (cuando llegó al 10% de las mujeres ocupadas, y al 11% de los varones), pero se incrementó en 2 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2009, estabilizándose en un nivel más alto desde entonces.

En resumen, el mercado de trabajo mexicano mostró el impacto de la crisis del período 2008-2009. Los hombres perdieron puestos de traba-

jo en términos absolutos, debido a que los mismos se concentran en los sectores más gravemente afectados por la crisis externa (industria manufacturera, sector primario). Las mujeres entraron al mercado de trabajo para contrarrestar las pérdidas de empleo de otros miembros de la familia, encontrando oportunidades de empleo en los servicios y en el sector informal.

Debe tenerse en cuenta que detrás de estas cifras se encuentra la "válvula de escape" del mercado laboral mexicano, el flujo constante de migración hacia los Estados Unidos. Los flujos migratorios se ralentizaron considerablemente desde su pico en el período 2006-2007 (más de medio millón de migrantes) hasta el período 2008-2009 (200 mil migrantes). La reversión de los flujos migratorios podría ejercer una presión adicional sobre la tasa de participación de la mano de obra mexicana, aumentando el desempleo.

Por último, la discriminación salarial de género es generalizada y sostenida en el tiempo. Para los años 2008-2010, aproximadamente el 40% de las mujeres ocupadas ganaba igual o menos que dos salarios mínimos, mientras que 30% de los hombres ocupados estaban en esta situación. O, como señala Puyana (2010:41), el salario promedio de las trabajadoras fue igual a 3 veces la línea de pobreza, muy por debajo del promedio de los salarios de los trabajadores varones, que fue 5,3 veces la línea de pobreza en el mismo período.

6.3.1.2 Respuestas de política a la crisis en México

Las respuestas de política económica a la crisis fueron lentas, inicialmente guiadas por la creencia de que la economía mexicana se encontraba "protegida" de la crisis externa por su sólida posición fiscal y externa. Las estimaciones iniciales del impacto de la crisis (una contracción del PIB de entre 2% y 4%) demostraron ser demasiado optimistas[197]. A medida que se reveló la magnitud de los efectos negativos de la crisis internacional sobre la economía mexicana, se anunciaron un conjunto de medidas, no siempre coherentes entre sí. Junto con la política monetaria (reducción de las tasas de intereses y la creación de nuevas líneas de crédito) y la política de tipo de cambio (esfuerzos para frenar la salida de capitales, devaluación y un intercambio garan-

197 El brote de la influenza humana H1N1 también contribuyó a la recesión. CEPAL (2009c: 3) ha estimado su impacto en el 0,7% del PIB

tizado por la Reserva Federal de Estados Unidos), fueron las políticas fiscales de variada naturaleza y alcance las que nos interesan aquí en términos de sus impactos de género.

Las principales medidas fiscales incluyeron el Fondo Nacional de infraestructura (febrero de 2008) cuyo objetivo fue ampliar la infraestructura por un período de cinco años; y el Programa para promover el crecimiento y el empleo (PISA, en octubre de 2008). El programa estaba dirigido a canalizar gasto público para la formación de capital por un monto de 0,7% del PIB (6,4 mil millones de dólares), junto con fondos canalizados directamente a los bancos de desarrollo (11,7 mil millones de dólares). Pero, al mismo tiempo, el gasto público corriente se contrajo por 6 mil millones de dólares en 2009, debido a la caída de los ingresos fiscales. Sin embargo, esta contracción no afectó los recursos destinados a la política social (CEPAL, 2009b).

Una tercera iniciativa importante se lanzó en 2009. El Acuerdo nacional para proteger el empleo y la economía de las familias incluyó un conjunto de acciones encaminadas a mejorar los ingresos de las familias (reducción de 10% en los precios del gas líquido y 75% en los precios de la gasolina; congelamiento de los precios de la electricidad), el apoyo a la adquisición de viviendas, y nuevos créditos a las PYMES. También incluyó varias medidas relacionadas con el mercado de trabajo, en particular el *Programa de empleo temporal,* que otorga ingresos temporales a hombres y mujeres de 16 años o más a través de la participación en proyectos familiares y comunitarios por un máximo de 132 días de trabajo al año, y que cubrió 722 mil desempleados en 2009 (OIT, 2010)[198]. También se implementaron medidas para mantener el empleo en empresas en riesgo, se flexibilizaron los requisitos para recibir el seguro de desempleo, y se creó un nuevo programa de empleo de emergencia con el fin de cubrir 60.000 trabajadores adicionales. Se canalizó apoyo a la industria del turismo, y se canalizaron fondos a empresas afectadas por el brote de H1N1.

Según varias fuentes, Moreno-Brid (2010) estima que las medidas contracíclicas ascendieron a aproximadamente 1,5% del PIB en 2009, una

198 La cifra parece corresponder a todos los programas de empleo y no sólo al PET. Según la información proporcionada por el "Portal del Empleo", durante 2009 el PET proporcionó empleo a 37.819 personas, mientras que el empleo de todos los programas generó la ocupación de 896.402 personas.

tímida respuesta en comparación con las pérdidas de producción y empleo de ese año. Así, México muestra in extremis la contradicción entre el llamado "espacio de política fiscal" y la necesidad de aplicar políticas contracíclicas. En el caso mexicano, este espacio no fue construido durante los años anteriores a la crisis, y el enfoque ortodoxo de política económica implicó dejar de lado cualquier alternativa para aumentar la deuda del sector público y financiar nuevas medidas contracíclicas. Sólo en 2009 se modificó la *Ley de responsabilidad F iscal* –que ordenaba "déficit fiscal cero", a fin de excluir la inversión llevada a cabo por PEMEX (la empresa monopólica de petróleo nacional de México)–. Dicha enmienda liberó recursos de 78,3 mil millones de pesos en 2009, que se compara con los costos totales de los programas de estímulo fiscal de 190,4 mil millones de pesos de ese año (OIT, 2010). El mayor gasto público también fue posible como resultado del mayor valor doméstico de los ingresos del petróleo, debido a la devaluación y a la generación de excedentes por parte del Banco Central (Ros, citado por Moreno Brid, 2010:2010).

Con respecto a las políticas sociales, el Gobierno mexicano recibió préstamos por 1,5 mil millones de dólares del Banco Mundial para ampliar el programa *Oportunidades,* el programa de transferencias condicionadas (PTC) mexicano. Más allá de las críticas en términos de género de este programa, el más antiguo y el segundo más extenso de América Latina, cabe señalar que el préstamo en sí mismo tuvo un fuerte efecto macroeconómico, contribuyendo a mantener las reservas extranjeras y a apoyar la expansión monetaria implícita en la ampliación del PTC[199].

Un último punto a señalar es que, a pesar de que México tiene un mecanismo de género fuerte (*INMUJERES,* el Instituto Nacional de las mujeres), ninguna de estas medidas tuvo una perspectiva de género explícita. Los fondos explícitamente dirigidos a financiar iniciativas que apoyen a las mujeres *(fondos etiquetados)* no se redujeron en el año fiscal de 2009, pero tampoco aumentaron. Éstos equivalen a 600 millones de dólares, o al 0,05% del PIB (García Gaytán, 2009).

199 Ver al respecto capítulo 8.

6.3.1.3 Implicaciones de género de las medidas de política pública adoptadas para enfrentar la crisis en México

En primer lugar, debe señalarse que la dinámica de la crisis mexicana no es nueva. La apreciación del tipo de cambio, las vulnerabilidades en los sectores productivos, los bajos vínculos locales en los sectores exportadores, el énfasis en recetas macroeconómicas ortodoxas estaban allí antes de la crisis. Sin duda, el tipo de cambio flexible fue mejor que el tipo de cambio fijo y el equilibrio fiscal mejor que el desequilibrio fiscal para encarar la crisis. Pero las demoras en reconocer la magnitud de la crisis condujeron a respuestas tímidas: la larga lista de medidas, y las abultadas cifras en pesos y dólares no ocultan el hecho de que las políticas contracíclicas sólo representaron el 1,5% del PIB, a todas luces insuficientes para contrarrestar el alto costo social provocado por la recesión.

Debido a que la crisis económica fue entendida como una perturbación "temporal" y "externa" por las autoridades económicas mexicanas, las medidas para contrarrestar la crisis fueron sólo "compensatorias", diseñadas para "no comprometer crecimiento futuro" desviando del "correcto funcionamiento de los mercados".[200] Por definición, tal respuesta de estado pro-mercado es débil (y a veces inapropiada), lo que podría ser perjudicial para las mujeres debido a que los costos de la crisis no se reconocen ni se contrarrestan suficientemente o de manera oportuna.

La dependencia excesiva de México de las exportaciones de petróleo, los bajos vínculos de la IED con el resto de la economía y los ingresos fiscales extremadamente bajos señalan la necesidad de implementar políticas de desarrollo económico y social a largo plazo para reconfigurar el funcionamiento de los mercados y dar más margen de maniobra al gobierno mexicano. Por el contrario, el gobierno mexicano optó por un ambicioso (y aún a aplicarse) plan de inversiones relacionadas con la producción de petróleo (una nueva refinería), que crea poco empleo y subraya la existente estructura productiva sesgada a la generación de empleo masculino.

Ninguna de las políticas que podrían haber dado al gobierno mexicano más espacio de política fiscal se ejecutó en 2009. Entre éstas figu-

200 Para una descripción de este abordaje, ver BID (2009).

ran: una necesaria reforma fiscal, que aumente la imposición sobre los ingresos y haga a la recaudación impositiva más progresiva y menos dependiente de los ingresos por exportaciones; un cambio en el Banco Central para que la estabilidad de precios no sea su único objetivo; y un cambio fundamental en la "Ley de responsabilidad fiscal" más allá de las enmiendas. En resumen, la "transformación del papel del Estado y el mercado en la economía mexicana, esencialmente un cambio en el alcance y las formas de regulación y de intervención del sector público en la asignación de recursos hacia un crecimiento a largo plazo de la economía mexicana" (Moreno-Brid, 2009:23).

Como en el pasado, existe una completa ausencia de consideraciones de igualdad de género en el diseño y aplicación de las políticas contracíclicas. Por ejemplo, no se establecieron cuotas para beneficiarias mujeres en las iniciativas de generación de empleo. De acuerdo con la información proporcionada por el "Portal de empleo", el PET dio empleo a 23.704 hombres y 14.115 mujeres en 2009. Todos los programas de generación de empleo, a su vez, generaron o sostuvieron 896.402 puestos de trabajo, de los cuales 282.814 fueron para mujeres, 378.680 para hombres, y en 234.908 casos no hay información del sexo de la persona beneficiaria. Estas diferencias de género podrían estar relacionadas con el hecho de que los despidos fueron mayores entre los hombres que entre las mujeres, aunque el conjunto de programas y situaciones, así como la enorme dispersión regional, no permite un análisis más detallado.

6.3.2 El caso de Argentina

La historia económica argentina da cuenta de la presencia de crisis recurrentes. El propio proceso de crecimiento económico del país, puede caracterizarse centralmente por su inestabilidad. Por lo mismo, la actual crisis global y las repercusiones que puede tener en el medio local, no son una novedad. Lo nuevo o diferente, tal vez sean algunos rasgos del contexto macroeconómico en el cual ocurre.

Entre el año 2002 y el año 2007, la economía creció a una tasa anual acumulativa promedio del 8%. La recuperación en los niveles de actividad, conjuntamente con cierta reconstitución del aparato productivo local, permitió la creación de puestos de empleo, la reducción de las tasas de desocupación, y la paulatina mejora en el nivel real de las remu-

neraciones. Con menor intensidad, también mejoraron los indicadores de pobreza e indigencia, y en mucha menor medida, la desigualdad en la distribución del ingreso.

En consecuencia, hacia el comienzo de la crisis global, Argentina presentaba una "macroeconomía ordenada". La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial eran superavitarios. En parte, esto derivaba también del hecho de que los precios de los principales productos de exportación del país, se consolidaron en tendencias crecientes. A esto se sumaba una situación fiscal "holgada", con registros superavitarios, lo que consolidaba esta posición diferente en comparación con crisis anteriores.

A pesar de este mejor contexto, la crisis global tuvo sus repercusiones notorias en la economía del país. El impacto de la crisis económica mundial parece haber comenzado a notarse en los indicadores económicos argentinos durante el año 2008, con la desaceleración del crecimiento, que se transforma en variaciones negativas durante el segundo (0,8%) y tercer trimestre (0,3%) de 2009.[201] En el mismo período, también disminuyó el consumo privado (mientras el consumo público se sostuvo), con una baja del 1,8% en el segundo trimestre de 2009. Juntamente con el deterioro en el consumo privado, en este tiempo se desaceleró la producción industrial. El Indicador Mensual Industrial (EMI), estimado por el INDEC, muestra una variación negativa en los primeros dos trimestres del 2009, de -2.3% y -0,8% respectivamente. Por su parte la Inversión mostró una desaceleración permanente desde el segundo trimestre del 2008, y una variación directamente negativa en el cuarto trimestre de dicho año (2,6%), que se consolidó durante el 2009 (con una tasa de variación anual del 10% para dicho año).

Por el lado del comercio exterior, que constituye una de las vías más permeables de "contagio" de la crisis internacional, se observa la declinación, a partir del cuarto trimestre de 2008, tanto de las exportaciones como de las importaciones. La baja en las exportaciones (6,5% entre 2009 y 2008) es consecuencia del descenso simultáneo de las cantidades exportadas, y principalmente de los precios (esencialmente, en el caso de los productos primarios).

201 Debido a la problemática situación del Instituto de Estadística de Argentina (INDEC), toda la información que aquí se presenta (principalmente aquella vinculada o afectada por variaciones en los precios, así como las relativas al mercado laboral), debe considerarse en el existente marco de dudas sobre su veracidad y calidad.

Como consecuencia de lo anterior, el panorama fiscal también muestra un deterioro. A partir de fines del 2008, el resultado financiero del Sector Público Nacional No Financiero ha resultado negativo, ubicándose en el segundo trimestre del 2009 en 0,2% del PBI. Según la información provista por el Ministerio de Economía, la reducción en el déficit fiscal, obedece en mayor medida a un incremento en el gasto, que a una reducción de los ingresos fiscales.

6.3.2.1 Consecuencias sociales y de género de la crisis en Argentina

El impacto de la evolución negativa de la economía real sobre el mercado laboral fue claro. Hacia fines de 2008 se interrumpió la tendencia positiva que venían mostrando todos los indicadores del mercado laboral. La tasa de empleo descendió casi 2 puntos porcentuales en un año, y el desempleo creció en una magnitud similar, ubicándose en el tercer trimestre de 2009 en 9,2%. En el mismo período, la tasa de subocupación horaria se incrementó hasta alcanzar 10,5%.

En el contexto de estas tendencias, el deterioro en las condiciones de empleo de los varones fue más intenso y acelerado que en el caso de las mujeres, reduciéndose levemente en consecuencia las brechas de género en la ocupación y el desempleo. Como consecuencia, si bien las mujeres siguen estando sobre-representadas en las distintas manifestaciones de sub-utilización de la fuerza de trabajo, las distancias con los hombres resultó menor durante la crisis.

Esta evolución coincide con lo sucedido en otras crisis, y se relaciona con la dinámica contra-cíclica de la fuerza de trabajo femenina. Esto es, en tiempos de recesión económica, las mujeres permanecen más que los hombres en el mercado laboral, aún cuando las condiciones generales se deterioran, como forma de compensar la pérdida de ingresos laborales por el desempleo de los hombres de los hogares. En efecto, la información disponible muestra que en Argentina, entre el segundo trimestre de 2008 y el mismo período del 2009, la tasa de participación de las mujeres se mantiene estable, mientras la de los hombres disminuye. Simultáneamente, la tasa de desempleo de los hombres se incrementa más aceleradamente que la de las mujeres, disminuyéndose la brecha, a pesar de que la tasa de desempleo de las mujeres sigue siendo más elevada que la de los varones.

En relación con el impacto de la crisis sobre la calidad del empleo de varones y mujeres, la información disponible en Argentina permite afirmar los siguientes aspectos: 1) se incrementa la tasa de rotación en el empleo, de manera más pronunciada para las mujeres; 2) se produce una pérdida de ocupación en puestos formales de empleos (asalariados registrados en la seguridad social), que resulta más pronunciada para los varones que para las mujeres; 3) los niveles de empleo informal (alrededor de 35% de la población ocupada) se mantienen estables.

Lamentablemente, no se cuenta con información confiable para estimar lo que sucedió en términos de ingresos laborales, ingresos totales de los hogares, e incidencia de la pobreza, pero se presume que los mismos se vieron afectados negativamente durante el período de reversión del crecimiento económico.

En síntesis, la información disponible permite afirmar que las grandes tendencias de la dinámica laboral de varones y mujeres durante las etapas recesivas de los ciclos económicos, se estarían repitiendo en el actual período de crisis. Esto implica: 1) la actuación de la fuerza de trabajo femenina como sostén de la situación de desmejora general del empleo y los ingresos del trabajo; 2) el deterioro más acelerado de la condición de empleo de los varones; 3) el agravamiento de las dificultades de inserción laboral de las personas jóvenes (mujeres y varones); 4) el comportamiento sectorial diferencial, en una estructura de segregación por género que se muestra muy resistente o lenta en el cambio.

6.3.2.2 Respuestas de política a la crisis en Argentina

En el caso de Argentina, las respuestas de política pública frente a las manifestaciones de la crisis, se vincularon con el sostenimiento del consumo y la promoción de la inversión. La lógica implícita fue la del preservar la demanda efectiva, como determinante del nivel de empleo. Adicionalmente, se implementaron intervenciones específicas para evitar despidos de trabajadores/as, a través de créditos fiscales.

El primer grupo de acciones fue lanzado por el Ministerio de la Producción, y se basaron en el financiamiento de créditos subsidiados y el otorgamiento de beneficios fiscales para incentivar la inversión privada. Si bien no existe información disponible como para evaluar el impacto de estas medidas, se presume que las mismas fueron más bien inocuas.

El segundo grupo de medidas fue implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y su principal objetivo fue prevenir la pérdida de puestos de empleo y el deterioro de los salarios. Como efecto indirecto se buscaba sostener la demanda interna, como medida de intervención contra-cíclica.

Con la constatación en la evidencia empírica del impacto que las crisis tienen sobre el empleo no registrado, a fines del 2008 se sancionó la ley 26476, que incluyó un régimen de promoción y protección del empleo registrado. En realidad, la normativa es más amplia, e incluye un régimen de regularización impositiva, y exteriorización y repatriación de capitales[202]. Es decir, la sanción de la ley tuvo un triple objetivo: 1) promover la registración del empleo; 2) promover la regularización impositiva para sostener la recaudación fiscal; 3) promover el ingreso de capitales, que pudieran transformarse en inversión productiva.

La normativa no establece preferencias en la aplicación de este régimen por sector económico, ni tampoco por sexo de los trabajadores que ocupen los puestos de empleo creados o registrados por primera vez.

La segunda acción que se está promoviendo a partir del contexto de crisis global, es el Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Su objetivo es sostener y promocionar el empleo, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometerse a mantener su dotación de personal por un plazo de hasta 12 meses. El beneficio consiste en la transferencia de una suma fija que sirve para atender el costo salarial parcial de los trabajadores/as ocupados/as. Hacia fines de 2009, más de 120 mil trabajadores/as se habían acogido a este programa. Si bien no existe información oficialmente disponible sobre la composición por sexo de los beneficiarios acogidos a este programa, funcionarios del MTESS reconocen que la mayoría son varones. No existe en la normativa de este programa, ninguna meta específica de cobertura por sexo, ni en el total de beneficios otorgados, ni tampoco sectorialmente (lo que podría lograrse, por ejemplo, atando la composición por sexo

202 El decreto 1018/09 prorrogó por 180 días, a partir de agosto de 2009, el plazo para la regularización de trabajadores, según el régimen establecido por la Ley 26476.

de la cobertura de beneficios, a la composición por sexo del empleo en cada sector productivo).

Otro instrumento existente cuyo uso se está promoviendo en el contexto de crisis es el Procedimiento Preventivo de Crisis. Este instrumento fue creado por la Ley de Empleo de 1991, y está destinado a prevenir despidos tempranos en períodos de crisis. El mismo obliga a las empresas que realicen reducciones de personal en un porcentaje significativo de su dotación[203] a presentar distintos elementos que acrediten la situación de crisis. En ese caso el MTESS interviene como mediador entre la empresa y los trabajadores.

En materia de sostenimiento del ingreso de los trabajadores/as, el último año y medio el MTESS estableció ajustes en el valor nominal del Salario Mínimo Vital y Móvil. También adoptó medidas para reforzar el ingreso de los trabajadores de menores niveles salariales, así como de quienes perciben transferencias monetarias de tipo asistencial.

Si bien no fueron presentadas estrictamente como parte de un programa anticrisis, existen medidas importantes de política pública que se implementaron en este período, y que afectan la cuestión del empleo y el ingreso de la población trabajadora.

La primera de ellas fue la creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA), a fines de 2008. La misma implicó la "re-estatización" del sistema de previsión social argentino, y la recuparación por parte del Estado argentino de los fondos del sistema que hasta entonces eran gestionados por administradoras privadas. ¿Por qué resulta relevante esta medida en el contexto de desaceleración de la actividad económica y crisis global? Centralmente, porque habilita al Poder Ejecutivo Nacional a contar con recursos para intervenir activamente con acciones que pueden tener efectos contracíclicos. Y de hecho, buena parte del paquete anticrisis señalado, así como otras políticas expansivas del gobierno, se financiaron (y se siguen financiando) de esta forma[204].

203 Cuando afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores; a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores.

204 Las implicaciones positivas potenciales de este financiamiento, que claramente dependerán de la efectividad de las medidas que se implementen, se contrapone con el riesgo que implica destinar fondos de este activo, para fines que aún teniendo rentabilidad social, no consigan sostener el valor del capital, poniendo en riesgo el financiamiento futuro de los beneficios previsionales.

La segunda medida de política pública relevante en esta época fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Resulta relevante como medida de sostenimiento del ingreso de la población, por ello se menciona su potencialidad positiva en el contexto de crisis, donde se presume el deterioro real de las remuneraciones y los ingresos de los hogares. Este programa tiene las características propias de un programa de transferencia monetaria condicionada (beneficio monetario mensual, con corresponsabilidades vinculadas a la educación y salud de los niños y niñas, siendo mujeres la mayoría de las beneficiarias), con la diferencia de que se instituyó como un componente del sistema de seguridad social.

La oportunidad de su implementación en el marco de un contexto de deterioro de las condiciones sociales como consecuencia de la crisis, operó como una política contracíclica potente, que tuvo a las mujeres como principales actoras. Cabe al respecto señalar las ambiguas implicaciones que este tipo de programas tiene sobre las mujeres y la equidad de género (ver capítulo 8).

6.3.2.3 Implicaciones de género de las medidas de política pública adoptadas para enfrentar la crisis en Argentina

Para comenzar, es relevante realizar dos apreciaciones generales. En primer lugar, que existe una diferencia sustantiva entre la manera de aproximarse a la actual coyuntura de crisis y la forma en que las mismas se enfrentaron en el pasado reciente. Esto se vincula con el debilitamiento del paradigma de la regulación del mercado, y la recuperación de la necesidad y conveniencia de un rol activo del Estado. Es este sentido, una respuesta que no deje librado a las fuerzas libres del mercado la recuperación, sino que se sustente en políticas activas, tiene mucha más potencialidad para afectar positivamente la equidad de género.

En segundo lugar, y como comentario general atribuible a todas las medidas de política pública implementadas, es notoria la ausencia de perspectiva de equidad de género en su diseño e implementación. Sin dudas, en Argentina todavía se requieren esfuerzos importantes para que la transversalización de género sea evidente en la toma de decisiones de política pública. Esto constituye un desafío para los mecanismos de la mujer, y para todos los sectores comprometidos con la equidad de género.

Más allá de esta ausencia explícita de consideración de las dimensiones de género de las políticas públicas, es evidente que las mismas tienen implicaciones sobre varones y mujeres. ¿Qué es lo que al respecto puede decirse de las políticas implementadas para hacer frente a las consecuencias de la crisis tomadas durante este período?

Respecto de las medidas adoptadas para sostener la demanda de consumo, las mismas están dirigidas centralmente a promover el consumo de sectores de ingresos medios. Las implicaciones positivas de este tipo de medidas debieran evaluarse por el lado del sostenimiento del nivel de actividad de los sectores de bienes cuyo consumo se promueve. En este sentido, el sector de bienes durables no aparece como un sector prioritario para la fuerza de trabajo femenina. Tampoco resulta uno de los sectores dónde la fuerza de trabajo masculina evidencia mayores pérdidas de empleo en el período de crisis[205].

Por el lado de las medidas implementadas para sostener la inversión, a juzgar por la evolución reciente de los indicadores de inversión, estas acciones no resultan particularmente eficientes. Cabe observar además que, en la experiencia histórica, los beneficiarios de las medidas de fomento de la inversión tienden a concentrarse en las grandes empresas de los distintos sectores, con lo cual no resulta un estímulo accesible para la capitalización de empresas de pequeño tamaño o de microempresas, donde las mujeres participan con mayor peso relativo.

Adicionalmente, no es posible conocer cuánto de los recursos originalmente previstos para asignar a estas acciones han sido efectivamente ejecutados. Sólo puede decirse, que a juzgar por la poca evidencia disponible, sus logros han sido acotados. El sostenimiento de la demanda parece derivar más sustantivamente del sostenimiento del ingreso de la población, que de estas medidas específicas.

Para analizar las implicaciones de las medidas adoptadas en el campo laboral, es oportuno recordar cuáles eran las enseñanzas principales de las crisis históricas (y que se corroboran hasta donde la información lo permite en la actual): 1) el deterioro en la situación general del empleo, con pérdida de puestos, incremento del desempleo y deterioro en la cali-

205 En cualquier caso, no existe información oficial accesible, que permita evaluar el rendimiento de estas acciones, aunque cierta información periodística ha dado cuenta de un impacto poco relevante.

dad de los empleos y en sus remuneraciones; 2) disminución en la brecha de género por un deterioro más acelerado de la situación laboral de los varones; 3) permanencia o incorporación de las mujeres al mercado laboral, como consecuencia de las estrategias de supervivencia de los hogares, frente al deterioro de la situación de empleo e ingresos de sus miembros adultos varones; 4) incremento de la movilidad ocupacional, de la rotación entre puestos, de la informalidad y demás manifestaciones de vulnerabilidad laboral; 5) intensidad en el uso del tiempo de las mujeres, con mayores dificultades para conciliar trabajo remunerado y no remunerado.

Frente a este panorama, es posible afirmar que las políticas implementadas se han focalizado en atender los potenciales impactos en la creación o sostenimiento de los empleos, en primer lugar, y en promover la registración, en segundo. Es decir, al menos dos de los aspectos señalados, parecen haberse atendido con las respuestas brindadas.

En relación a los programas de fomento de la registración, no existe información accesible sobre el resultado de la moratoria implementada. Mucho menos existe información sobre la composición por sexo de los trabajadores y trabajadoras que resultaron acogidos a dicho programa. Vale señalar que históricamente, las medidas de desgravaciones de las contribuciones a la seguridad social no han sido efectivas para promover la registración en el mediano y largo plazo. Y que por el contrario, han resultado en implicaciones negativas para el financiamiento de la seguridad social.

En relación con los mecanismos de sostenimiento del empleo, en el marco del REPRO, puede advertirse la ausencia de cuotas específicas por sexo, y como consecuencia, una mayor utilización de estos recursos para sostener empleos de varones (aun cuando los sectores que más se han favorecido por este mecanismo evidencian sobre-representación de fuerza laboral femenina).

Adicionalmente, el monto de recursos y beneficiarios/as de este programa resulta relativamente insignificante, vis a vis los indicadores del mercado laboral. Asimismo, la distribución de estos recursos se concentra en trabajadores y trabajadoras de grandes empresas, que son en realidad los sectores que cuentan con más recursos para enfrentar situaciones de crisis.

En síntesis, las medidas adoptadas en materia de promoción y sostenimiento del empleo aparecen como positivas pero insuficientes. No se advierte consideración a cuestiones de género en su diseño e implementación, ni ninguna acción específica para grupos de mujeres en mayor estado de vulnerabilidad laboral.

Es decir, este tipo de medidas buscan atender en la emergencia la manifestación de los desequilibrios en el mercado laboral. Lo problemático es que no se opera sobre las causas. Esto es especialmente verdadero cuando se repasan las razones de la mayor dificultad para la inserción laboral de las mujeres. Las raíces estructurales de la discriminación de género en el mercado laboral no se abordan en este período de crisis, pero tampoco se revirtieron en el inmediato período anterior de acelerado crecimiento[206]. El punto a resaltar aquí, es que la dinámica del mercado laboral es en sí misma discriminadora, y que a menos que se atiendan las causas estructurales de esta discriminación, no mejorará la forma de inserción laboral de las mujeres.

Respecto de las medidas de sostenimiento del ingreso, puede apreciarse que es el campo donde las respuestas han sido más activas y mejor orientadas. Al respecto, y con carácter general pueden hacerse dos apreciaciones generales.

En primer lugar, que resulta positiva toda medida que busque fortalecer los ingresos de las personas y hogares, especialmente de aquellos de menor nivel de recursos económicos. Dada la desigual participación de varones y mujeres en la distribución del ingreso, es de esperar que este tipo de medidas tengan un impacto positivo en términos de género. Esto es cierto, asimismo, porque la mayoría de las personas beneficiarias de los programas asistenciales son mujeres.

Las medidas adoptadas durante la crisis, sin estar específicamente destinadas a atender su problemática, pueden tener impactos positivos sustantivos para las mujeres. En especial, la reciente implementación de la Asignación Universal por Hijo.

Esta última medida, justamente viene a atender a ese grupo de población que quedaba fuera de las acciones que operan sobre el mercado

206 Ver al respecto Contartese y Maceira (2005), Novick *et. al.* (2008) y Rojo Brizuela *et. al* (2009).

laboral formal, ya que está destinada a personas en situación de desocupación o de ocupación no registrada. No es intención proceder aquí con un análisis detallado de la decisión adoptada, sino simplemente concentrarnos en los aspectos específicamente vinculados con sus implicaciones para las mujeres.

En este sentido pueden señalarse varios aspectos. En primer lugar, que dada la sobre-representación de las mujeres en la desocupación y en el empleo no registrado, esta medida que extiende beneficios a este sector poblacional es positiva para las mujeres.

En segundo lugar, que el hecho que el beneficio no esté asignado específicamente a las madres, sino a la madre o padre, puede interpretarse como una manera de no asociar directamente la corresponsabilidad (vinculada a la supervisión de la educación y salud de los hijos e hijas) con la responsabilidad de la mujer. Sin embargo, esta decisión, también puede abrir la puerta a una "apropiación" de estos recursos por parte de los padres (que pueden incluso no estar conviviendo con sus hijos e hijas). De hecho, en el caso de los trabajadores formales, son mayormente los varones quienes reciben el beneficio de la asignación familiar.

En tercer lugar, este tipo de acción no revierte, sino que consolida, la fragmentación del sistema de protección social. En este sentido, persisten beneficios diferenciados, pero además, grupos poblacionales excluidos. Dos casos revierten particular importancia para las mujeres. El de las mujeres inactivas, y el de las trabajadoras del servicio doméstico que se encuentran registradas, que lo están a los efectos del registro contributivo de la seguridad social, pero no reciben la transferencia por asignación familiar. Esta es una limitación de derecho, que probablemente se resuelva de forma parcial en la práctica. En efecto, es de esperar que las mujeres inactivas se presenten a reclamar el beneficio auto-identificándose como desocupadas.

Finalmente, ninguna de las políticas mencionadas ataca una de las raíces centrales de la discriminación en el mercado laboral, esto es, la falta de corresponsabilidad entre varones y mujeres en las responsabilidades de cuidado, y la debilidad de las políticas de conciliación. En un contexto de crisis, que impone presión sobre la oferta laboral de las mujeres y también sobre su trabajo no remunerado, alternativas en este campo

podrían funcionar simultáneamente como reorganizadoras del cuidado y como demandantes de empleo.

6.3.3 El caso de Ecuador

Ecuador constituye un caso de especial interés por al menos dos motivos. En primer lugar, porque se encuentra en un proceso de pretendida transformación, abandonando el paradigma neoliberal para construir un sistema económico y social basado en principios de solidaridad. En segundo lugar, porque es un ejemplo muy gráfico de la intersección entre economía y objetivos sociales (como por ejemplo, la equidad de género), poniendo de manifiesto los límites que ciertos esquemas macroeconómicos pueden imponer a la voluntad política de cambio.

El gobierno del Presidente Correa está liderando un cambio, sustentado en una nueva Constitución Nacional[207], y en el "Programa del "Buen Vivir", el plan nacional de desarrollo[208]. Aunque los cambios reales están aún por venir, la fortaleza del discurso, la apertura a una mayor participación política de la ciudadanía, así como la creencia de la población en la posibilidad de una transformación verdadera, imponen un contexto diferente para las acciones de política pública. En este marco, la cuestión de la equidad en el marco de la diversidad, aparece como un elemento clave del nuevo modelo económico y social. Sin embargo, la puesta en práctica de estos principios no resulta todavía evidente. Y el contexto macroeconómico impone límites precisos a sus posibilidades.

La macroeconomía de Ecuador se caracteriza por los siguientes elementos: 1) es una economía dolarizada, lo que implica que el margen para ejercer política monetaria es bajo; 2) las exportaciones de petróleo son importantes, tanto en el conjunto de las exportaciones, como en términos de PBI[209]; 3) las "commodities" también son un rubro importante de las exportaciones del país[210]; y 4) la remesas son una fuente muy importante de divisas, llegando al 7% del PBI.

207 Como un pequeño ejemplo al respecto, la Constitución Nacional ecuatoriana reconoce explícitamente la importancia del trabajo de cuidado, y la necesidad de alcanzar un reparto equitativo del mismo entre hombres y mujeres.

208 Este programa representa una buena síntesis del compromiso ideológico del actual gobierno de Ecuador. Al respecto puede verse Ramirez Gallegos y Mintegviaga (2007).

209 Las exportaciones petroleras (muy sensibles en su volumen monetario a las variaciones del precio del petróleo), representaron 63,5% del total de las exportaciones en 2008, 50% en 2009 y 55% en 2010.

En este contexto, lo que suceda en el sector externo afecta de manera directa la oferta de dinero en la economía doméstica. Dado que los ingresos por exportaciones de petróleo son una fuente relevante de ingresos públicos, el descenso de su volumen y/o precio afecta directamente las posibilidades de sostener o expandir el gasto público. De esta manera, se presenta la siguiente paradoja: en un contexto de recuperación de valores de solidaridad social como eje rector de las relaciones económicas, y de legitimación de la participación del Estado en la economía, el patrón macroeconómico impone "de hecho" un ajuste al más típico estilo ortodoxo, al limitar la oferta monetaria y el gasto público.

La dependencia externa de la economía ecuatoriana implicó que la crisis global repercutiera sensiblemente a nivel local. A partir del cuarto trimestre de 2008, el PBI ecuatoriano muestra tasas de variación negativas, acumulando desde entonces una caída de 1,5% hasta fines de 2009, cuando comienza a recuperarse.

Los dos sectores productivos que muestran los mayores deterioros son el sector de minería y el sector de servicios domésticos (en el cual las mujeres se encuentran sobre-representadas como fuerza de trabajo). Según la información del Banco Central ecuatoriano, el consumo privado se redujo un 3,03% durante el primer trimestre de 2009, y bajó de un 1,42% adicional en el segundo trimestre de ese año.

La demanda interna se vio afectada, no sólo por una actitud preventiva frente a la incertidumbre, sino también porque los ingresos reales de los hogares evidencian un lento pero sostenido deterioro. Desde el último trimestre de 2007, el ingreso laboral medio descendió 3,8% en términos reales. Esto se debe simultáneamente a un incremento en el precio de los bienes básicos (principalmente alimentos), así como también en el empeoramiento de las condiciones en el mercado laboral.

El comercio internacional ecuatoriano se vio afectado tanto por la crisis, como por el descenso en el precio del petróleo. Durante 2009, las importaciones bajaron un 18%, pero las exportaciones se redujeron en un 39%, produciéndose por tanto un déficit en la balanza comer-

210 El principal rubro de exportación no petrolera son las bananas, que representan el 15% del total de exportaciones.

cial. Las exportaciones de petróleo se redujeron en valor un 55% entre 2008 y 2009. Las exportaciones no tradicionales se redujeron en el mismo período un 17%.

El impacto sobre las finanzas públicas fue directo. Según información del Ministerio de Finanzas, los ingresos del gobierno central se redujeron 23% entre 2008 y 2009. Como consecuencia, se desaceleró la tendencia creciente del gasto público, que durante 2009 se incrementó sólo un 2,6%.

6.3.3.1 Consecuencias sociales y de género de la crisis en Ecuador

El impacto de la crisis sobre la economía real tuvo su correlato en el mercado laboral. El desempleo y el subempleo crecieron de manera persistente desde el tercer trimestre de 2008, alcanzando a comienzos del 2010, 9,1% el primero (desempleo) y 51,7% el segundo (subempleo)[211].

Aún cuando se deterioró la situación tanto de hombres como de mujeres, para estas últimas el impacto en el mercado laboral parece haber sido mayor. Mientras la tasa de participación se mantuvo constante, el desempleo creció más entre las mujeres, que tienen históricamente una tasa de desempleo mayor. A comienzos de 2010, la tasa de desocupación de las mujeres alcanzó el 11,6%, mientras el de los hombres se ubicaba en 7,2%.

Los sectores productivos que vieron afectada en mayor medida su demanda de empleo fueron construcción y comercio. En el último caso, se trata de un sector intensivo en mano de obra, y donde las mujeres se encuentran sobre-representadas.

La estructura del empleo, en términos de la calidad de sus puestos de trabajo, no parece haberse visto afectada por la crisis. La participación del empleo formal e informal se mantuvo relativamente constante, con una leve recuperación del primero y una leve disminución del segundo. Hacia fines de 2009, el 40% de los puestos de empleo ecuatorianos eran formales, 42% informales, y 3,5% de las personas ocupadas lo estaban en el servicio doméstico (lo que representa una disminución de la participación del empleo en este sector de casi un punto porcentual).

211 Según información del Instituto Nacional de Estadística de Ecuador (INEC), consignada por el Ministerio de Finanzas en sus informes de coyuntura periódicos.

De esta forma, el ajuste del mercado laboral frente a la crisis, parece operar en el caso ecuatoriano, más bien vía desempleo. El incremento del desempleo, conjuntamente con el deterioro de los ingresos laborales, deriva en una pérdida de ingresos reales por parte de los hogares. Esta situación se vio agravada por una baja significativa de los ingresos por remesas. Las mismas se redujeron sistemáticamente desde el segundo trimestre de 2008, llegando en el primer trimestre de 2009 a reducirse en un 27% (la baja más pronunciada del período).

El deterioro general de los ingresos de la población, se tradujo en un incremento de la incidencia de la pobreza, que hacia fines de 2009 se ubicaba en 25% de la población, lo que significaba un incremento de casi 4 puntos porcentuales en dos años[212].

6.3.3.2 Respuestas de política a la crisis en Ecuador

En el caso de Ecuador, las respuestas de política frente a la crisis estuvieron determinadas por tres factores. En primer lugar, las mencionadas restricciones macroeconómicas impuestas por la economía dolarizada. En segundo lugar, la orientación ideológica del gobierno, que prioriza los objetivos del "buen vivir", manteniendo por tanto la importancia de las metas sociales. En tercer lugar, la debilidad institucional de la burocracia pública ecuatoriana, que dificulta la puesta en práctica de transformaciones, más allá de las buenas intenciones.

Como se mencionó anteriormente, el espacio para ejercer política macroeconómica en Ecuador es escaso. El gobierno no tiene la posibilidad de ejercer política contracíclica, por vía de la expansión monetaria. El único camino para estimular la economía vía política monetaria es la administración de la tasa de interés, lo que permite reducir el costo del crédito y de este modo estimular la inversión productiva. En este caso, la situación está determinada por dos factores. Uno es la administración de la tasa de interés nominal por parte de la autoridad pública. El otro es la inflación. Dado el hecho de que la autoridad monetaria fijó la tasa de interés nominal, y que la inflación se desaceleró en 2009, la tasa de interés real se incrementó. Esto hace al crédito más costoso, y dificulta el financiamiento de las actividades productivas.

212 La información más reciente señala que hacia fines del 2010, se había logrado reducir la incidencia de la pobreza a niveles similares a los de 2007.

Por otro lado, debido a la baja de los recursos públicos, el gasto público en términos reales no se expandió. Sin embargo, un elemento positivo del gobierno ecuatoriano como respuesta a la crisis, fue sostener la prioridad del gasto público social (que incluye la inversión social). Este era un rasgo de la política fiscal ecuatoriana que se mantuvo durante la crisis.

Más aún, la composición del gasto social se sesgó hacia la inversión social. Según información del Ministro de Finanzas, la participación del gasto en inversión social dentro del gasto público social, llegó a 32% en 2009, lo que implica una suma de casi 10 puntos porcentuales comparando con el nivel en 2007.

Además de esta orientación general, el gobierno ecuatoriano implementó respuestas de política específica frente a la crisis[213]. Las mismas incluyeron tres elementos.

El primero fue la promoción de las pequeñas y medianas empresas, como una manera de sostener el empleo. El instrumento de política para dar este sustento, es el Sistema Nacional de Compras Públicas.

El segundo fue la promoción de la inversión pública, con el doble objetivo de sostener el empleo y promover la producción. Según las declaraciones del Ministerio de Finanzas, se le da prioridad a: 1) créditos para la vivienda; 2) subsidios a la producción agrícola; 3) obras de infraestructura básica.

Estos tres tipos de políticas pueden considerarse positivos desde la perspectiva de género. Primero, tanto la vivienda, como la infraestructura básica pueden considerarse útiles para la organización del cuidado, y de esta forma puede contribuir a reducir la presión sobre el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres. Segundo, las mujeres tienen un rol importante en la producción agrícola, y por lo tanto, es de esperar que todo incentivo que se le brinde a este sector productivo, pueda beneficiar a las mujeres.

Sin embargo, la información provista por el Ministerio de Finanzas contradice estas presunciones. Las metas cuantitativas del gasto público social en "agua y saneamiento" disminuyó desde 2007. Su cobertura al-

213 Lamentablemente, la información disponible es débil, por lo cual se pueden describir los programas pero no evaluar su implementación real. Con todo, las características "teóricas" de los programas ya brinda material interesante para presumir sus implicaciones de género.

canzaba a 53,873 familias en 2007, bajando a 42,762 en 2008 y a tan sólo 7,774 en 2009. Lo mismo pasó respecto a los subsidios para la vivienda. Llegaban a 107 mil en 2008, y se redujeron a 27 mil en 2009.

La tercera y última respuesta de política pública específica frente a la crisis, consistió en sostener los beneficios transferidos a través del programa ecuatoriano de transferencias monetarias condicionadas. Se trata del Bono de Desarrollo Social (BDS) que transfiere U$35 mensuales a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En 2009, el BDS alcanzaba a 1,2 millones de beneficiarios. El sostenimiento de este programa, su cobertura, y el valor de su beneficio es una buena noticia en un contexto de crisis y de reducción de los ingresos fiscales. No olvidemos sin embargo las implicaciones contradictorias que este tipo de programas tienen para las mujeres y las relaciones de género (ver al respecto el capítulo 8).

Finalmente, el gobierno también ha orientado más gasto público hacia programas de empleo e incrementado el gasto en programas de microcréditos. Desafortunadamente, no hay información disponible sobre la desagregación por sexo de las personas que benefician de este tipo de programas. La experiencia en otros países de la región muestra que tanto los programas de capacitación (en el marco de las políticas activas de empleo), así como los programas de microcréditos están focalizados en las mujeres. Sostenerlos y fortalecerlos en tiempos de crisis es importante como herramientas de contención de las mujeres. Pero esto no debe esconder el hecho que los mismos resultan bastante inocuos para transformar las barreras estructurales que impiden la participación de las mujeres en el mercado laboral, y su acceso y control de recursos económicos.

6.3.3.3 Implicaciones de género de las medidas de política pública adoptadas para enfrentar la crisis en Ecuador

Las respuestas de política pública adoptada por el gobierno ecuatoriano durante la crisis están en línea con la orientación general de la gestión, en el contexto del proceso de transformación que se está imponiendo, tanto en términos de participación social en los proceso de construcción de políticas públicas, así como en la dinámica económica.

La crisis económica global impuso ciertas restricciones a este proceso, debido a la disminución de los ingresos públicos, la desaceleración de

la actividad económica y su impacto tanto en las condiciones sociales en género, como en el mercado laboral en particular. Sin embargo, el gobierno ecuatoriano ha renovado su compromiso de darle prioridad a los objetivos sociales, y promover el "buen vivir" de la población.

Este es un buen punto de partida, y un cambio sustantivo respecto de lo sucedido en crisis anteriores. Asimismo, cuando los objetivos sociales se ponen como prioridad, no importa qué tan rápido o qué tan concretamente puedan efectivamente lograrse, el escenario será siempre más amigable para las mujeres.

Sin embargo, las respuestas específicas de política pública del gobierno ecuatoriano han olvidado cualquier consideración específica de género. No se implementaron programas específicos para mujeres, ni existen cuotas de género entre los beneficiarios de los programas sociales. Tampoco hay respuestas de política pública que atiendan específicamente los asuntos de las mujeres. La debilidad del mecanismo de la mujer en el país puede ser una explicación parcial de esta situación.

Sin embargo, pueden rescatarse algunos aspectos positivos. Primero, la decisión de sostener el nivel de inversión social, aún cuando el gasto público social no se está incrementando. La prioridad dada a la infraestructura básica, por ejemplo, es buena para las mujeres en la medida que puede facilitar la organización del cuidado. Segundo, la decisión de sostener el nivel de beneficiarios del programa de transferencias de ingresos, en la medida que contribuye a sostener el ingreso de las mujeres, que son las principales beneficiarias (sin olvidar las implicaciones contradictorias o simplemente negativas que este programa tiene al consolidar el rol cuidador de las mujeres). Tercero, la decisión de sostener los espacios de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, también es positiva para las mujeres, en la medida en que está probado que son ellas quienes toman mayormente la iniciativa en este tipo de dinámicas.

Tal vez el déficit más severo de la respuesta de política pública se relacione con su insuficiencia, derivada de la restricción tanto presupuestaria como institucional para implementar las acciones. Por otro lado, la acción debió haber sido más clara e intencional en relación con la población desocupada, entre quienes las mujeres se encuentran sobre-

representadas. En este sentido, la constitución de un esquema de sostenimiento del ingreso a personas en situación de desocupación podría a la vez que funcionado como red de contención, haber estimulado en mayor medida la recuperación de la demanda interna.

Finalmente, la implementación de medidas que confronten con la dinámica discriminatoria del mercado laboral, que da cuenta de la persistente situación económica subordinada de las mujeres, es una tarea aún pendiente (ver al respecto la última sección de este capítulo).

6.3.4 El caso de América Central[214]

Las economías de América Central desaceleraron su crecimiento en 2008 registrando en 2009 tasas de crecimiento negativas, con la excepción de Panamá y la República Dominicana, y Guatemala mostró estabilidad (CEPAL, 2010a). Como en el resto de América Latina, la crisis internacional se transmitió a través del racionamiento del crédito externo, la reducción de la demanda de los países desarrollados sobre los bienes de exportación y el turismo y la disminución en las remesas de los emigrantes a sus países de origen. A pesar de la disminución de la liquidez internacional, en América Central la IED aumentó 20% en 2008[215] , para disminuir en 2009 32% en promedio. El principal receptor fue la República Dominicana mientras que en El salvador y Honduras se registró un notable descenso[216] (45% y 44% respectivamente) y Guatemala, por su parte, fue el país menos afectado aunque registró un descenso de los flujos de IDE de 25% (CEPAL, 2010b).

La reducción de la demanda de los países desarrollados afectó las exportaciones de mercancías de la subregión y provocó una disminución de la demanda de servicios (turismo, restaurantes, hoteles, etc.). Como en el caso de México, el alto grado de dependencia del mercado de los EE.UU. afectó significativamente a los países de la subregión (CEPAL, 2009a). Debe tenerse en cuenta que las exportaciones de mercancías de América Central y República Dominicana a los Estados Unidos representan cerca del 12% del PIB regional. Honduras y Nicaragua presentan

214 Este apartado se basa en el artículo "Gender dimensions of global crisis in Central America and the Dominican Republic" elaborado por Alma Espino y aceptado para su publicación en Feminist Economics (abril 2013).

215 República Dominicana, Panamá y Costa Rica fueron los principales receptores.

216 El Salvador ya había sufrido una gran reducción en 2008.

los mayores niveles de integración, con proporciones que llegan al 30% y 27% del PBI respectivamente. Las exportaciones de la subregión tienden a concentrarse en bienes primarios –que enfrentaron una fuerte caída de la demanda– a pesar de la mayor participación de productos manufacturados en los últimos años[217]. En todos los países se redujeron las exportaciones de bienes y servicios y solamente Panamá mostró un aumento en las exportaciones debido a la expansión de las actividades en la Zona Libre de Colón (12,2%) (CEPAL, 2009b).

La reducción de la demanda de los países desarrollados afectó particularmente la actividad turística en la subregión. La contribución (directa e indirecta) del turismo al PIB en República Dominicana se sitúa entre el 15 y 20%; en Costa Rica en el 15%; en Panamá en alrededor del 12%; en Honduras en casi el 10 %; y finalmente en Guatemala y Nicaragua alcanza valores entre 6 y 7 %. De acuerdo con estadísticas de la Organización Mundial del Turismo, las cifras acumuladas de enero a agosto de 2009 muestran que el ingreso de turistas cayó un 6,9% en América Central y se mantuvo estable en la República Dominicana, en comparación con el mismo periodo de 2008. De acuerdo con SITCA-CCT (2010), la llegada de turistas en 2009 con respecto al año anterior disminuyó en un 19% y los ingresos de divisas por turismo en un 20%.

Por su parte, la disminución de las remesas como resultado de la crisis en los mercados laborales en los países desarrollados tuvo un marcado impacto en varios países. Un rasgo característico de América Central son sus altos flujos de migración y las remesas enviadas por migrantes a sus países de origen representan una de las más importantes fuentes de divisas para éstos. En 2009, las remesas en promedio registraron una disminución del 9% (BID, 2009).

La disminución de la actividad económica tuvo efectos sobre los mercados laborales, los ingresos individuales y los ingresos familiares. Estos efectos pueden ser agravados por la caída de las remesas, sobre todo en los hogares rurales (Trivelli *et al*, 2009), y por el aumento en los precios de los alimentos (antes y después de 2008). Dependiendo de la magnitud de la crisis, esta situación podría contribuir a exacerbar las desigualdades de ingresos y la incidencia de la pobreza (CEPAL, 2010c).

217 El Salvador y Costa Rica son los únicos países donde las manufacturas representan la mayoría de los productos de exportación.

6.3.4.1 Consecuencias sociales y de género de la crisis en América Central

En 2009, la tasa de participación laboral promedio de la región se mantuvo prácticamente sin cambios. De los cinco países para los cuales se dispone de información, dicha participación se redujo en la República Dominicana, mientras que aumentó en Nicaragua (2008), aunque existen diferencias por género: la tasa femenina aumentó en todos los países excepto en la República Dominicana, y para los hombres la tasa se incrementó sólo en Nicaragua.

El desempleo que se había estado reduciendo durante la última década, comenzó a aumentar en el último trimestre de 2008. En 2009, las tasas de desempleo eran relativamente altas y crecientes tanto para los hombres como para las mujeres, pero las tasas femeninas son superiores y aumentaron en mayor medida como consecuencia de la crisis. De acuerdo con estimaciones de la OIT (OIT, 2009), en la subregión en su conjunto, las mujeres representan casi la mitad del aumento del desempleo que resultó de los efectos de la crisis. Estas variaciones en el desempleo reflejan los cambios en los niveles de actividad de los diferentes sectores económicos: la actividad agrícola disminuyó ligeramente en la subregión en general, aunque con diferencias por países ya que se expandió en la República Dominicana, Guatemala y Honduras, y se mantuvo estable en Nicaragua; el sector minero también tuvo resultados variables, con caída de la producción en la República Dominicana; la construcción y la manufactura se redujeron en todos los países. Las tasas de crecimiento negativas en la manufactura resultaron de las fuertes caídas experimentadas por la producción de bienes de capital y bienes de consumo duraderos y de algunos segmentos específicos, como las industrias textil y de maquila. La actividad registrada en los hoteles y restaurantes cayó básicamente como consecuencia de la caída del turismo en 2009. La actividad en el gobierno y el sector de servicios personales aumentó como resultado del aumento del gasto público.

La desaceleración en las economías de la subregión redujo la demanda laboral, lo cual tuvo como resultado una marcada disminución en la creación de puestos de trabajo asalariados, especialmente en el sector privado. La industria manufacturera y la construcción fueron los sectores más afectados por pérdida de puestos de trabajo.

La tasa de empleo disminuyó en todos los países excepto en Nicaragua (2008) y para las mujeres se redujo de forma menos acentuada que en los hombres, en Panamá y El Salvador. El país en que la tasa de empleo tuvo un comportamiento más negativo para las mujeres fue la República Dominicana, donde el turismo y las zonas francas (dos zonas con un número considerable de trabajadoras) se contrajeron notablemente.

Dado que las mujeres representan una proporción extraordinariamente significativa de la fuerza laboral en las plantas de maquila y zonas francas –especialmente en el caso de la industria textil– la disminución de la actividad de las mismas como consecuencia de la contracción de la actividad económica en los Estados Unidos, afectó especialmente al empleo femenino. A finales de 2008, un promedio de 13% de los puestos de trabajo creados en este sector se habían perdido, con el mayor porcentaje de pérdida de empleo en Nicaragua, en un 21,5%. Las mujeres representaron el 65% de los trabajadores que quedaron sin empleo. Entre 2008 y 2009, se perdieron alrededor de 22% de los empleos en el sector (Trucchi, 2009).

La disminución de la actividad en el sector del turismo afectó a las trabajadoras del comercio formal e informal de artesanías, restaurantes y servicios de alojamiento, y del servicio doméstico. En Costa Rica, por ejemplo, el empleo femenino en los restaurantes y hoteles cayó un punto porcentual. Mientras que las mujeres perdieron participación en el empleo manufacturero, ésta se mantuvo estable en el comercio y los servicios. Esto fue posible debido a que el empleo femenino parece estar vinculado al auto-empleo, en puestos de trabajo en el comercio, donde las barreras de entrada son bajas y los empleos son de mala calidad. De hecho, la participación femenina en el sector informal es superior a la participación de los hombres, excepto en la República Dominicana, incluyendo una gran proporción de servicio doméstico. Este modelo de participación en el mercado de trabajo demuestra que el empleo femenino es más precario en términos de cobertura de la seguridad social, considerando que en la subregión ésta está asociada al empleo asalariado.[218]

218 La cobertura de la seguridad social es baja en la región en términos promedio, aunque existen marcadas disparidades entre los países. Por ejemplo, cerca de 63% de la población económicamente activa de Costa Rica tiene una cobertura directa de la seguridad social, incluyendo una gran mayoría de los trabajadores asalariados (78%). Por el contrario, sólo el 28% de la población económicamente activa y el 51% de los trabajadores asalariados en El Salvador están cubiertos, lo cual es una proporción relativamente baja, dado que el empleo asalariado normalmente conlleva una mayor inclusión en el centro de los sistemas de seguridad social de América Latina.

Como resultado de la crisis, en torno a los últimos cuatro meses de 2008, hubo una disminución significativa en el número de personas con cobertura de la seguridad social en todos los países de la subregión (OIT-PNUD, 2009). Sumado a la pérdida de puestos de trabajo asalariados, ha habido una disminución considerable en el número de trabajadores asegurados. Comercio, restaurantes y hoteles, la industria manufacturera y la construcción son los sectores donde se ha registrado la mayor disminución. En El Salvador –un país profundamente afectado por la crisis– el número de trabajadores afiliados al Instituto Salvadoreño del Seguro Social en agosto de 2009 cayó un 6,7%. El sector más afectado en este sentido fue la construcción, donde la disminución del empleo formal fue casi 30% (CEPAL, 2009b).

El impacto de la crisis ha sido más grave en los sectores económicos donde las mujeres representan una proporción mayor de la fuerza laboral. Como resultado de ello, y a pesar de que los datos disponibles son aún insuficientes, es posible inferir un impacto asimétrico en los trabajadores por género. La pérdida de puestos de trabajo en algunos casos y la falta de creación de empleo en otros dentro de los sectores antes mencionados llevaría a un aumento en las tasas de desempleo de las mujeres, que ya son superiores a las tasas de desempleo masculino. Al mismo tiempo, la reducción de la proporción de la población con cobertura de seguridad social y su impacto sobre el empleo femenino se agravan por la falta de un trabajo de calidad a disposición de las mujeres en algunos países. Las desigualdades entre hombres y mujeres antes señaladas y la alta proporción de mujeres entre la población sin ingresos propios podría aumentar su vulnerabilidad y empeorar la situación anterior a la crisis.

La gravedad de los efectos negativos de la crisis sobre la situación de las mujeres estará determinada por la profundidad y extensión en el tiempo de la crisis, y por la capacidad de los gobiernos para garantizar un umbral mínimo de bienestar (acceso a los recursos productivos, trabajo decente, entre otros) para todos los ciudadanos, tanto mujeres como hombres. Los impactos de género pueden ir más allá de los años de crisis, si se frenan los (lentos) progresos previos, o si se aumentan las brechas de género existentes (Staveren, 2010).

6.3.4.2 Respuestas de política a la crisis en América Central

A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, los países de la subregión han tratado de mantener y expandir el gasto público, aunque con poco margen de maniobra para aplicar políticas fiscales contracíclicas, habida cuenta de la caída del PIB, la reducción de ingresos fiscales y la limitada capacidad de endeudamiento externo. En este marco general, los gobiernos han adoptado, en diferentes grados, una serie de políticas para enfrentar la crisis y sus consecuencias. Las medidas adoptadas varían en función del impacto sufrido, la disponibilidad de recursos y la capacidad para implementar políticas contracíclicas.

Una visión general de estas políticas permite identificar una serie de estrategias comunes. En general, los gobiernos han presentado propuestas similares, encaminadas a fortalecer e inyectar capital en el sector privado, y a generar más oportunidades de inversión en el sector público como una estrategia compensatoria, debido al estancamiento de la actividad económica del sector privado y el predominio de la banca privada (con la excepción de Costa Rica) (Coronado, 2009). Las políticas de inversión pública se han orientado a ampliar y mejorar los servicios públicos de educación y salud, con especial énfasis en el empleo de mano de obra local (El Salvador) y la construcción de infraestructura básica y caminera (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua). La generación de empleos directos e indirectos a través de estas inversiones requiere procesos internos de licitación y procedimientos administrativos de cada país, así como con entidades bancarias regionales, lo que retrasa la concreción de estas iniciativas.

Pero es en el ámbito de las políticas laborales donde se enfrentan los mayores desafíos políticos y operativos. En general, el objetivo es proteger el empleo existente y crear nuevos puestos de trabajo como medida de emergencia. Costa Rica ha propuesto cambios en las jornadas de trabajo, mientras que otros países han optado por utilizar el salario mínimo como instrumento de ajuste económico (El Salvador, Nicaragua), con componentes de contrato temporal (Guatemala). Otras medidas adoptadas en Guatemala incluyen la contratación pública de pequeños productores de alimentos como un mecanismo de apoyo a la producción. Por su parte, Costa Rica y Guatemala promueven el desarrollo productivo local para incrementar la productividad, con especial énfasis en las medidas de apoyo a las PYMEs a través de la creación o ampliación

de líneas de crédito y fondos de garantías, junto con asistencia técnica y capacitación.

Entre las políticas sociales adoptadas hay un marcado énfasis en las transferencias monetarias, en algunos casos a través de la expansión de los programas existentes, como las subvenciones previstas en El Salvador o Guatemala.

Debe notarse que los paquetes de políticas anunciados, si bien reflejaron la voluntad política de los gobiernos, enfrentaron serios obstáculos en su aplicación, relacionados principalmente con limitaciones presupuestarias. En otros casos, la necesidad de la aprobación de nuevas leyes o la modificación de la legislación existente también creó retrasos en la ejecución de las propuestas.

Con respecto a la disponibilidad de recursos financieros, debe tenerse en cuenta que el déficit fiscal aumentó de un promedio de 0,3% del PIB en 2007 al 0,9% del PIB en 2008, debido principalmente a la desaceleración de la actividad económica. Los ingresos tributarios como proporción del PIB se redujeron un punto porcentual, mientras que el gasto total disminuyó medio punto porcentual del PIB. En casi todos los países el déficit fiscal creció en 2009, con la excepción de la República Dominicana, mientras Costa Rica y Panamá –que había exhibido un superávit fiscal en 2008– también registró un importante déficit en 2009 (BCIE, 2010).

Esta situación fiscal, entre otras razones, entorpeció la aplicación de políticas anticrisis durante 2009. Por ejemplo, en Guatemala, en enero de 2009 se anunció el Plan Nacional de Emergencia y el Programa de Recuperación Económica (2,4% del PIB). El mismo tenía como objetivo aumentar el gasto público, proporcionar protección social a los sectores vulnerables de la población, que el presupuesto fuera fiscalmente sostenible y promover la competitividad. Sin embargo, la implementación de esta política contracíclica se vio comprometida por la falta de fondos.

En Nicaragua, el gobierno introdujo un paquete de medidas para contrarrestar el impacto de la crisis económica a principios de 2009. Los principales pilares del Programa de Apoyo a la Producción, el Crecimiento y el Empleo fueron la estabilidad financiera y de cooperación externa, la inversión pública, la producción y la inversión privada (5,7% del PIB), la

promoción del empleo (creación de 46,000 empleos), y la promoción de la austeridad fiscal (ahorro de 21% del PIB). Sin embargo, la caída en los ingresos fiscales impidió poner en práctica algunas de estas medidas contracíclicas. De hecho, durante el año 2009, el presupuesto público tuvo que ser ajustado a la baja tres veces.

En República Dominicana el gasto público se contrajo. El plan del gobierno de respuesta a la crisis anunciado a principios de 2009 incluyó exenciones de impuestos para el sector agrícola, incentivos para la construcción de viviendas de bajo costo, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la expansión de la inversión pública, la que sufrió importantes retrasos debido a problemas para obtener financiación (CEPAL, 2009b).

Estas situaciones ilustran, en primer lugar, acerca de las dificultades y tensiones que pueden comprometer la aplicación de las medidas de política, y demuestran que las soluciones para los problemas de la emergencia y de corto plazo requieren cambios estructurales más profundos y un nivel elevado de consenso político. En segundo lugar, como se verá, un análisis de las medidas de política permite afirmar que los programas anticrisis propuestos no se visualizan desde una perspectiva de género, aun cuando estuvieran diseñados para favorecer a los grupos poblacionales más vulnerables, entre ellos las mujeres y las y los jóvenes (OIT 2009).

6.3.4.3 Implicaciones de género de las medidas de política pública adoptadas para enfrentar la crisis en América Central

Entre las medidas fiscales implementadas, aquellas destinadas a promover la construcción y reparación de viviendas, que tendrían un impacto sobre la pobreza, no parecen estar especialmente diseñadas teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres pobres jefas de hogar. Solamente la "Casa para Todos", programa de vivienda en El Salvador les da prioridad a las mujeres como beneficiarios (PNUD, 2011). Dado que las mujeres jefas de hogares pobres en general, tienen más dificultades para acceder a los programas de vivienda, debido a sus menores ingresos y a la falta de garantías para obtener préstamos, la implementación de un sistema de cuotas u otras medidas de acción afirmativa se hacen necesarias. Si bien esto no implica un mayor volumen de inversión, sí supone la evaluación acerca de las mayores necesidades, y voluntad política.

Por su parte, un análisis de las propuestas relacionadas con el mercado de trabajo muestra que no hay indicaciones específicas dirigidas a la creación de empleo para las mujeres (OIT, 2009). Más aún, se observó un marcado énfasis en la inversión en obras públicas como medio de creación de empleo por parte de los estados. Los programas basados en aumentos de la inversión pública plantean desafíos respecto a los beneficiarios previstos. Por un lado, en tiempos de crisis, el apoyo público debe dirigirse a un sector mucho más amplio de la población que cuando la economía está creciendo, debido a la importancia del empleo para dar prioridad a jefes y jefas de hogar. Por otro lado, las posibilidades de orientarlos a ciertos grupos de beneficiarios son a menudo limitadas en este tipo de inversiones, dado que la ejecución de las obras tiende a ser por parte de empresas privadas que toman sus propias decisiones. Las mujeres corren el riesgo de no ser contratadas en la medida que la construcción tradicionalmente se considera un empleo masculino. Sin embargo, hay muchas tareas relacionadas con la inversión pública en la que no hay ninguna razón objetiva para preferir los hombres sobre las mujeres (CEPAL/OIT, 2009). Por ejemplo, muchas mujeres trabajan en las microempresas de mantenimiento vial que operan en varios países de la región, así como en el acabado de proyectos de construcción. El acceso equitativo de hombres y mujeres a estos puestos es un tema importante a la luz del impacto que la inversión tiene sobre la creación de empleo.

El objetivo de generar empleo femenino puede llevarse a cabo a través de inversiones en servicios de cuidado (guarderías, educación infantil)[219], al tiempo que se podría reducir el déficit y la desigualdad en la prestación y recepción de cuidados y educación (Antonopoulos 2009). Sin embargo, un análisis de los diferentes paquetes muestra que ningún gobierno incluyó a los servicios de cuidado entre las medidas contracíclicas, a pesar de su gran potencial en términos de generación de empleo, y su contribución a la recuperación económica y a la expansión de la protección social. La provisión de cuidado infantil podría ampliarse no sólo a través del gasto en servicios públicos, sino también a través de subsidios estatales para los servicios de atención médica privada, la misma estrategia que podría ser utilizada para los servicios y cuidados a largo plazo para ancianos y personas con discapacidad crónica.

219 Ver al respecto capítulo 3.

La promoción del empleo femenino requiere considerar adecuadamente la relación entre el ámbito familiar y el mercado laboral. Programas destinados a resolver los problemas que puedan surgir en este sentido ya se están aplicando, como en el caso del programa de Hogares Comunitarios en Costa Rica y las Empresas Maternales en Honduras (PNUD/OIT, 2009). Pero, de acuerdo con la información disponible, el número de beneficiarios no aumentó a consecuencia de las medidas para enfrentar la crisis.

Otras propuestas que se anunciaron se refieren a las políticas de reformas legislativas encaminadas a la flexibilización del mercado laboral, tales como proyectos de ley presentados en Costa Rica para introducir una semana laboral de cuatro días y las horas de trabajo anual. A pesar de que estas medidas podrían ser beneficiosas para el acceso de las mujeres al empleo, también podrían tener efectos potenciales no deseados en el mediano plazo, como empleo más precario, especialmente para las mujeres. Este tipo de propuestas requieren un debate y el consenso entre todas las partes interesadas y el diálogo social para asegurar que el objetivo de la recuperación económica no se logre a costa del deterioro de las condiciones de trabajo, o una mayor vulnerabilidad de los grupos más débiles.

En América Central se han desarrollado programas de empleo temporal en varios países, como parte de las políticas dirigidas a combatir la pobreza, que pueden ser muy adecuados para enfrentar la crisis. Estos programas incluyen la creación de empleo temporal para los desempleados, por lo general en actividades de construcción o mantenimiento de la infraestructura de servicios sociales, de ahí su similitud con los programas basados en inversión pública "pura". En este caso, las autoridades tienen la oportunidad de establecer los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, a pesar que la capacidad de ejecución depende en gran medida de las capacidades institucionales de las autoridades a cargo y del nivel de formalización del mercado laboral (CEPAL/OIT, 2009). En Panamá, por ejemplo, se anunció un programa de empleo temporal (tres a seis meses) dando prioridad a los jefes de los hogares pobres, pero no hay ninguna indicación para tener en cuenta las desigualdades de género en su diseño. Además, estos programas, que tienden a atraer a una gran proporción de mujeres, también deben incluir la manera de facilitar servicios de cuidado infantil, por ejemplo, para las madres solteras con hijas e hijos a cargo.

A pesar de la gran proporción de mujeres en micro y pequeñas empresas, debido a las menores barreras a la entrada (nivel educativo, los requisitos legales, capital, etc.) y a su organización más flexible, las medidas de política en este ámbito no reflejan la incorporación de una perspectiva de género. Éstas deberían incluir la combinación entre el trabajo remunerado y las responsabilidades reproductivas.

Aunque el turismo tiene una gran importancia para la mayoría de estas economías y reúne a un alto porcentaje de mujeres empleadas en este sector, no hubo medidas destinadas al mismo. En efecto, en el turismo, las mujeres están más representadas que los hombres, ya sea como asalariadas, como cuentapropistas (pequeño comercio, artesanías, alimentos), y en empresas micro y pequeñas (proveedores de servicios de alojamiento y restaurante, plantas ornamentales, artesanías para la decoración de interiores, entre otros). En Costa Rica y Nicaragua, las mujeres representan entre el 50% y el 80%, respectivamente, sobre el empleo total. Apoyar la capacidad empresarial y fomentar las formas asociativas como las cooperativas entre las mujeres en el sector turístico, puede contribuir a superar la concentración de mujeres en las empresas de subsistencia. Estos esfuerzos deben ir acompañados de mejores servicios de apoyo al desarrollo empresarial para evitar la precarización creciente de mano de obra y promover el desarrollo de unidades productivas que permitan la acumulación de activos (Torres, 2009).

Las políticas que se dirigen a los sectores más vulnerables de la población a través de transferencias monetarias condicionadas han sido la forma más común de intervención desde mediados de la década de 1990 (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana) (CEPAL, 2009b)[220]. "Mi familia progresa" es un programa de transferencias monetarias llevado a cabo en Guatemala en 2008, que jugó un papel importante en el tratamiento de los efectos de la crisis (la incorporación de 38,124 nuevas familias en 2009). El objetivo principal de este programa es mejorar las condiciones de vida de las familias pobres e indigentes con niños de 0 a 15 años y madres embarazadas y de lactantes. Este tipo de programas, necesarios para mitigar los efectos de la crisis, deben ir acompañados de apoyos específicos para mejorar las oportunidades laborales de las mujeres con

220 Ver también al respecto Capítulo 8.

estrategias de apoyo a las actividades no remuneradas de las mujeres, con el fin de promover su autonomía y reforzar su poder de agencia.

Aunque la informalidad es uno de los mayores desafíos para los mercados de trabajo en la región, las propuestas laborales anunciadas no consideran específicamente a los trabajadores informales o subempleados. Esto es de particular importancia dada la alta proporción de mujeres en la población afectada por estos problemas. Los programas que apuntan a los jóvenes podrían ser la mejor estrategia en tiempos de crisis y desempleo creciente, animándolos a permanecer en el sistema educativo para mejorar sus condiciones para acceder al mercado laboral una vez que la economía se recupere. En El Salvador, como parte del plan contra la crisis se proporcionó un beneficio educativo para los niños entre 6 y 18 años de edad, extendiendo el programa de alimentación escolar a 500,000 estudiantes desde el preescolar hasta el nivel secundario, y el suministro de uniformes y útiles escolares de forma gratuita. Dentro de estas medidas, sin embargo, no ha habido un esfuerzo de identificación para evitar las desigualdades de género. En lo que respecta a los programas dirigidos a los jóvenes, se debe prestar especial atención a embarazos en la adolescencia, dado que la maternidad en esta etapa de la vida tiene un impacto decisivo en los patrones de empleo de las mujeres jóvenes y refuerza las desigualdades de género. Estas jóvenes necesitan apoyo para continuar su educación y cuidado de sus hijos. La maternidad precoz es más frecuente entre los adolescentes de familias de bajos ingresos y es un factor que contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza (PNUD/OIT, 2009).

Por último, la falta de sistemas universales de protección social no es un problema creado por la crisis, pero, naturalmente, exacerba sus efectos. Las condiciones de acceso a la protección social deben ser revisadas, y el acceso debe ser mayor frente a la crisis. Las respuestas políticas recientes sugieren que la crisis podría representar una oportunidad para introducir iniciativas de protección social encaminadas a reducir las desigualdades y asegurar un mejor acceso a servicios de atención. Un ejemplo es el programa Red Solidaria en El Salvador, que entre otras medidas (mejora de la calidad y la cobertura de agua, energía eléctrica, saneamiento, atención de salud y educación en los municipios pobres) extendió una pensión básica para toda la población adulta mayor en los 100 municipios cubiertos por el programa. Este es un avance im-

portante en cuanto a la universalización de la protección social, pero no toma en cuenta las diferencias de género. Dado que las jubilaciones dependen en gran medida de las contribuciones realizadas por los empleados, el hecho de que las mujeres constituyen una proporción mayor del sector de trabajo informal y experimenten más interrupciones en la participación en el empleo remunerado durante su vida laboral redunda en un menor acceso a la jubilación en sistemas contributivos.

La Alianza para la Familia fue otro programa adoptado en El Salvador destinado a ampliar la protección social. Además de los descuentos en los costos de la educación, la ampliación de la cobertura de salud, y un aumento de las pensiones, el programa se hizo cargo del 100% del pago de los salarios de las madres trabajadoras inscritas en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) durante la licencia por maternidad. Esto no sólo podría ayudar a prevenir el empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y sus familias durante la crisis y luego de ella, sino también sentar las bases para el reconocimiento de la corresponsabilidad social para la reproducción biológica y social. De manera similar, en Costa Rica, el período de prestaciones de seguridad social por desempleo se extendió a seis meses para los trabajadores desempleados que fueron colaboradores de la institución de seguridad social estatal. En Panamá, las propuestas incluyen un aumento en la cobertura del sistema de seguridad social mediante la ampliación del alcance del régimen de pensiones subvencionados y el inicio de un régimen mixto (contributivo y subsidiado) a través de un proyecto piloto dirigido a propietarios (generalmente propietarias) de salones de belleza y peluquerías. Mientras tanto, un programa piloto de empleo temporal tiene por objeto aumentar la incorporación de los jubilados en el sistema de Seguro Familiar de Salud.

Durante la crisis y posteriormente, iniciativas como las mencionadas aquí servirán para redefinir gradualmente un marco integrado que combine la solidaridad social, y mecanismos contributivos y no contributivos de protección para toda la población y especialmente para las mujeres (CEPAL, 2009a).

6.4 Conclusiones y recomendaciones de política

La crisis financiera mundial no afectó a las economías latinoamericanas en el vacío. Las características estructurales de estas economías, su trayectoria económica e institucional, y la naturaleza de las desigualdades de género existentes se combinan para morigerar o exacerbar las desigualdades de género. Los casos de países estudiados muestran que existen fuertes heterogeneidades en la intensidad con que la crisis ha afectado el crecimiento, el empleo y los ingresos, así como en las respuestas de políticas ensayadas para enfrentarla.

México representa un caso de continuidad con el paradigma neoliberal de los años 90s, haciendo hincapié en la estabilidad. El énfasis en la "responsabilidad fiscal" (y la creencia en el mercado) impidió que el gobierno mexicano interviniera oportunamente y con más fuerza en la economía, incluso cuando tenía los recursos y la burocracia para hacerlo. Los resultados en términos de crecimiento y de empleo (peores que en el peor escenario previsto a principios de 2009) han demostrado que las respuestas de política a la crisis han sido débiles y transitorias en comparación con la magnitud del shock externo negativo.

Argentina se apartó explícitamente de las políticas neoliberales desde 2002, modificando su régimen cambiario, y sus políticas fiscales, y aumentando la participación del Estado en la economía. El espacio fiscal y externo adquirido con anterioridad a la crisis le permitieron al gobierno implementar políticas contracíclicas y mantener las políticas sociales y del mercado laboral ya existentes sin mucho apoyo externo. La existencia de instituciones fuertes hizo posible que el gobierno aplicara dichas iniciativas de manera oportuna.

Ecuador, a su vez, es paradójico en su mezcla de transformación política, su débil estructura institucional y su economía dolarizada, que muestra las tensiones entre el discurso político y el reducido espacio fiscal y monetario en una economía pequeña y abierta, e institucional, en un Estado en reconstrucción.

Por su parte, América Central muestra, como México, una extrema vulnerabilidad a la evolución de la economía de los EE.UU., y la importancia

elevada del turismo y las remesas. Pero su tamaño pequeño, y su condición de importadoras de materias primas y energía diferenciaron a estas economías de la de México en términos de la ayuda internacional recibida y del impacto inflacionario del auge de precios de las materias primas antes y después de la crisis.

La revisión de estas experiencias muestra que en los casos en los que los gobiernos pudieron implementar iniciativas de política sin confiar únicamente en las fuerzas de mercado para motorizar la recuperación, estableciendo entre sus objetivos explícitamente la generación de empleo e ingresos para las familias, existe *un potencial* a favor de la igualdad de género en la política macroeconómica, y también espacio para una transformación económica estructural que simultáneamente reduzca la desigualdad de género.

Para que este potencial se haga realidad, sin embargo, es necesario que las consideraciones de género sean explícitamente introducidas en la agenda política. Un resultado sorprendente de la revisión anterior es que prácticamente todos los paquetes de políticas contracíclicas en los países estudiados *no cuentan con ninguna consideración explícita sobre las dimensiones de género involucradas*. No se ha hecho ninguna evaluación de los efectos de la recesión en mujeres y hombres, y los costos visibles e invisibles que la crisis impone sobre mujeres y hombres de diferentes estratos socioeconómicos y de diferentes tipos de hogares.

Sin embargo, los paquetes de políticas contracíclicas analizados tienen una dimensión de género en su diseño e impactos. Programas para apoyar el empleo en los sectores productivos que han sido más gravemente afectados han ayudado a mantener el empleo masculino, debido a que los hombres están sobrerrepresentados en la fuerza de trabajo de estos sectores. El aumento en la inversión pública se concentra también en un tipo de obras públicas que exigen principalmente la fuerza de trabajo masculina. Aunque es de esperar, la expansión de sectores dominados por mujeres bien podría tener impactos de empleo y demanda agregada equivalente, además de impactos de igualdad de género. El hecho de que tanto en México como Argentina la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo haya aumentado durante la crisis aparece como una reacción al desempleo masculino –haciendo que el desempleo femenino aumente aún cuando las pérdidas de empleo en términos absolutos

hayan sido superiores entre los varones– muestra la existencia de un número importante de mujeres dispuestas a ingresar al mercado laboral.

Por otra parte, la contracción de los flujos de migración neta en el caso de México puede poner más presión sobre el mercado laboral en un futuro próximo, especialmente en el caso de las mujeres.

En cuanto a los efectos de género de las políticas contracíclicas, es positivo que en los países analizados se reconozca la importancia de mantener las políticas sociales existentes y fomentar otras, aun cuando la ampliación de las mismas haya chocado con la insuficiencia de recursos, como ha quedado demostrado en el caso de América Central. En la región, se está sin embargo todavía lejos de un marco de protección social que se aparte de la insistencia sobre los grupos más vulnerables de población para garantizar el acceso universal a la seguridad social, salud, educación, un trabajo decente e ingresos satisfactorios para todos y todas. Tales políticas podrían contribuir a cambiar las desigualdades de género estructurales en el acceso a los recursos económicos y a oportunidades de generación de ingresos.

Por último, la ausencia de consideración de las dimensiones de género en el diseño y aplicación de políticas contracíclicas revela vívidamente la debilidad de esta perspectiva en la región y el bajo impacto de los mecanismos nacionales de género en la toma de decisiones.

6.4.1 Recomendaciones de política

La revisión anterior ha demostrado que las características estructurales de las economías de América Latina y su enfoque de la política económica tienen efectos sobre el desempeño macroeconómico y sobre los avances hacia la igualdad de género, lo cual se expresa en varios indicadores. Por lo tanto, debe destacarse que las crisis no sólo requieren medidas de "emergencia", sino que proporcionan una oportunidad para iniciativas que puedan contribuir a ciertos objetivos de corto plazo, como mantener el empleo y los ingresos de las familias, a la vez para iniciar las transformaciones estructurales que impidan (o por lo menos mitiguen) crisis futuras.

En particular, la igualdad de género no debe ser relegada como un objetivo de política que se considera conveniente sólo para los buenos tiem-

pos económicos. No abordar la desigualdad de género durante las crisis podría poner en peligro los logros alcanzados en términos de desarrollo y diminución de la incidencia de la pobreza, o generar marchas atrás que serán costosas y difíciles de revertir. Un caso en particular es el del funcionamiento del mercado laboral, como se mostró antes. El hecho de que los hombres hayan perdido empleo con más velocidad que las mujeres (aunque no en América Central) no significa que la discriminación y la segregación por género en el mercado de trabajo haya dejado de existir. Las políticas que contribuyen a generar empleo femenino y a reducir las diferencias salariales de género, aumentando las oportunidades de generación de ingresos para las mujeres, pueden ser un aporte en este sentido.

Por lo tanto, las políticas deben *fomentar el empleo de las mujeres y supervisar la calidad de los puestos de trabajo creados*. Para ello, sería bueno considerar como objetivo específico de los programas de empleo una proporción no menor de mujeres beneficiarias. Por ejemplo, en casos donde se proporcionan subvenciones estatales a las empresas que se comprometen a mantener puestos de trabajo, se puede determinar una cuota específica de los "puestos de trabajo garantizados" para las mujeres.

Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo informal, también lo están entre aquéllos que no pueden solicitar la prestación por desempleo. Las acciones que extienden los beneficios de desempleo, así como otras políticas de apoyo a los ingresos son positivas para las mujeres y pueden tener un efecto claramente expansivo.

Los programas de inversión pública deben mantener un equilibrio adecuado entre la infraestructura pública y la inversión social. Esto sería favorable no sólo para equilibrar la demanda de mano de obra masculina y femenina, sino que podría garantizar que la provisión pública de servicios sociales no se debilite como respuesta a las restricciones fiscales (CEPAL, 2009d; Antonopoulos, 2009).

Por último, los mecanismos de género deberían tomar un papel activo en la supervisión de políticas contracíclicas. Cada respuesta de política debe ser evaluada focalizando en sus consecuencias para la situación económica de las mujeres y la igualdad de género. Estas oficinas deben

desarrollar criterios claros para esta evaluación y supervisar las políticas en diferentes etapas de diseño y aplicación. El hecho de que esto no haya sucedido, muestra la debilidad actual de los mecanismos de género y la baja prioridad de las agendas de la mujer en la política pública. Un ejemplo concreto de ello es la propuesta de políticas contracíclicas con especial énfasis en revertir las desigualdades de género. Éstas podrían incluir como componente relevante la promoción de empleo en servicios de cuidado. A pesar de que la prestación pública de servicios de cuidado nuevos (o el fortalecimiento de los existentes) implican costos fiscales, éstos deben compararse con los costos sociales de la ausencia de estos servicios para mujeres, niños y otras personas dependientes[221]. Por otra parte, la prestación pública de servicios de cuidado, muy intensiva en trabajo, puede convertirse en una verdadera herramienta para aumentar el empleo de las mujeres. Al mismo tiempo, cuando estos servicios se proporcionan de manera gratuita, contribuyen a que las familias se liberen de algunas de sus responsabilidades de cuidado, impulsando la participación en la fuerza laboral de las mujeres y su empleo y generación de ingresos, lo que contribuye a su vez a mitigar la pobreza.

Finalmente, los programas de transferencias condicionadas (PTC), un elemento central de la política social en los países que pueden permitirse el lujo de sus burocracias, como México y Argentina, deben revisarse para fortalecer sus puntos fuertes y morigerar sus debilidades. La cobertura de estos programas debe ampliarse con el objetivo de alcanzar niveles de cobertura universal, derivando su financiamiento de fuentes estables. Los PTC no deberían desalentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, ni asignar las responsabilidades de cuidado exclusivamente a las mujeres. Por el contrario, su diseño debería contribuir a la redistribución de las responsabilidades de cuidado.

6.4.2 Post scriptum

La combinación de paquetes de políticas contracíclicas y un contexto externo favorable contribuyeron a la recuperación de las tasas de crecimiento en 2010 para América Latina en su conjunto (6%) y para los países seleccionados en este estudio (México, 5,3%; Argentina, 8,4%; Ecuador, 3,5%; en el caso de América Central, en todos los países se pronostica recuperación y crecimiento). Esto se vio reflejado en un mejor

221 Al respecto puede verse Rodríguez Enríquez *et al* (2010).

desempeño en el mercado de trabajo ya que la tasa de desempleo descendió a alrededor del 7,6% (CEPAL, 2010). Sin embargo, detrás de estos indicadores positivos se encuentran los mismos riesgos y contradicciones que estuvieron presentes antes de la crisis: la reaparición de un auge en los precios de productos primarios, con sus efectos negativos sobre los países importadores de combustibles y alimentos, y su efecto re-primarizador de mediano plazo en los países exportadores de alimentos y combustibles; el auge del comercio internacional, que sostiene el crecimiento pero deja a los países vulnerables a los cambios repentinos en las condiciones externas; y el aumento en la liquidez internacional (flujos de capital) cuando es cada vez más difícil o costoso proteger a las economías de los mismos, lo que trae aparejado apreciación cambiaria y tasas de interés altas, especialmente en las economías más grandes de América Latina que siguen esquemas de metas de inflación (México y Brasil). Esas tendencias han ejercido presión sobre los precios internos y han dado más fuerza a las políticas de estabilización orientadas a frenar la inflación a costa del crecimiento del PIB, a pesar que los cimientos de este crecimiento es todavía frágil. También existe preocupación sobre que la apreciación del tipo de cambio junto con altas tasas de interés puedan inducir en la región una nueva ola de crecimiento basado en endeudamiento.

Aunque son indiscutibles buenas noticias, la recuperación del crecimiento no altera los mensajes principales de este capítulo: la necesidad de dar prioridad a la generación de empleo y crecimiento sobre la estabilización; un papel activo del Estado en la formación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias para generar crecimiento sostenido e incluyente; y la necesidad de considerar de manera explícita a las dimensiones de género en el diseño de políticas macroeconómicas .

Todo lo anterior cobra mayor relevancia cuando la crisis a nivel global se ha extendido más allá del horizonte esperado, y los conflictos monetarios y financieros parecen lejos de solucionarse. Las previsiones de recuperación a nivel global se han moderado, y la recesión aparece nuevamente en el horizonte. Las derivaciones en términos de comercio internacional, flujos de capitales y evolución de los precios de los bienes transables son todavía inciertas y por lo mismo convocan a accionar en mecanismos que permitan enfrentar el desafiante escenario futuro, transformando las barreras actuales para la igualdad de género.

Bibliografía

Antonopoulos, R. (2009), *The Current Economic and F inancial Crisis: A Gender Perspective*. Working Paper, no.562, The Levy Economics Institute.

BCIE (2010), *Tendencias y Perspectivas Económicas de Centroamérica y República Dominicana*. Tegucigalpa.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2009), *Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos. Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe*. Washington.

BID (2010), "Remesas a América Latina se estabilizan tras caer 15% en 2009" en *Comunicados de prensa*. 04-mar-2010, FOMIN. Disponible en: http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-03-04/remesas-a-america-latina-se-estabilizan-tras-caer-15-en-2009-fomin,6671.html

CEPAL (2009a), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*. Briefing paper, Santiago.

CEPAL (2009b), *"México", in Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago.

CEPAL (2009c), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis Internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009*. Santiago.

CEPAL (2009d), *Social Panorama of Latin America*. Briefing Paper. Santiago.

CEPAL (2010a), *Impacto distributivo de las políticas públicas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009. Unidad de Inversiones y estrategias empresariales de la División de desarrollo productivo y empresarial de la CEPAL,* CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010c), *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL/OIT (2009), "The employment situation in Latin America and the Caribbean", *ECLAC/ILO Bulletin,* no. 2, September.

Chant, S. (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *Serie Mujer y Desarrollo,* no. 47, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL (LC/L.1955-P), Santiago.

Contartese, D. y Maceira, V. (2005), *Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005. Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

Cornia, G. A. (2009), *Democratic Change and Income Inequality in Latin America during the Last Decade*. Draft.

Coronado, Jorge (2009), *El impacto de la crisis en Centroamérica y propuestas Para enfrentarla*. Paper presented at Grupo Hemisférico Finanzas y Comercio.

Fanelli, J. M. y J.P. Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina", en Kacef, O. y J.P. Jiménez, *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos, LW/275, Santiago.

García Gaytán, M. (2009), *Palabras de María del Rocío García Gaytán, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, durante la reunión de especialistas "Análisis de la crisis económica y financiera desde la perspectiva de género: entendiendo su impacto sobre la pobreza y el trabajo de las mujeres"*. INMUJERES, México, DF.

Ghosh, Jayati (2010), "Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo,* no. 2, vol. 129 (2010).

INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2009a), *Producto Interno Bruto en México durante el tercer trimestre de 2009*. Comunicado, no. 312/09, 20 de noviembre, Aguascalientes.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2009b), *La migración internacional mexicana, más intensa en las localidades rurales*. Comunicado, no. 251/09, 14 de septiembre, Aguascalientes.

Kacef, Osvaldo (2009), "Crisis y políticas públicas en América Latina y el Caribe", in Kacef, O. and J. P. Jiménez (comp.), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*. Colección Documentos de proyectos, CEPAL, (LC/W.275) Santiago.

Montaño, S. y V. Milosavljevic (2010), "La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres." *Serie Mujer y Desarrollo, no.* 98. CEPAL, Santiago.

Moreno Brid, J. (2009), *Mexican Economy facing the international crisis. paper presented at IDEAS Conference on re-regulating global finance in the light of the global crisis, Tsinghua University,* Beijing, China.

Moreno Brid, J. (2010), The Mexican Economy and the International Financial Crisis. Draft (September 2010). Presentado en la WIEGO Agenda-Setting Research Conference, 24-25 de marzo de 2011, Cape Town, South Africa.

Novick, M., S. Rojo y V. Castillo (2008), *El trabajo femenino en la post-convertibilidad. Argentina 2003-2007.* CEPAL-GTZ-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Ocampo, J. A. (2009), "Latin America and the global financial crisis", *Cambridge Journal of Economics,* vol. 33, pp:703-724.

OIT (2010), *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2009), *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT/PNUD (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe*. OIT y PNUD, Santiago de Chile.

PNUD (2011), *Informe de Desarrollo Humano. El Salvador. 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente*. PNUD, El Salvador.

Puyana, Alicia (2009), *"Déjà vue" The Impact of the global Economic Crises on Latin American Economies*. Paper presented at the International Conference on "The Crisis of Neo-liberalism in India: Challenges and Alternatives", Organised by Tata Institute of Social Sciences, Mumbai and IDEAs, 13 - 15 March, Mumbai.

Ramirez Gallegos, F. and A. Mintegviaga (2007), *El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo*. CLACSO-OSAL, 22.

Rodríguez Enríquez, C., N. Giosa Zuazúa y D. Nieva (2010), *Las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar. Las implicaciones económicas y sociales de su ausencia en América Latina*. Ciepp. DT 77, Buenos Aires.

Rojo Brizuela, S., L. Tumini y M. Gabino (2009), *Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en Argentina 2008-2009*. Mimeo, Buenos Aires.

SITCA-CCT (2010), *Boletín Preliminar Estadísticas turísticas de Centroamérica 2008-2009. Secretaría de Integración Turística Centroamericana,* SITCA Consejo Centroamericano de Turismo, CCT.

Staveren, Irene (2010), *Gender trends in developing countries during financial crises*.

Torres, Olimpia (2009), *Explorando la Ruta de la igualdad: trabajo, género y turismo en Centroamérica*. AGEM-UNIFEM, Nicaragua.

Trivelli, Carolina, Johanna Yancari and Carlos De Los Ríos (2009), *Crisis y pobreza rural en América Latina. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural,* Santiago de Chile.

Trucchi, Giorgio (2009), *Rel-UITA 27 de abril de 2009*. Disponible en: http://www.reluita.org/sindicatos/maquilas/crisis_anunciada.htm.

7. Análisis de género de las políticas Fiscales: agenda Latinoamericana

Lucía Pérez Fragoso

7.1 Introducción

América Latina requiere políticas fiscales activas para poder erradicar las grandes desigualdades existentes tanto en la distribución del ingreso entre los diferentes sectores de población, como en las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre mujeres y hombres existentes en los diferentes estratos de población.

En el presente capítulo se realiza un acercamiento a las políticas fiscales en América Latina desde la óptica del bienestar que otorgan a la ciudadanía. Teniendo presente la heterogeneidad de las realidades históricas, económicas, sociales y políticas entre los países de la región, se señala la participación que ha tenido cada uno de los agentes económicos responsables de proveer bienestar a la sociedad, así como la relación entre las políticas fiscales, los servicios públicos encaminados a otorgar bienestar a la población y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que aportan las mujeres a la economía. Se menciona aquí la necesidad de que los Estados participen en la economía y asuman su responsabilidad en los procesos de reproducción social. Se concluye con los principales debates y retos que enfrenta América Latina y se plantean algunas propuestas de política económica y en particular de política fiscal, para promover la erradicación de las desigualdades tanto de ingreso, como entre mujeres y hombres, para que los objetivos de igualdad se conviertan en motor del desarrollo económico.

Es en las políticas fiscales donde se expresa la estrategia de desarrollo de los gobiernos, sus prioridades y la orientación de sus políticas

económicas y sociales; allí se plasma el accionar de los gobiernos, por lo que el análisis de la misma, desde una mirada de género, resulta obligado.

El objetivo del presente capítulo es realizar un acercamiento al análisis de las políticas fiscales en América Latina desde la perspectiva de género, cuestionando las políticas fiscales en función del bienestar que otorgan a la población. Sin pretender que sea exhaustivo, en el análisis de las políticas fiscales que aquí se presenta, se resaltan solo las problemáticas más relevantes para la región y que son comunes, en términos generales, a muchos de los países. El análisis de género tampoco es exhaustivo, sino que es un primer acercamiento que centra la atención y el análisis en las políticas que otorgan bienestar a la población.

El presente capítulo está dividido en seis secciones: la primera es una introducción breve al análisis de género de las políticas fiscales que aquí se desarrolla. En la segunda sección se enmarcan las diferencias y similitudes en las políticas fiscales de Latinoamérica y su contextualización en el marco de la globalización y de las crisis. A continuación se presenta la argumentación, con algunos indicadores básicos económicos y los de desigualdad en la distribución del ingreso, así como indicadores de desigualdades económicas y políticas entre mujeres y hombres, señalando también la relación entre las políticas seguidas por los países y el bienestar que otorgan a la población. En la sección cuarta y quinta se desarrollan de manera independiente el análisis de las políticas de gasto público y de las políticas tributarias, así como los avances cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en dichas políticas. Una sexta sección contiene algunos de los principales debates en vigor en la región, así como los retos que en materia de política fiscal están presentes en América Latina y algunas propuestas que se desprenden del análisis realizado.

7.2 Análisis de género de políticas fiscales en relación al bienestar

Las políticas fiscales comprenden dos aspectos: por una parte, expresan cómo el Estado obtiene recursos para realizar sus labores de conducción de la economía, es decir, la recaudación de ingresos, y por otra, cómo y qué actividades públicas financia, es decir, la distribución de recursos públicos; la expresión más concreta de ambas es el presupuesto. En pocas palabras, en la política fiscal se materializan las prioridades económicas de los gobiernos. Interesa, por lo tanto, conocer quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes va a otorgar el gobierno bienes y/o servicios.

Es imprescindible comprender el contexto económico, político y social de los países, ya que esto es lo que representa el enclave de las políticas fiscales. Es el devenir histórico lo que va construyendo las realidades. Los países latinoamericanos cuentan con historias muy diferentes entre sí que han marcado las políticas actuales, dado que las políticas fiscales en cada país son el reflejo de las estrategias de desarrollo seguidas.

Las políticas fiscales, y concretamente las de gasto público, como ya se señaló, plasman las prioridades de la estrategia económica seguida. En términos generales, tradicionalmente el estudio de las políticas fiscales de gasto público está relacionado con las formas en que se aplica dicho gasto y con la suficiencia/insuficiencia de los montos asignados, más que con el contenido de cada una de las políticas. La aplicación de los recursos públicos se manifiesta sólo en grandes rubros.

El análisis de género de las políticas fiscales lleva necesariamente consigo la reflexión sobre el contenido de las políticas; en el caso de las políticas de gasto público, también incluye a quién van dirigidos dichos gastos; en el de las políticas de ingresos, la reflexión de género cuestiona quiénes son las personas físicas o jurídicas que son gravadas, ya que estas personas son quienes otorgan los recursos al fisco, que son los recursos públicos a gastar y/o redistribuir en su caso.

Sería difícil estudiar, desde la perspectiva de género, las políticas fiscales sin tener presente el contenido de las mismas, además de en qué gas-

tan los gobiernos y como obtienen sus recursos. Una forma de reflexionar tanto sobre el contenido de las políticas fiscales, como hacia donde están dirigidas las políticas económicas es estudiarlas en función del bienestar que otorgan a la población.

Existe una corriente de pensamiento respecto de los regímenes de bienestar (ver capítulo 8) que, con base en categorías especiales, estudia el bienestar y clasifica a los países de acuerdo a ello. En el presente capítulo, se reconoce la importancia de dichos estudios, mas también se reconoce que la compatibilización teórica y analítica de los regímenes de bienestar con el acercamiento al análisis de género de las políticas fiscales que aquí se realiza es materia de un trabajo distinto al presente. Sin embargo, más adelante, y para contextualizar los regímenes de bienestar, se señalará la clasificación para América Latina que esta corriente de pensamiento aporta.

A diferencia de los estudios de regímenes de bienestar que toman en cuenta una variedad muy grande de factores, así como las vinculaciones y articulaciones entre ellos, aquí se estudia, por el lado del Estado, solo una parte específica que es lo correspondiente al gasto público asignado a los servicios que otorgan las políticas de protección social a través de los programas estatales, lo que corresponde a la participación estatal en los servicios que dan bienestar a la población.

De acuerdo con la definición de Antonella Picchio (2001), el bienestar "tiene un contenido pluridimensional no reductible a la posesión de valores monetarios, sino que remite a la activación efectiva de funciones vitales, como el conocimiento, la capacidad de mantener relaciones sociales y el disfrute de un grado de salud en consonancia con las condiciones sanitarias generales." Esta definición se refiere al bienestar que otorgan mayoritariamente las mujeres con su trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, que realizan adentro de los hogares, en cercanía, y que conlleva afectos. Sería muy difícil pedir que el trabajo que llevan a cabo los Estados, a través de los servicios públicos, otorgara directamente este tipo de bienestar a la población, aunque es importante señalar que esta concepción del bienestar es la medida que, en última instancia, se busca que toda la sociedad alcance. Sin embargo, para el estudio de las políticas fiscales de la región latinoamericana, el concepto de bienestar que se utiliza entiende el bienestar como una

contribución para que las personas puedan desarrollarse y vivir mejor; "bienestar como capacidad, no como estado, para manejar incertidumbres tales como la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte" (Martínez Franzoni, 2007). Así, por ejemplo la educación es una herramienta necesaria para vivir mejor.

Un estudio amplio y profundo de las políticas fiscales en función del bienestar incluiría las estrategias de desarrollo y la vinculación entre políticas económicas y políticas sociales con una visión integral. Aquí se presenta una mirada diferente de las políticas fiscales que conlleva a estudiar el nivel de protección social que brindan a la población, es decir, una visión sectorial de a quiénes están llegando los recursos públicos, en forma de qué tipos de servicios y qué implicaciones tienen para la ciudadanía.

Es en las políticas fiscales donde se estipula lo que cubre el gasto público. Incluso, en algunos casos, se definen como acciones de protección social, todo lo que en el presupuesto se clasifica como Gasto Público Social. Lo que se conoce como la protección social es la respuesta que el Estado otorga a la sociedad, responsabilizándose de proveer bienestar a la población en situaciones concretas. En lo general, el gasto social representa gastos en salud, educación, asistencia social y pensiones.

Las acciones de protección social que llevan al bienestar se relacionan con el día a día del cuidado de las personas, con las etapas de la vida (porque tienen que ver con el cuidado de infantes y de adultas y adultos mayores) y, al mismo tiempo, con algunas contingencias de la existencia humana, como las enfermedades, siendo así que la protección social cubre aspectos ciertos del transcurso de vivir, como la infancia y la vejez, y aspectos inciertos, como la enfermedad o el desempleo.

Así, al análisis que aquí se realiza se incorpora el cómo se organizan las sociedades para darse bienestar y protección. El Estado es responsable de normar y regular la organización y las relaciones sociales y, específicamente, la responsabilidad de las empresas en el bienestar social.

Los agentes económicos –Estado, empresas y familias (en particular, las mujeres)– son los tres pilares responsables de proveer bienestar a la sociedad; cuando uno de estos agentes no asume su responsa-

bilidad, entran los otros a sustituirlo, ya que las actividades que dan bienestar a la población son actividades fundamentales para el sostenimiento de la vida humana. "El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar. Si uno 'fracasa', existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado, absorber realistamente esas responsabilidades, y si es así, es esa la opción más deseable?" (Esping, 2002).

Cuando se analiza la economía y su desarrollo como un todo, donde lo importante es el bienestar de las personas, se integran, como parte de los procesos económicos necesarios para vivir en sociedad, los procesos de trabajo que se realizan dentro de los hogares y que son básicos para que las personas se desarrollen y las sociedades se puedan mantener y continuar existiendo. En el presente análisis se incluyen los procesos que incorporan, como parte de la producción económica, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, necesarios para la reproducción social. Los estudios que consideran estos procesos como parte medular de las relaciones económicas son estudios de género.

Aquí se analiza cómo la ausencia o escasez de gasto público destinado a políticas públicas de protección social provoca que una cantidad muy grande de responsabilidades del Estado y del mercado se traslade al ámbito doméstico.

El análisis de género reflexiona sobre lo que la cultura marca a mujeres y hombres como directrices para vivir en sociedad. Teniendo presente que la sociedad cuenta con concepciones preformadas sobre "lo femenino" y "lo masculino", y que existe la división sexual del trabajo, por la cual se asigna a las mujeres el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, también considera los aspectos legales, donde se señala que mujeres y hombres son iguales ante la ley, y cuestiona y reflexiona sobre el contexto económico, político, social y cultural de mujeres y hombres que componen la sociedad y lo que en ésta sucede "de facto".

Entre las muchas dimensiones que cubren los análisis de género, una muy importante es que evidencian las relaciones de poder desiguales

entre mujeres y hombres que imperan en las sociedades. Es desde un análisis de muchas relaciones de factores y determinantes en el orden social que la categoría de género da luz para comprender los fenómenos sociales. En este caso, para realizar el análisis desde la perspectiva de género, el estudio se centra en el modo como las sociedades resuelven las necesidades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que otorgan bienestar a las personas en las diferentes etapas de sus vidas, distinguiendo entre quienes proveen y a quiénes se otorgan los servicios. Las relaciones de poder están implícitas desde la asignación social de funciones y tareas.

Los análisis en términos de género y de bienestar están fuertemente relacionados entre sí, dados los intereses explicativos que conlleva cada uno; en el primer caso, la división sexual del trabajo es determinante y fundante de la estratificación social, y en el segundo caso, la organización de los mercados, de las familias y las políticas que impulsan los Estados constituyen la base de su estudio.

7.3 Políticas Macroeconómicas y Políticas Fiscales en América Latina

Estudiar las políticas fiscales en América Latina es una tarea muy grande, dada la heterogeneidad de realidades y trayectorias históricas, económicas, sociales y políticas de cada uno de los países que la integran. A pesar de las grandes diferencias que existen en la región, una característica común que la define es la desigual distribución del ingreso, que afecta a la población de todos los países. Naciones con una muy desigual distribución del ingreso entre su población requieren una cantidad muy grande de recursos fiscales. Como lo señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2010), "En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en los países de la OCDE, lo que explica, en parte, la aguda inequidad de la región en materia de distribución de ingresos y calidad de bienes públicos. Con respecto a los ingresos y al gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente".

La OCDE (2008) asienta que: "Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo inversiones y transformaciones estructurales en pro del crecimiento. Los impuestos y el gasto

público pueden luchar directamente contra la pobreza y la desigualdad, un doble problema que continúa asediando la región".

En términos generales, se puede señalar que las políticas macroeconómicas en América Latina de los últimos 30 años (ver capítulo 1) han operado en un entorno de economía de mercado, donde la mayor parte de los países de la región han focalizado las políticas macroeconómicas en la estabilización de precios y la reducción del tamaño o del papel del Estado, con resultados muy pequeños en cuanto al desarrollo. Las políticas de ajuste estructural que se instrumentaron desde los años 80 señalan como tesis principal, en la que se basan las políticas macroeconómicas hasta ahora existentes, que la prioridad es crecer y que el crecimiento requiere estabilidad macroeconómica. En esta lucha feroz contra la inflación, el crecimiento de la economía real, la creación de fuentes de trabajo y, en general, los estímulos a la demanda agregada, no han sido, de facto, prioridades en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Además, en el modelo seguido, se espera que con la búsqueda de metas en términos de los indicadores económicos relacionados con la estabilidad de precios se obtengan resultados socialmente deseables, como la reducción de la pobreza; pero, como ésta no es su prioridad macroeconómica, no está en el centro de las políticas, lo que muestra, además, que la política macroeconómica y la política social están separadas; no se trabaja en función de encontrar políticas relacionadas y que se desarrollen conjuntamente, sino que se piensa que atendiendo a lo esencialmente económico, los resultados llegarán en materia social también.

En muchos países de la región, como parte de las políticas de mercado instauradas, se establecieron políticas de gasto público condicionadas al déficit fiscal. Las políticas anti-déficit buscan mantener la estabilidad económica sin recurrir al endeudamiento, es decir, financiar los bienes y servicios públicos con los recursos obtenidos en el período. Se prioriza mantener el balance de los ingresos y de los egresos fiscales. Las políticas anti-déficit se tradujeron en recortes al gasto público y limitaciones a las posibilidades de crecimiento económico; en muchos casos, los recortes al gasto público se han traducido en recortes al gasto social.

Latinoamérica incrementó el gasto social entre 1990 y 2008 en más de 5% del Producto Interno Bruto. El incremento se dio principalmente en

seguridad, asistencia social y educación (CEPAL, 2010), En términos generales, en el nivel regional, el incremento del gasto social ha sido insuficiente. Es importante mencionar que una característica del gasto social en Latinoamérica es que es altamente pro-cíclico, es decir, que en épocas de auge económico se gasta más y en épocas recesivas, de escases de recursos, los gobiernos ni invierten ni gastan. Gasto público contra cíclico es la primera recomendación para atenuar los efectos de las crisis económicas. Cuando se está frenando la economía, se requiere inyectarle grandes cantidades de recursos a través del gasto público.

Estas prioridades macroeconómicas y estos modelos en general de la región han tenido como resultado mejoras en los balances fiscales, baja inflación, por supuesto, incremento de flujos comerciales y en algunos casos de inversión, pero la promesa de crecimiento sostenido no ha llegado. Con la globalización, la integración comercial internacional y los flujos de inversión extranjera, se dificulta el establecimiento de políticas económicas de prevención y de respuesta de cada país frente a la crisis; la mayoría de los países alinean algunas de sus políticas fiscales. No solo las economías de América Latina, sino a escala mundial, las economías se han volatilizado, las secuelas de las políticas macroeconómicas de mercado implementadas hasta la fecha, como resultado de tantas crisis, las han vuelto aún más vulnerables y la economía mundial es cada vez más propensa a crisis de muy diversa índole.

En octubre de 2008 (ver capítulo 6), se evidenció una crisis financiera internacional, desencadenada en los países más desarrollados, pero que se transmitió a muchos otros países con diversos niveles de desarrollo, afectando en diferentes magnitudes a los países latinoamericanos. Los impactos de la crisis dependieron, por una parte, de la situación en la que los países se encontraban cuando ésta se desató, lo que estaba ligado a su relación económica con los países desarrollados, y por otra, de las medidas de política económica que se instauraron para contrarrestar los efectos negativos de la crisis y la oportunidad con que lo hicieron.

Las crisis también significan la oportunidad de "reconsiderar" las políticas económicas que precipitaron el colapso. Varias grandes lecciones se desprenden de la crisis: autoras y autores de diversas corrientes (French-Davis, 2010; Seguino, 2010; Blanchard, 2010) señalan que se

evidenció la importancia de "volver" a políticas fiscales, que tengan un papel más activo que el que venían desempeñando antes de la crisis, lo que también implica una reconsideración de las políticas macroeconómicas. Una segunda lección tiene que ver con la función que han ejercido hasta ahora los bancos centrales, como controladores de la inflación. Los bancos centrales consideran que ésta es su única función, y como la realizan sin coordinarse con otras autoridades económicas, sus efectos en las economías han sido muy restrictivos, por lo que se propone encomendarles, además, el crecimiento económico. Otra lección importante revela la necesidad de contar con normas para el funcionamiento, tanto en el plano internacional como en el nacional, de los mercados financieros, de comercio y de inversión. Todas las propuestas están encaminadas a contar con un Estado fuerte, grande y activo en la economía.

7.4 Argumentación económica

Dado que, por una parte, los modelos económicos ortodoxos imperantes en la región tienen puestas su prioridades en la construcción de indicadores que responden a las variables que dichos modelos jerarquizan y a lo que quieren hacer visible; y que, por otra parte, la "ciencia económica" en general ha tardado mucho en aceptar que la economía feminista explica partes fundamentales de los procesos económicos, hoy resulta que la producción de información relevante para señalar las desigualdades entre mujeres y hombres es sumamente escasa, y no es fácil encontrar indicadores para los diferentes países de América Latina que hayan sido obtenidos con una misma metodología. Por ello, en el presente trabajo se utilizan los indicadores disponibles en la región.

Existen muchos factores a considerar para señalar la heterogeneidad entre los países; aquí se utilizan, además de los indicadores económicos básicos (PIB per cápita, dependencia demográfica, población pobre, población indigente, ocupados en el sector informal), los indicadores correspondientes a las políticas fiscales de la región (carga tributaria, gasto público social, gasto público social per cápita, cobertura de pensiones, gasto de bolsillo para atender salud).

Frente a la dificultad, por un lado, de hacer generalizaciones y determinar promedios de los países y, por otro, de estudiar de manera específica la realidad fiscal de cada país de América Latina, lo que aquí se presenta

son los tres grandes grupos definidos en La hora de la igualdad (CEPAL, 2010); la clasificación es la siguiente:

Cuadro 7.1. América Latina (grupos de países): Indicadores seleccionados de bienestar/a

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	América Latina
PIB per cápita 2008 (dólares de 200)	$6,601.00	$5,320.00	$1,975.00	$4,074.00
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010/b	52.9	54.8	68.3	60.9
Población pobre alrededor de 2008 (en porcentajes)	19.7	35.1	52.1	38.4
Población indigente alrededor de 2008 (en porcentajes)	6.7	14.7	26.8	18.1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en porcentajes del total de ocupados)	41.6	55.3	65.3	55.7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB)/c	24.8	13.7	16.4	18.7
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	$1,209.0	$619.00	$181.00	$597.00
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18.6	11.8	10.2	13.3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64.4	26.6	14.1	33.0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23.3	35.1	72.1	49.7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
/a Promedios simples de los países.
/b La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años, más la población de 65 años y más, sobre la población de 15 a 64 años, multiplicando por 100.
/c En Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica, las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refiere al gobierno central.

Como se puede ver en el cuadro anterior, las realidades de los países latinoamericanos son muy diferentes. La clasificación que realiza la CEPAL permite el estudio de la región y mantiene alerta acerca de la heterogeneidad. Los países del grupo I cuentan con indicadores más satisfactorios que los países de los otros grupos: PIB per cápita más alto, menor número de dependientes demográficos, menor cantidad de personas en pobreza y en indigencia, menor cantidad de población ocupada en el sector informal, más alta carga tributaria y gasto público social como proporción del PIB, mayor cobertura de pensiones a jubilados y menor número de personas que declaran gasto de bolsillo para atención en salud.

Los países del grupo II manifiestan indicadores intermedios entre los otros dos grupos, en algunos casos más cercanos al grupo I, por ejemplo, en el PIB per cápita, que es, de hecho, superior al promedio latinoamericano, y en la tasa de dependencia; las tasas de población pobre y de población indigente son inferiores al promedio de la región, mientras otros indicadores se encuentran exactamente en la media, como la población ocupada en el sector informal. El grupo II tiene el indicador de carga tributaria más pequeño de la región, 13.7%. El gasto público social per cápita es de la mitad del de los países del grupo I, pero más de tres veces mayor que el de los del grupo III, mientras que el gasto público social como porcentaje del PIB es muy pequeño, parecido al del grupo III. La cobertura por pensiones es menos de la mitad que el porcentaje que cubre el grupo I y el porcentaje que declara gasto de bolsillo para atender salud es casi 50% inferior al del tercer grupo.

Los países del grupo III muestran, a su vez, indicadores verdaderamente graves: PIB per cápita muy pequeño, alto número de dependientes demográficos, proporción muy alta de población pobre e indigente, más de la mitad de su población se encuentra ocupada en el sector informal; también cuentan con indicadores muy bajos de carga tributaria y gasto social público como proporción del PIB, mientras que la cobertura de personas pensionadas es muy baja y muy alto el número de personas que declaran gasto de bolsillo para atender la salud.

La información sobre PIB per cápita muestra que el primer y segundo grupos de países tienen tasas que triplican o duplican el ingreso de los países del tercer grupo. Sin embargo, que la población pobre en América Latina represente entre 20 y 50% de la población total, implica, en tér-

minos generales, cifras muy grandes que señalan, como se dijo desde el inicio, la desigual distribución del ingreso que impera en los países de la región, situación que se muestra agravada cuando se constata que las tasas de ocupación informal oscilan entre 41 y 65%.

En relación con las políticas fiscales, los indicadores revelan que los países del primer grupo cuentan con una carga tributaria de casi 25% del PIB, mientras que los del tercer grupo, cuentan con una carga de solo 16%. Es interesante notar que la carga tributaria del segundo grupo, donde figuran Colombia, México y Venezuela, alcanza apenas el 13% del PIB; cabe mencionar que México y Venezuela, en lugar de solidificar su sistema tributario, obtienen una parte importante de sus ingresos fiscales de los recursos naturales (petróleo), lo que implica dependencia de recursos no renovables, con precios fijados internacionalmente y cantidades que fluctúan con la demanda externa.

Son dramáticas las diferencias en el gasto público social per cápita: los recursos del tercer grupo representan menos de una sexta parte de los recursos del primer grupo, y como porcentaje del PIB, las desemejanzas son también enormes. En la cobertura de pensiones por jubilación y en el porcentaje de personas que declara gasto de bolsillo para atender salud se constata la heterogeneidad que presentan los países de la región.

Se puede ver cómo los países con más altos niveles de desarrollo económico, esto es, los del primer grupo (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) son los que cuentan con gastos sociales más elevados, tanto en términos del gasto per cápita como en términos de porcentaje del PIB, y los que tienen, también, mayores cargas tributarias con relación al producto interno bruto. En la provisión del bienestar, la tasa de dependencia demográfica, que es alta desde el grupo I (52.9) e incrementa de forma notable en el grupo III (68.3), manifiesta las necesidades de atención que requiere la población latinoamericana en términos de salud, educación y asistencia social. La atención a la población pobre, y dentro de ésta, a la población indigente, es responsabilidad del Estado; dadas las carencias que esto supone y las necesidades de subsistencia que existen, los requerimientos de protección social son muy altos, especialmente en los países que conforman el grupo III, es decir, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las tasas de ocupación en el sector informal en los tres grupos demuestran que la población no cuenta con seguridad social otorgada por el empleador y expresan también los requerimientos en materia de gastos en salud y atención a infantes, que los Estados deben, mínimamente, proveer. El gasto público social per cápita representa aproximadamente una quinta parte del PIB per cápita en el Grupo I, mientras que en los grupos II y III representa alrededor de una décima parte, lo que tiene implicaciones muy serias en materia de bienestar, ya que significa que la contribución gubernamental al sostenimiento de la vida humana, en especial en los grupos II y III, es muy pequeña. Estos datos se refuerzan, además, con los montos absolutos de gasto público social per cápita en dólares.

Todo parece indicar que en los países que componen dichos grupos, la responsabilidad del Estado en el cuidado de las personas y, en general, en la reproducción social es muy escasa, casi nula. Lo que permite formular la hipótesis de que son las familias, y dentro de las familias las mujeres, dada la división sexual del trabajo, quienes mayoritariamente otorgan los servicios que proveen bienestar a la población, mediante el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado. En términos de protección social y bienestar, la proporción de personas que cuentan con pensión de jubilación, alta en el primer grupo (64.4%) en comparación con las del segundo (26.6%) y el tercer grupo (14.1%), representa la escasa posibilidad, sobre todo para los dos últimos, de contar con aseguramiento en las últimas etapas de la vida de la población en estos países.

Para el bienestar de las personas, contar con seguro de salud, es decir, poder enfrentar riesgos en esta área sin tener que recurrir al gasto de bolsillo es muy importante; en los países del grupo I, cerca de una cuarta parte de su población tiene que recurrir a dichos gastos, mientras que en el caso de los países del III grupo, casi tres cuartas partes de su población están en riesgo de descapitalización frente a problemas de salud. Los indicadores económicos de la región que plasman las grandes desigualdades en la distribución del ingreso y el bienestar social están acompañados por indicadores que manifiestan las enormes brechas económicas, sociales y políticas entre mujeres y hombres.

Como ya se señaló, es difícil encontrar indicadores de las desigualdades entre mujeres y hombres para todos los países latinoamericanos, pero aquí se presentan dos, a manera de ejemplo: ingresos medios y cargos en el poder local.

Cuadro 7.2. Relación de ingresos medios de mujeres respecto de hombres (2003)/a

Grupo I	Grupo II	Grupo III
Argentina (58.5%)/b Brasil (63%) Chile (77.2%) Costa Rica (74.7%) Panamá (76.3%) Uruguay (71.8%)	Colombia (76.8%) México (62.6%) Venezuela (75.6%)/d	Bolivia (60.5%) Ecuador (66.5%) El Salvador (87%) Guatemala (57.8%) Honduras (75.6%) Nicaragua (69%) Paraguay (70.2%)/e Perú (68.3%) República Dominicana (68.3%)
70.25%/c	71.66%	69.10%

Fuente: Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.)1995 - 2003 ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano. FLACSO Chile - UNIFEM (2005)
Notas: La meta para este indicador es de 100%, es decir, igualdad salarial. Lo que se indica como logro de metas corresponde al porcentaje alcanzado de esa meta.
/a: Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada de zonas urbanas.
/b: Sólo para Gran Buenos Aires.
/c: promedio simple.
/d: 2003 total nacional.
/e: Sólo Asunción.

Cuadro 7.3. Mujeres en Gobiernos locales (2003)/a

Grupo I	Grupo II	Grupo III
Argentina (16.8%)/b Brasil (11.4%) Chile (24.6%) /b Costa Rica (18%)/c Panamá (28%) Uruguay (0 %)	Colombia (14.9%) México (6.6%) Venezuela (14%)	Bolivia (12.7%) Ecuador (11.9%) El Salvador (13.8%) Guatemala (4.8%) Honduras (18.1%) Nicaragua (18.5%) Paraguay (10%) /b Perú (5.2%)/d República Dominicana (55.4%)
16.46%	11.83%	16.71%

Fuente: Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.)1995 – 2003 ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano. FLACSO Chile – UNIFEM (2005)
Notas:
/a: Considera Alcaldías, Presidencias Municipales, Intendencias, Regidurías y/o Prefecturas, según corresponda al cargo directivo del gobierno local de elección popular equivalente entre los distintos países.
/b: No hubo elecciones municipales en el periodo 2000-2003.
/c: Para el año 1995, los alcaldes en Costa Rica fueron designados y no electos.
/d: Sólo alcaldes provinciales.

Los indicadores arriba presentados son sólo una muestra de las brechas de desigualdad económicas y políticas entre mujeres y hombres que hay en Latinoamérica; ilustran las grandes disparidades existentes y son relevantes para argumentar la necesidad de trabajar en la erradicación de dichas brechas. La relación entre los ingresos medios de mujeres y hombres muestra las abismales diferencias en las percepciones económicas, insumo fundamental para su autonomía y que se ve determinado por la división sexual del trabajo. En los otros capítulos del presente libro se encuentran diversos indicadores con información acerca de las desigualdades económicas entre mujeres y hombres en la región.

Se puede ver que la relación de ingresos medios de las mujeres respecto de los hombres, en términos de países individuales, oscila entre 57.8% (Guatemala) y 87% (El Salvador), pero si se considera por los grupos de países que se presentan en el cuadro 2, dicha clasificación no muestra similitud entre los países con desigualdades en los ingresos medios entre mujeres y hombres; se puede plantear así la hipótesis de que, no obstante que las desigualdades económicas entre mujeres y hombres, y en concreto las relativas al ingreso medio obtenido, tienen, en la mayoría de los casos, relación directa con las otras desigualdades económicas, no se puede hacer una generalización para todos los países.

A primera vista podría señalarse que el grueso de los países con más alto desarrollo económico cuenta con menores tasas de desigualdad entre mujeres y hombres en términos de ingresos medios obtenidos, y que muchos de los países con indicadores económicos críticos muestran tasas de mayor desigualdad en este campo. Sin embargo, es necesario apuntar que cuando sólo se dispone de indicadores económicos, se omite la visión de una parte de la realidad social y política de los países, y no se observan ni la organización social ni el grado de ciudadanía que tienen. Aquí no se han presentado, por ejemplo, indicadores del nivel educativo, estrechamente relacionados con la disminución de algunas brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Son múltiples los factores que se requiere confluyan para erradicar estas brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y, sin lugar a dudas, el que las sociedades cuenten con una población que demande sus derechos ciudadanos es un requisito importante para cambiar los órdenes de género establecidos.

Es preciso mencionar que, al trabajar con promedios de grupos de países y con promedios dentro del mismo país, se omiten las grandes desigualdades existentes entre los grupos poblacionales de cada nación; especialmente en aquéllos marcados por una gran polarización en la distribución del ingreso, se presentan divergencias muy importantes entre los diversos grupos de mujeres, tanto en lo que se refiere a sus intereses como en lo que toca a sus necesidades, de acuerdo a la estratificación social.

En cuanto al ámbito político, en 2003 se tenía un promedio de 15.8% de mujeres en gobiernos locales. El indicador de participación política de mujeres en los gobiernos locales, en puestos de elección, muestra muy claramente las dispares relaciones de poder entre mujeres y hombres en el ámbito público. Esta es una dimensión estratégica donde se cuenta con muchos espacios para participar en la toma de decisiones de los entes locales, los más cercanos a la realidad cotidiana de las mujeres; sin embargo, la realidad latinoamericana es dramática en este ámbito. En el año referido, la tasa más alta de participación política la tuvo República Dominicana, país con indicadores económicos muy bajos, mientras que Uruguay, país del primer grupo, no contaba con ninguna mujer en los poderes locales.

Al igual que con el indicador anterior, se puede señalar que si bien, en términos generales, los países con más alto desarrollo económico tienen mejores indicadores de participación política de las mujeres en el poder local, esto no se puede decir para todos los países y es preciso matizarlo; como ya se indicó, son múltiples los factores necesarios para erradicar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, y tanto la generación de ciudadanía y como las prácticas democráticas son, en este caso, factores vitales.

Es preciso mencionar que las desigualdades de género y de ingresos no representan dos realidades diferentes, sino que interactúan y se refuerzan mutuamente; cuando se habla de la pobreza, por ejemplo, se argumenta que, dentro de los hogares pobres, aquéllos que cuentan únicamente con mujeres proveedoras son, dada la segregación vertical y horizontal en el empleo imperante en muchas economías latinoamericanas, los que tienen menores ingresos, siendo así que son los hogares más pobres. Tampoco se puede dejar de señalar que en América Latina

se ubican países con gran diversidad de grupos étnicos y que esta condición determina también su estratificación en la sociedad y se interrelaciona e interactúa con las desigualdades entre mujeres y hombres y las de ingreso.

Como se apuntó desde el inicio del presente capítulo, los estudios de regímenes de bienestar se basan en un marco teórico y analítico diferente al que aquí se sigue. Sin embargo, se considera que es importante exponer, a grandes rasgos, las principales conclusiones del estudio, dado el tema que estamos tratando. Para América Latina, Martínez Franzoni (2007) realizó un estudio donde clasificó a los países según sus diferentes regímenes de bienestar, analizó el conjunto de indicadores para tres dimensiones[223], en 18 países de habla hispana más Brasil, e identificó grupos de países en función de las prácticas de asignación de recursos. Los regímenes de bienestar en América Latina que se desprenden del estudio son de tres tipos, a cada uno de los cuales pertenece un conglomerado distinto de países. El estudio fue realizado con información de los años 1999 a 2003.

En el estudio se acepta que los conglomerados de países no son homogéneos; en algunos casos tienen diferencias de grado y en otros, diferencias radicales. En el tercer conglomerado se establecieron dos subgrupos. Los tipos de régimen de bienestar para cada conglomerado son los siguientes:

1. Productivista-informal: Argentina y Chile.
2. Estatal-proteccionista: Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.
3. a) Familiarista: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela. b) Altamente familiarista: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

223 Los criterios utilizados para el análisis histórico mencionado son los siguientes:

a) La relación público/privada en la previsión social (algunas/os autoras/es lo llaman grado de mercantilización) se refiere a la capacidad del mercado laboral de proveer trabajo remunerado, con protección social, así como a la capacidad de compra, por parte de la población, de bienes y servicios de manera directa e indirecta, lo cual también se relaciona con el mercado laboral.

b) El grado de desmercantilización de los bienes y servicios sociales corresponde a la posibilidad de acceder directa o indirectamente a los servicios que provee el Estado.

c) El grado de desfamiliarización engloba la dependencia del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que, dada la división sexual del trabajo de la organización social actual, dentro de las familias, corresponde a las mujeres.

El régimen productivista-informal se denomina productivista porque cuenta con políticas enfocadas a mejorar las condiciones de la fuerza laboral para participar en el mercado de trabajo, las políticas públicas están enfocadas a la formación de capital humano para que la población que tenga condiciones para acceder a servicios privados de educación y salud.

En el régimen estatal-proteccionista, el Estado interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como la seguridad social). Se trata de un Estado con fuertes rasgos intervencionistas propios del modelo de sustitución de importaciones.

En el régimen familiarista, la mayoría de la población depende sólo de arreglos familiares; el Estado no tiene presencia importante y cuenta, con variaciones muy grandes de grado según qué país, con escasas capacidades. El grado de mercantilización de la fuerza laboral es menor; el ingreso promedio por habitante, muy bajo.

Como se puede ver, los grupos de países no corresponden con los que CEPAL clasifica y que se han presentado en este estudio. Mientras que para CEPAL, en el primer grupo se encuentran seis países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, para Martínez Franzoni sólo dos países se encuentran en el primer grupo: Argentina y Chile. Sin embargo, grosso modo, se puede decir que ambos estudios clasifican los países en tres grandes grupos y los dos presentan información diferente de acuerdo al enfoque seguido por cada uno y a lo que buscan mostrar; así, por un lado se cuenta únicamente con la información de indicadores básicos de las economías, tomados cada uno de manera independiente, como son: los indicadores fiscales y los indicadores económicos básicos de referencia, donde se puede constatar la magnitud de los recursos disponibles en los países, como gasto social, que se destinan al bienestar de la población; y, por otro lado se cuenta con la información significativa de los regímenes de bienestar, es decir, indicadores de diferentes áreas que tienen que ver con la mercantilización, la desmercantilización y la familiarización, que si bien muchos son indicadores económicos, al tomarlos en interrelación, ponderados y vinculados entre ellos, otorgan información diferente. Es importante señalar que los indicadores presentados en el cuadro 7.1 son parte de los indicadores que se

conforman para determinar los diferentes conglomerados de países en los diferentes regímenes de bienestar.

En los países clasificados bajo los regímenes de bienestar productivista-informal y estatal productivista, tenemos a siete países que se encuentran entre el grupo de ingresos altos y medios de la CEPAL. Una interpretación puede ser que dentro de los siete países mencionados, los gobiernos, de diferente manera, unos con formación de capital humano y otros con intervenciones directas en la economía, asumen como suya parte de la responsabilidad de otorgar bienestar a la población.

Siguiendo con la interpretación, como caso aparte estarían Colombia y Venezuela, países que aún cuando cuentan con ingresos medios y gasto público social de 11.8% del PIB, sus indicadores no logran alcanzar niveles que evidencien que el Estado intervenga de manera considerable en los proceso de cuidado y búsqueda del bienestar de la población.

Pertenecen al régimen familiarista todos los países que conforman el grupo de ingresos bajos en la clasificación de CEPAL, donde las familias, y en particular las mujeres, dada la división sexual del trabajo, son las principales proveedoras del trabajo doméstico y del cuidado que otorga bienestar a la población.

En la realidad latinoamericana, en el marco de políticas macroeconómicas de mercado, las empresas cuentan con muy escasa, cuando no nula responsabilidad en la reproducción social y el Estado tampoco ha asumido la responsabilidad de normar y regular el comportamiento de las empresas en este campo. Las familias, y en específico las mujeres, realizan el trabajo doméstico y del cuidado sin remuneración. Martínez Franzoni (2007) señala: "Los hallazgos establecen empíricamente que los regímenes de bienestar actuales en América Latina comparten un rasgo común: son en gran medida informales, es decir, que a la luz de los mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes, el ámbito doméstico desempeña un papel central. Por eso el análisis del bienestar es incompleto si no consideramos el ámbito doméstico y el trabajo no remunerado en general y femenino en particular".

Cuando Martínez Franzoni (2007) profundiza en el estudio de los regímenes de bienestar y los relaciona con los Sistemas Patriarcales,

concluye que: "los tres regímenes de bienestar se asientan de manera sistemática en desigualdades de género. La desigualdad de género constituye un elemento de convergencia entre regímenes".

La información antes presentada se refuerza con las estadísticas de uso del tiempo, que son una de las herramientas más importantes con que se cuenta para realizar análisis de género, y donde se puede constatar la marcada división sexual del trabajo que impera en las sociedades.

A continuación se presenta un resumen de las estadísticas de uso del tiempo de diferentes países latinoamericanos, tomados de la CEPAL: ¿Qué Estado para qué igualdad? (2010). Se puede notar que las metodologías utilizadas no son las mismas, ya que se encuentran grandes disparidades; sin embargo, lo que aquí se quiere señalar es que en todos los casos, en todos los países para los que se cuenta con información, el tiempo de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que dedican las mujeres es mayor al que dedican los hombres.

Cuadro 7.4. América Latina (países seleccionados). Tiempo dedicado al trabajo total, trabajo doméstico y al trabajo remunerado, según sexo.

		Trabajo Doméstico		Trabajo Remunerado		Trabajo total	
Año	**País**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**	**Mujeres**	**Hombres**
2005	Argentina (Bs.As.) /a	3.3	1.7	7.7	9	11	10.7
2001	Bolivia	5.1	3.3	6.7	7.5	11.8	10.8
2008	Chile (Santiago)	6.5	4.1	7.8	9	14.3	13.1
2004	Costa Rica	6	2.7	7.8	9	13.8	11.8
2006	Guatemala	5.2	1.3	7.3	8.5	12.5	9.8
En horas semanales							
2005	Brasil	21.8	9.1	34.8	42.9	56.6	52
2008	Colombia	60.8	33	42.4	50.4	103.2	83.4
2007	Ecuador	67.1	39.1	40.3	48.1	107.5	87.2
2002	México	39.3	9.3	39.3	49.1	76.3	58.4
2007	Uruguay	34.8	13.4	18.7	34.6	53.5	48

Fuente: Elaboración propia con información de: CEPAL, ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010.
/a: Corresponde a población ocupada.

El cuadro señala "dos tendencias fundamentales: 1) en todos los casos, el tiempo de trabajo total es mayor para las mujeres que para los hombres y 2) en todos los casos, las mujeres son quienes dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo no remunerado" (CEPAL, 2010).

Las sociedades se organizan para subsanar sus requerimientos para el sostenimiento de la vida humana cuando el Estado no hace suya la responsabilidad en la reproducción social y deja la responsabilidad a las familias, y dentro de las familias, a las mujeres. Si juntamos las informaciones sobre situación económica de los países, carga tributaria, gastos sociales per cápita y regímenes de bienestar con las de uso del tiempo, se puede evidenciar que frente a la ausencia de servicios públicos de cuidado, las mujeres son quienes realizan el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado en los diferentes países.

No es exagerado señalar que la contribución en especie que hacen las mujeres a la economía, con la gran cantidad de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que realizan, es una fuerza que sostiene las economías, y se nota claramente en los casos de los países donde los gobiernos no cuentan con servicios públicos para dar bienestar a la población.

En América Latina, aún en los países donde los gobiernos proveen algunos servicios y dedican recursos públicos al bienestar de la población, dada la desigual distribución del ingreso y las marcadas desigualdades entre mujeres y hombres, no toda la población se beneficia por igual y en la mayoría de los casos, las mujeres son quienes proveen la mayor parte del bienestar que las sociedades requieren para el sostenimiento de la vida humana.

7.5 Políticas de gasto público

Las políticas de gasto público son el manifiesto de las prioridades de la nación, de cómo se distribuyen y a quién se asignan los recursos públicos.Las problemáticas estructurales de Latinoamérica, como la gran cantidad de población que se encuentra en la informalidad, es decir, trabajando sin derecho a los servicios de protección social y sin cotizar a ellos, incrementa las necesidades de provisión de recursos estatales y "exonera" a las empresas de su responsabilidad para con el bienestar de la población.

El análisis de las políticas de gasto en términos de género y de bienestar muestra que la presencia o ausencia de recursos públicos para protección social disminuye o genera cargas de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; así se constata en la sección de argumentación económica. Como ya se señaló, la falta de servicios públicos de cuidado, en términos de salud, educación y asistencia social, es cubierta con trabajo mayoritariamente femenino, dada la división sexual del trabajo y las funciones que la sociedad asigna a las mujeres. El impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y en hombres se ve determinado por esto. Por ejemplo, las políticas educativas que establecen horarios escolares cortos afectan mayoritariamente la inserción de las mujeres al mercado laboral, y lo mismo sucede con la insuficiencia de guarderías y de centros de cuidado para adultas y adultos mayores.

En el término políticas de gasto público se engloban el conjunto de políticas y programas gubernamentales de entrega de bienes y servicios a la ciudadanía; si bien en el presente artículo se ha acotado al gasto social, aun así comprende una gran diversidad de acciones gubernamentales muy diferentes entre sí, como son las políticas educativas y de salud y los programas de combate a la pobreza. Es imposible pretender en este estudio señalar los impactos de género de cada una de estas políticas y programas, sin embargo, sólo a grandes líneas se mostrarán algunos de los principales impactos reconocidos.

Numerosos programas gubernamentales, en especial los programas de combate a la pobreza que se están llevando a cabo en muchos países de la región, y que se denominan transferencias condicionadas (ver capítulo 8), están fundamentados en la transferencia de recursos monetarios a las mujeres madres de familia, con la condición que vigilen el uso de esos recursos y que vigilen también que las hijas o hijos asistan a la escuela o a la supervisión médica, reforzando así roles pre establecidos de las mujeres e incrementando su trabajo de cuidado, a la vez que desestimulan la inserción laboral de las mismas. Además, en el caso anterior y en otros muchos, las mujeres son consideradas como "instrumento" para obtener los fines que persiguen las políticas (por ejemplo, para que los recursos monetarios familiares no se malgasten), y no como sujetos de derecho en sí, ni para que utilicen los recursos para ellas mismas.

Con el supuesto de que en los hogares se encuentra el "hombre proveedor" y que la familia se estructura con la mujer cuidadora, existe una fuerte tendencia en los programas gubernamentales a considerar que los ingresos que las mujeres generan son "secundarios" y complementarios y, por lo tanto, se les capacita para realizar "trabajo a domicilio", se les otorgan "microcréditos", etc.

En algunos países existe la condicionalidad en muchos programas sociales de que las "comunidades" aporten trabajo voluntario, en coinversión con los programas gubernamentales, por ejemplo, en el mantenimiento de los centros de salud en poblaciones con alta marginación; en estos casos también se encuentra que son las mujeres quienes realizan el trabajo voluntario y no remunerado.

En América Latina, las propuestas de modificación de las políticas de gasto público y, concretamente, de incremento en el gasto social se desprenden, en su mayoría, de los estudios académicos y de las investigaciones que se realizan en los organismos regionales e internacionales, mientras que los avances y propuestas en materia de análisis de género de las políticas de gasto público se han producido a través de la herramienta de presupuestos con perspectiva de género.

Esta herramienta incluye dos grandes áreas de trabajo: 1) la primera, y más desarrollada, es la correspondiente al análisis de presupuestos. Como su nombre lo indica, los presupuestos de género son una herramienta de análisis de los presupuestos públicos para determinar si los recursos públicos del Estado están llegando o no, y en qué proporción, a los diferentes grupos de población, en específico a las mujeres y a las políticas de igualdad de género. Con los resultados del análisis se presentan propuestas de modificación de políticas públicas. Ejemplo del uso de esta herramienta de trabajo es el siguiente documento de Paraguay: "Revisión desde las perspectivas de género y equidad del Presupuesto General de la Nación. Ejercicio Fiscal 2003".

La segunda área de trabajo es la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, que consiste en la integración de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos públicos. Un ejemplo del trabajo de elaboración de presupuestos de género es la iniciativa que se está llevando a cabo en el Ministerio de Finanzas del Ecuador. Esta iniciativa

cuenta con metodologías de elaboración y seguimiento de los recursos y dentro de su catálogo funcional incluye un indicador K para consignar todas las asignaciones dirigidas a la equidad de género. La República del Ecuador tiene en su Constitución disposiciones para la incorporación del enfoque de género en planes y programas. Otro ejemplo de iniciativa de elaboración de presupuestos de género es el que se está llevando a cabo en el Gobierno del Distrito Federal, en México, a partir del año 2007.

El concepto de presupuestos de género es muy amplio. En la región existe una enorme riqueza en la variedad de iniciativas tanto de análisis, como de elaboración y muchas mixtas. La mayoría de los países cuentan con al menos una iniciativa y se tienen iniciativas en los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, estatal, local y también en los niveles sectorial e institucional.

En el nivel municipal, que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, es donde existe mayor desarrollo. Países centroamericanos como Honduras, El Salvador y Nicaragua cuentan con iniciativas de presupuestos de género en tres, dos y cinco municipios, respectivamente; cada una de estas iniciativas promueve políticas para la igualdad de género, con procedimientos para la participación de las mujeres de las comunidades, y en el proceso han logrado crear ciudadanía y participación política de las mujeres, más que aumentos significativos en el gasto dirigido a este grupo de población.

Con otra clasificación, basada en quién promueve dichas políticas, se tienen iniciativas que provienen de los parlamentos, de los gobiernos y muchas de la sociedad civil y organismos internacionales. Existen ejemplos de iniciativas que trabajan conjuntamente los parlamentos y los gobiernos como la presentada en el recuadro.

Hay iniciativas para las diferentes etapas del proceso presupuestal: planeación, aprobación, ejecución y auditoría. Incluso, existen propuestas de presupuestos de género participativos, cuyo principal objetivo es la generación de conciencia ciudadana. Dentro de esta categoría se encuentran las experiencias de Recife, en Brasil, donde se promovió, entre otras cosas, la creación de servicios públicos de atención a las mujeres violentadas; también existen experiencias en Rosario, Argentina y en Montevideo, Uruguay.

El análisis de los presupuestos públicos desde la mirada de género ha logrado visibilizar muchas problemáticas y permitido señalar que gran parte de las políticas públicas no son género-neutrales, ya que impactan diferenciadamente a los diferentes grupos de población. Así mismo, se han realizado muchas propuestas de políticas públicas encaminadas a la erradicación de las desigualdades económicas, sociales y culturales entre mujeres y hombres.

Gasto etiquetado para mujeres y la equidad de género en México

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, principalmente feministas, inició en México, en el año 2000, un proceso de promoción de recursos públicos para las mujeres y para la equidad de género que se denomina Gasto etiquetado para mujeres del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este gasto etiquetado para mujeres se considera un logro; consiste en realizar un análisis de los recursos que cada año se asignan para las mujeres y la equidad de género. En virtud de la etiqueta, dichos recursos no se pueden cambiar de partida y tienen que ser utilizados única y exclusivamente para el fin específico al que fueron asignados; sin embargo, es preciso señalar que, aun cuando llevaba dicho título, en los hechos este gasto no se etiquetó sino a partir de 2008.

Con este procedimiento se han logrado incrementar sustantivamente los recursos asignados a las mujeres, exigir rendición de cuentas sobre dichos recursos e impulsar la creación de ciudadanía y alfabetización en materia de presupuestos.

El análisis del gasto etiquetado a la fecha se elabora conjuntamente por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de las Mujeres. En el Presupuesto de Egresos de la Federación aparece año con año un anexo con la información de los recursos asignados a las mujeres y la equidad de género (Pérez Fragoso, 2007).

México. Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 – 2008.
Gasto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género

Año	2004	2005	2006	2007	2008
% respecto del PIB	0.02	0.03	0.03	0.04	0.05
% respecto del Gasto Programable	0.10	0.17	0.17	0.24	0.29

Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

"En términos amplios, podemos decir que los procesos de integración de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos son procesos políticos de largo plazo y que aún están en construcción. (...) Los presupuestos con perspectiva de género han sido, en la región, fundamentalmente una herramienta para asegurar y promover la asignación de recursos a la atención de las problemáticas de las mujeres y en algunos casos a la agenda feminista. Las iniciativas de presupuestos de género en América Latina han sido muy útiles para obtener recursos para las mujeres y la equidad de género; también han sido útiles para la sensibilización del personal del sector público y para visibilizar los impactos diferenciados de las políticas públicas" (Pérez Fragoso, 2011).

Las iniciativas de presupuestos de género en la región todavía no han logrado que una parte significativa del gasto público se dedique a la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres en la región. En términos generales, estas iniciativas siguen procesos aislados, con mayor fuerza y voz en algunos países, pero aún consideradas iniciativas de mujeres, hasta cierto punto marginales. Budlender (2004) señala que "las más que 50 experiencias de presupuestos de género alrededor del mundo han probablemente producido relativamente pocos cambios en los presupuestos. Una razón es que las políticas no cambian por una iniciativa solitaria, sino que para cambiar se requiere la combinación de una gama de fuerzas. Otra razón es que las políticas raramente cambian simplemente porque hay nuevas y mejores propuestas presentadas. Y finalmente otra razón es que las personas involucradas, a menudo no tienen el poder por ellas mismas para cambiar los presupuestos."

7.6 Políticas tributarias

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

Hay países que cuentan con recursos naturales y es la explotación de éstos lo que se convierte en fuente de ingresos gubernamentales. También los gobiernos se endeudan para lograr su financiamiento. Otras fuentes importantes de ingresos públicos son los derechos y los aprovechamien-

tos. Además, en algunos países las aportaciones a la seguridad social se consideran también tributos; no obstante, la principal fuente de ingresos públicos en la mayor parte de las naciones son los impuestos.

Como ya se señaló, existe gran diversidad en las realidades y en las políticas económicas de los países de Latinoamérica; sin embargo, en las políticas tributarias se presentan algunas características comunes: "Hubo un incremento de los ingresos fiscales entre 1990 y 1995, la recaudación fiscal media era del 15.6% del PIB, en el período 1996 - 2000 se situó en el 20% del PIB". Este aumento de los ingresos fiscales estuvo fuertemente influido por el incremento de los precios de los productos básicos y de los recursos no renovables. El incremento se debió, también, a un aumento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (CEPAL, 2010).

Aun con el incremento en ingresos fiscales, dentro de las características de la región se encuentra el que los países recaudan poco y cuentan con grandes fluctuaciones en la recaudación (Jímenez y Gómez Sabaini, 2009). "La estructura tributaria vigente en la región presenta serios problemas en cuanto a la creación de un sistema impositivo que contribuya a mejorar la distribución del ingreso. Más aún, las reformas introducidas en las dos últimas décadas muestran que se han priorizado objetivos diferentes de los efectos distributivos y de una eventual mejora en la distribución del ingreso" (Cétrángolo y Gómez Sabaini, 2008).

Diane Elson (2006) ha demostrado que los países que no son capaces de recaudar suficientes ingresos son más propensos a contar con servicios públicos deficientes, incrementando así la carga del trabajo de cuidado y de provisión social no remunerado de las mujeres.

Por lo regular, en los países desarrollados existe una mayor capacidad recaudatoria y hay una mayor participación de impuestos directos en el total de la recaudación; "conforme los países se desarrollan más, tienden a generar más ingresos como parte del PIB" (Grown y Valodia, 2010), mientras que los países en vías de desarrollo tienen una mayor dependencia de los impuestos indirectos. Los gobiernos más confiables y más sólidos son los que cuentan con más gravámenes directos, ya que las poblaciones pagan y obtienen resultados visibles, mientras que los gobiernos menos confiables, cuentan con una gran evasión y elusión fiscal, lo que los lleva a instaurar más impuestos indirectos.

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

Se busca que los sistemas impositivos sean equitativos, es decir, que las personas paguen de acuerdo con sus posibilidades. La equidad, la eficiencia y la facilidad de administración son los tres principios en los que se basan los sistemas fiscales. Sin embargo, en América Latina, con la polarizada distribución del ingreso, la equidad en términos de ingresos está muy lejos de alcanzarse. Como señalan Gómez Sabaini y Martner (2008) "América Latina es el continente que registra los mayores niveles de desigualdad de ingresos, y este desequilibrio se ha ido acentuando en el transcurso de los años pasados recientes, a pesar de que la región ha crecido en términos del PIB per cápita y los coeficientes de pobreza e indigencia se han ido reduciendo (CEPAL, 2007-a; Sokoloff y Zolt, 2005). En ese sentido, algunos autores han desarrollado la tesis de que ha sido la extensión de la desigualdad de ingresos en la región la que ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario. Ello genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, a través del esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso".

Los análisis de género de los sistemas impositivos en Latinoamérica son pioneros; existen estudios de incidencia de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en estudios realizados para Argentina y para México (Grown y Valodia, 2010); también se cuenta con análisis de género de las legislaciones de impuestos directos para Chile, Ecuador y Guatemala (Pazos y Rodríguez, 2010), además de Argentina y México.

En todos los países de América Latina las contribuciones de los impuestos directos sobre la renta se realizan de forma individual y no de forma conjunta con las personas quienes constituyen el matrimonio y/o la familia, lo que para la equidad de género significa un avance, considerando los estudios de países europeos que señalan cómo la

imposición conjunta desestimula el empleo de tiempo completo del segundo perceptor, al gravar la tasa marginal del segundo perceptor con la tasa marginal del primero y, en general, el segundo ingreso es el correspondiente al de las mujeres. (De Villota, 2003; Pazos, 2010). Siendo así que, en cuanto a la forma en que se realizan las declaraciones de impuestos en cada país, no se encuentran sesgos explícitos de género. Sin embargo, al analizar leyes de tributación directa aparecen sesgos explícitos e implícitos de género, como en el caso de Argentina.

Sesgos de género en los impuestos directos. Caso de Argentina

- Dentro de los sesgos de género explícitos encontrados en el caso de Argentina (Grown y Valodia, 2010) está el que aparece en: "la Ley de Impuesto a las Ganancias, (que) establece una serie de excepciones en las que se atribuye al marido el producto de ciertas rentas de origen común, en el caso de los matrimonios. De este modo, se produce un supuesto de discriminación formal en prejuicio de las mujeres al invisibilizarlas como sujetos de impuesto respecto de ciertas ganancias obtenidas durante el matrimonio."
- Así mismo, se encontraron sesgos de género implícitos en los siguientes puntos:
  - Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por parejas de hecho, bajo la modalidad que impera para trabajadores asalariados y contribuyentes autónomos, donde se aplican deducciones por cargas de familia. En los hogares con un solo perceptor de ingresos y determinado número de integrantes, en el caso de no ser parejas casadas, no se puede deducir por cónyuge, a diferencia de los hogares en las mismas condiciones pero que sí cuentan con acta de matrimonio.
  - Discriminación en perjuicio de los hogares monoparentales. Bajo la modalidad de trabajadores asalariados y autónomos, los hogares monoparentales pagan más impuestos al no poder acceder a la deducción por pareja.
  - Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por monotributistas. Los hogares encabezados por parejas casadas en que ambos cónyuges perciben ingresos enfrentan una carga tributaria más gravosa bajo la modalidad aplicable a monotributistas, que bajo la modalidad de trabajadores asalariados. Dicha diferencia se debe a que "el régimen legal aplicable a los monotributistas no prevé mínimos no imponibles, no permite deducciones de ningún tipo" por cargas de familia (ya sea por hijas/os, cónyuges o ascendientes o por pagos realizados a trabajadoras de servicio doméstico). Teniendo en cuenta que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre las contribuyentes adheridas al régimen simplificado de monotributo, se cuenta con impacto muy importante.
  - Diferencias en la cobertura de seguridad social. Existen grandes disparidades entre los pagos que cada modalidad de régimen tributario destina a la seguridad social, y que se traducen en importantes diferencias de beneficios que reciben. Por ejemplo, la licencia por maternidad sólo está disponible para trabajadoras asalariadas y no para ningún otro tipo de contribuyentes.

Otros análisis de impuestos directos realizados para Guatemala, Ecuador y Chile (Pazos, 2010) y para México (Grown y Valodia, 2010) muestran la complejidad y diversidad de factores que influyen en el impacto de dichos impuestos en la equidad de género. El análisis realizado para los impuestos directos en Guatemala señala que existen dos regímenes: 5% sobre ingresos brutos de personas individuales o jurídicas (impuesto lineal) o el régimen optativo, de 31% sobre los ingresos netos (renta menos deducciones). Los asalariados pueden descontar también el IVA pagado en sus compras. No fueron encontrados sesgos explícitos de género. Los casos de Chile y de México, donde no existen deducciones o desgravaciones por carga de familia o dependientes en los impuestos sobre la renta, tampoco presentan ese tipo de sesgos. Mientras que en Ecuador, que cuenta con posibilidad de deducción de cónyuge dependiente, se presentan sesgos semejantes a los señalados en el recuadro sobre el caso de Argentina.

Para conocer quiénes pagan los impuestos indirectos, como el Impuestos al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos al consumo, se han realizado análisis de incidencia para Argentina y México (Grown y Valodia, 2010), donde, además de obtener la incidencia vertical, que se focaliza en los diferentes niveles de ingreso, se agregó la incidencia horizontal, que analiza, dentro de cada uno de los estratos de ingreso, diferentes clasificaciones de hogares. Dada la falta de información de gasto individual (en todos los países la información es por hogar), se diseñó una metodología donde se clasifican los hogares de acuerdo al sexo de la mayoría de sus integrantes y de acuerdo al estatus ocupacional de quien es la o el proveedor del hogar, entre otras clasificaciones; éstas se consideran aproximaciones al comportamiento diferenciado de mujeres y hombres con relación al gasto del hogar.

Cuando se obtiene la incidencia en relación al gasto, es decir, quién paga una proporción mayor de impuestos indirectos en relación al gasto, tanto para Argentina como para México, se encuentra que los hogares con mayoría masculina son los que tienen mayor incidencia que los hogares conformados por mayoría de mujeres. Lo mismo sucede en el caso de hogares donde quien trabaja es el hombre, a comparación de los hogares donde quien trabaja es la mujer, los hogares en que ambos trabajan y los hogares en que nadie trabaja.

Cuando se presentan conjuntamente la incidencia horizontal y la vertical (población dividida en quintiles de ingreso), se encuentra, para Argentina, que los hogares que tienen una incidencia mayor en productos alimenticios son los hogares donde el hombre es quien trabaja y pertenecen a los quintiles 1 y 2; mientras que para México, se encontró que los hogares donde la mujer es quien trabaja, de los quintiles 3 y 4, son los que tienen mayor incidencia en productos alimenticios.

Se considera que los anteriores resultados del análisis de género contribuyen como insumos importantes a tomar en cuenta en las decisiones de política tributaria encaminadas a lograr una mayor equidad fiscal.

7.7 Debates, retos y propuestas

El Estado juega un papel central en el impulso de la economía feminista. Existen debates sobre cuál es el tipo de Estado que se requiere para promover, regular, dirigir y evaluar la participación de todos los agentes económicos en la construcción de la igualdad de género. En América Latina no se cuenta con la experiencia de ningún Estado que cumpla o haya cumplido con esto. Sin embargo, se considera que un Estado fuerte, activo, incluyente y con intervenciones directas para eliminar las brechas de desigualdad es muy necesario.

Es preciso señalar que la intervención del Estado en la economía todavía es un tema de debate no resuelto dentro de los estudios de economía aplicada, en la mayor parte de los países de América Latina. Para Juan Carlos Lerda (2008) representa "una importante causa de la fragilidad estructural de las finanzas públicas en América Latina, esto es, la disputa no resuelta entre actores con intereses, posiciones e interpretaciones contrapuestas acerca del rol del Estado en la vida económica y social, y su financiamiento."

La CEPAL, desde 1998, está promoviendo entre los países latinoamericanos la creación de pactos fiscales. También denominados pactos sociales para la implementación de políticas redistributivas, en términos generales implican una concertación del Estado, las empresas y las y los trabajadores, es decir, la convergencia de los diferentes agentes económicos para definir conjuntamente una estrategia que concilie las aportaciones que realizaría cada uno de los agentes/sectores económicos. Se propone un cambio de modelo económico, en virtud

del cual se integren los sectores antes marginados para buscar "una nivelación" de oportunidades para toda la población en cada uno de los países. La CEPAL lo concibe como un pacto fiscal porque implica la creación y ejecución de políticas redistributivas, que cierren la brechas de distribución del ingreso y erradiquen la pobreza, y además, implica el compromiso por parte de empresas y ciudadanía de otorgar más recursos al Estado para que éste pueda movilizarlos y responsabilizarse de dicha redistribución, lo que presupone Estados fuertes, activos y capaces de recaudar suficientes ingresos para invertir en todos los servicios públicos encaminados a cerrar las brechas existentes en la distribución del ingreso.

En América Latina ya se están desarrollando las herramientas para promover la realización de tales propuestas de políticas económicas y sociales: ejercicios de costeo, presupuestos con perspectiva de género y estudios de incidencia impositiva.

En La hora de la igualdad, la CEPAL (2010) realiza algunos ejercicios de costeo de lo que significaría transferir recursos monetarios a ciudadanas y ciudadanos para el combate de la desigualdad y a la pobreza. Estos ejercicios son muy importantes ya que se calcula el costo de llevar a cabo dichas propuestas; por ejemplo, la del seguro de desempleo. Existen ejercicios de costeo de medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay, desarrollados por el Fondo de Población de Naciones Unidas. En la práctica, sin embargo, no se han desarrollado muchas propuestas de costeo que, si bien no son fáciles, sí resultan muy necesarias, ya que ayudan a señalar cuáles son los montos que requeriría la economía si estuviese orientada a solucionar estas problemáticas de género, al mismo tiempo que las problemáticas del ingreso.

Es preciso, por tanto, continuar y avanzar en el alcance hasta ahora logrado por la herramienta de presupuestos de género en la región, herramienta que se requiere para saber si el gasto público con que cuenta ahora cada país en América Latina está reduciendo las desigualdades de género y de ingreso o si solo está solucionando parcialmente los problemas generados por el modelo económico. También resulta necesario continuar con los procesos de elaboración de presupuestos de género en gobiernos de la región, tales como las iniciativas del Ecuador y la del Gobierno del Distrito Federal, en México, para que las políticas, los

programas y los presupuestos sean diseñados para atender las necesidades e intereses de los diferentes grupos de población.

Se requiere así mismo conocer quiénes pagan los impuestos en los países donde existen niveles altos de pobreza y grandes desigualdades de género; la pregunta se hace aún más imperativa, para no profundizar la pobreza y las desigualdades de género con el cobro de impuestos, así como para que el Estado pueda ofrecer más y mejores servicios públicos a los grupos de población con mayores necesidades. Para conocer quiénes pagan una proporción mayor de sus ingresos y/o de sus gastos en impuestos, se realizan los estudios de incidencia; es necesario estudiar a detalle los impuestos indirectos, al consumo y al valor agregado antes de instaurarlos. Una vez instaurados, los análisis de incidencia muestran quiénes están pagando dichos impuestos y permiten, así, la reflexión sobre la equidad fiscal.

Con los estudios de género realizados se fortalece el concepto de equidad fiscal al señalar que ésta no solo corresponde a la equidad vertical, para eliminar las desigualdades entre los diferentes estratos de ingreso, sino también a la equidad horizontal, para eliminar las desigualdades que se dan dentro del mismo estrato de ingreso, en los diferentes grupos de población que lo componen.

En países donde existen grandes desigualdades en la distribución del ingreso, altos niveles de pobreza y grandes desigualdades económicas, políticas y sociales entre mujeres y hombres, es prioritario el análisis de género de las políticas fiscales para que las políticas de gasto público que se diseñen para dotar a la población de servicios públicos, como las políticas recaudatorias no agraven las problemáticas, ni agudicen las situaciones existentes.

En América Latina se requiere priorizar los objetivos de igualdad en la distribución del ingreso y búsqueda de la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres y que estos objetivos sean el motor del crecimiento y del desarrollo económico. También se requiere diseñar políticas económicas y sociales que impliquen cambios entre las relaciones de producción, reproducción, distribución de las sociedades actuales y se hace necesaria la intervención del Estado en la economía. Es muy difícil pensar que el mercado solo logre dichos objetivos;

los resultados de las crisis han mostrado muy claramente en 2008 que el mercado solo no pudo y que el Estado tiene que intervenir.

En el marco internacional, donde se observa el retorno a la importancia de las políticas fiscales (después de la crisis de 2008), la propuesta principal encaminada a acabar con la pobreza y erradicar las desigualdades en la distribución del ingreso y entre mujeres y hombres en América Latina es la de diseñar políticas económicas y sociales que conjuntamente eliminen los rezagos que la región viene cargando desde hace tanto tiempo. Los niveles de desigualdad alcanzados no permiten la erradicación de los problemas y sin políticas expresamente orientadas a ese propósito, solo se reproducirían y ahondarían las desigualdades en los otros campos.

Lo que aquí se propone es más complejo que los pactos sociales y fiscales que propone la CEPAL, porque incluye el compromiso de erradicar las brechas de desigualdad económica, política y social entre mujeres y hombres en todos los niveles de ingreso; se propone que las políticas redistributivas se dirijan también a la búsqueda de una sociedad sin discriminación de género, que persiga la igualdad de oportunidades para todas y todos los integrantes de la sociedad y que se proponga la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

Integrar la perspectiva de género en las políticas de distribución del ingreso y diseñar políticas específicas para alcanzar la igualdad de género es un proceso político complejo y de largo plazo. No es lo mismo, por ejemplo, una política dirigida a erradicar las grandes desigualdades en materia de ingresos, es decir, la pobreza desde la infancia, basada en transferencias a niñas y niños de cierta edad, consistente en asignar un monto de recursos que ayude a superar la línea de la pobreza distribuyéndolo entre las familias, que el establecimiento de guarderías con alimentación incluida, la ampliación de horarios escolares para niñas y niños o la creación de lugares de esparcimiento, como política estatal de combate a la pobreza. En el primer caso, se asume que las mujeres-madres están en el hogar y son responsables del cuidado de niñas y niños; esta política, si bien podría ayudar en la erradicación de la pobreza, no modificaría los patrones de comportamiento familiar tradicionales, no disminuiría la carga de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado de las mujeres, ni liberaría tiempo de las mismas para su propio desarrollo, a fin de lograr objetivos de igualdad entre mujeres y hombres.

Se requiere, por tanto, que las políticas se diseñen en función de estos objetivos, para alcanzar igualdad entre mujeres y hombres cuando se busca mejorar la distribución del ingreso.

Derivada del análisis de políticas de gasto público, la autora presenta aquí una propuesta basada en la consideración de que el Estado asumirá su responsabilidad tanto en los procesos de reproducción social, como en la búsqueda de la igualdad de género y el mejoramiento en la distribución del ingreso. La propuesta se formula en dos niveles:

El primer nivel se refiere al incremento de las políticas de generación de empleo (empleos formales, productivos, estables, con seguridad social) para mujeres y hombres. Una opción es que el Estado incremente la inversión pública a través del aumento del gasto público y estimule así la demanda agregada; otra, es promover la creación de empleos mediante políticas industriales de fomento, innovación tecnológica y financiamiento a sectores estratégicos, a fin de estimular al sector empresarial para que se comprometa con el Estado en esta tarea; el estímulo al mercado interno en el área de servicios también podría considerarse una opción para la generación de empleos formales. Contar con empleo formal significa, para la ciudadanía, tener cubierta al menos una parte del bienestar que se requiere para el sostenimiento de la vida humana.

El segundo nivel se refiere a la necesidad de una política de gasto público que manifieste claramente que el Estado está asumiendo su responsabilidad en los procesos de reproducción social y/o de cuidado de las personas y buscando lograr el bienestar de la sociedad, lo que tiene que ver con muchos aspectos; entre los principales se encuentran:

1. El establecimiento de leyes, normas y reglamentos para que las empresas asuman su parte en dichos procesos sociales, y conforme a las cuales el Estado regule el derecho de las y los trabajadores del sector privado de contar con servicios de asistencia social, salud, pensiones, etc. La normatividad a seguir para las empresas debe ser clara.
2. El incremento en la creación de infraestructura social para los servicios de cuidado, que permita generar espacios públicos, tales como guarderías y centros de esparcimiento y para la aten-

ción de infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, personas enfermas, etc. Como parte de la política de gasto público, se requiere asignar recursos a la construcción de estos espacios que otorguen servicios públicos encaminados a dar bienestar a la población.

3. Las políticas de corresponsabilidad en las cuales el Estado asume su parte de la responsabilidad en la reproducción social y, por tanto, en las tareas del trabajo doméstico y cuidado no remunerado de infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, personas enfermas, etc., contribuyendo al bienestar de la sociedad.

4. El diseño de políticas de Estado para promover, a través de las políticas de gasto público, la distribución de responsabilidades al interior de los hogares a partir de una perspectiva de género.

Asumir los gastos exige la implementación de un sistema tributario donde el principal objetivo de recaudar impuestos directos sea la obtención de recursos destinados a la provisión de bienes y servicios públicos; las economistas feministas y las promotoras de políticas con perspectiva de género, especialmente en América Latina, abogan por una mayor capacidad recaudatoria de los impuestos directos, ya que si los gobiernos disponen de mayores ingresos tributarios, pueden gastarlos en programas sociales que tengan impactos positivos en los resultados de igualdad de género y estimulen al mismo tiempo el crecimiento y desarrollo económicos.

Es necesario trabajar en la generación de conciencia ciudadana para exigir a los gobiernos latinoamericanos transparencia en el uso de los recursos y rendición de cuentas del uso de los ingresos que pertenecen a la nación. Las situaciones se agravan con el correr del tiempo. América Latina ya no puede continuar siendo la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, ni el bienestar puede seguir siendo subsidiado por las mujeres.

Lo que aquí se señala está encaminado a la búsqueda de una sociedad igualitaria en términos de derechos y obligaciones económicas, sociales, culturales y políticas de mujeres y hombres, así como en términos de ingresos, la búsqueda de una sociedad donde el Estado tenga una participación activa en la economía, asumiendo su responsabilidad en la repro-

ducción social directamente y dictando y regulando políticas económicas y sociales dirigidas a incrementar el bienestar de la sociedad, de donde se desprendan las políticas fiscales. Que cada país diseñe su ruta crítica de políticas económicas y sociales que conjuntamente trabajen para la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres, la redistribución del ingreso y la búsqueda de mayor bienestar para toda su población.

Se abre una gran cantidad de preguntas para continuar más adelante la reflexión aquí apenas iniciada, entre otras: ¿Se requieren cambios de modelo económico para avanzar hacia una sociedad igualitaria? ¿Es necesario ir, desde ahora, estableciendo el rumbo? ¿Se han dado ya unos primeros pasos en esta dirección? ¿Cómo los países o los Estados definen primero sus necesidades y buscan luego los ingresos para cubrirlas?

Bibliografía

Antonopoulos, Rania (2009), *The unpaid care work-paid work connection. ILO, Policy Integration and Statistics Department*. ILO, Working paper, no.86, Geneva.

Alberola, Enrique y Fernando Gutiérrez del Arroyo (2009), "Crisis económica y financiera, respuestas de política y su impacto sobre las finanzas públicas. Una perspectiva global." *Boletín Económico* (Mayo). Banco de España. Madrid, pp:85-106.

Barnett, Kathleen and Caren Grown (2004), *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The case of taxation*. London: Commonwealth Secretariat.

Blanchard, Oliver, Giovanni Dell'Ariccia, Paolo Mauro (2010), *Rethinking Macoreconomic Policy. IMF Staff Position Note*. February 12, 2010. SPN 10/03.

Budlender, Debbie (2004), *Expectations versus realities in Gender-responsive Budget Initiatives*. Community Agency for Social Enquiry. UNRISD, Sudáfrica.

CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL,* Brasilia.

CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe?*, Brasilia.

Cetrángolo y Gómez Sabaini (2008), *"Impuestos directos y equidad", en La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos*. CEPAL, Santiago de Chile.

Cooper, Jennifer (Coord.) (2010), *Tiempos de mujeres en el estudio de la economía*. PUEG -UNAM - UNIFEM, México.

De Villota, Paloma (2003), "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España". En P. de Villota (Ed.) *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria, Barcelona.

Elson, Diane (2006), *Budgeting for Women´s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM, New York.

Elson, Diane y Nilüfer Çağatay (2003), "El contenido social de las políticas macroeconómicas". En P. de Villota (Ed.) *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria, Barcelona.

Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía par el desarrollo: desde el "financierismo" al "productivismo"*. Revista CEPAL, no.102, diciembre 2010, pp:7-27.

Gómez Sabaini J.C. y Ricardo Martner (2008), "América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", en CEPAL, *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias,* no.54, noviembre, 2008, pp:69-90, Santiago de Chile.

Grown, Caren (2006), "What Gender Equality Advocates Should Know about Taxation". *AWID: Spotligth,* no.7, March 2006, Toronto.

_____, Imraan Valodia (Ed.) (2010), *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries.* Routledge International Studies in Money and Banking – IDRC, London.

ICEFI – CESR (2009), *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala. 2009,* Guatemala.

Jiménez J.P. y J.C. Gómez Sabaini (CEPAL) (2009), *"El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas".* Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe. Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas, Montevideo.

Jain, Devaki (2011), *The New World re Order. An Opportunity to build/introduce Feminist Political Economy /Ideas.* Working draft for IAFFE.

Lerda, Juan Carlos (2008), "El Pacto Fiscal visto a sus 10 años". (2008). Serie Seminarios y Conferencias, no.54. *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina,* noviembre, 2008, CEPAL, pp:37-54, Santiago de Chile.

Martínez Franzoni, Juliana (2007, *Regímenes de bienestar en América Latina.* Documento de trabajo, no. 11. Mayo, 2007. Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.

_____ (2005), "La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina". En *Revista Nueva Sociedad,* no.199, septiembre-octubre 2005. Fundación Friedrich Ebert.

_____ (2010), *"Conciliación con Co-responsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?"* Colección de cuadernos Atando cabos, deshaciendo nudos. Diciembre 2010. PNUD, El Salvador.

_____ y Koen Voorend (2009), *Sistemas de patriarcado y regimenes de bienestar en América Latina ¿una cosa lleva a la otra?.* Documento de trabajo, no.37. Diciembre, 2009. Fundación Carolina. CeALCI, Madrid.

Milosavljevic, Vivian (2007), *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina.* UNIFEM, CEPAL, no.92, Santiago.

Monge Guevara, Guillermo y Gladys González Rodríguez (2008), *Las experiencias de presupuestos de género en el nivel municipal de los países centroamericanos: un análisis crítico.* UNIFEM/PNUD/AGEM, San José.

OCDE (2008), "Política Fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo." En *Perspectivas económicas de América Latina 2009. Resumen ejecutivo,* pp:15-16.

Pazos Morán, María (Dir.) y Maribel Rodríguez (Coord.) (2010), *F iscalidad y equidad de género.* Documento de Trabajo no.43, junio, 2010, Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.

Pérez Fragoso, Lucía, Nallely Pérez Barceló, Doris Osterlof y Ana Marcela Villasuso (2007), *Políticas fiscales y género. Estudios de caso: México y Centroamérica*. REPEM /IFC/ FHB, Montevideo.

Picchio, Antonella (2009), "Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas". *Revista de Economía Crítica,* no.7, pp:27-54, Madrid.

_____ (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida". En Cristina Carrasco (Ed.) *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Publicaciones Universidad de Barcelona.

PNUD, OIT, INMUJERES México (2009), *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Tercera edición revisada, México.

Sanchís, Norma (comp.) (2011), *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. ONU Mujeres-IGTN, Buenos Aires.

Seguino, Stephanie (2010), "The global economic crisis, its gender and ethnic implications, and policy responses", en *Gender and Development,* no.2, vol.18, July, 2010, pp:179-199.

Sen, G. (2001), "Integración del género en los ministerios de finanzas", in R. Todaro and R. Rodriguez (Eds.). *El género en la economía.* Isis Internacional, CEM, Ediciones de las Mujeres, no. 32, pp:77-96, Santiago de Chile.

Stotsky, G. J. (2005), *Sesgos de género en los sistemas fiscales. Instituto de Estudios F iscales,* pp:2. Madrid. Disponible en línea en:
http://www.presupuestoygenero.net/media/stotsky.pdf .

ONU (2010), *The Women´s World. Trends and Statistics. "El mundo de las mujeres 2010. Tendencias y Estadísticas".* Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la Organización de Naciones Unidas.

UNFPA (2007), *Costeo de Medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay. Un asunto de derechos humanos y justicia social*. Documento de trabajo, no. 8, Asunción.

UNIFEM (2008), *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.* Cuadernos de diálogos. Brasilia.

Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.) (2003), *1995-2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. FLACSO Chile-UNIFEM.

8. Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista

Corina Rodríguez Enríquez

La economía feminista se propone como un paradigma que ubica en el centro de la preocupación la vida de las personas y su bienestar[224]. Desde esta concepción, el sistema económico debiera organizarse de manera de garantizar los mayores niveles de bienestar posibles, de un modo igualitario a toda la población. Así, la cuestión distributiva se convierte en un tema prioritario. Como programa heterodoxo, la Economía Feminista considera que no es a través de la libre regulación del mercado que se puede conseguir este objetivo, lo que demuestra con sus múltiples críticas a la economía ortodoxa[225]. Por el contrario, considera vital recuperar el rol del Estado como orientador y regulador del sistema económico. Así, la función redistributiva de la política pública se pone en el centro de la escena.

Este capítulo recoge el aporte de la Economía Feminista a la revisión crítica de las políticas públicas que se proponen como objetivo principal proteger a la población frente a situaciones de riesgo, y reducir la pobreza y la desigualdad en la región, en el marco de esta función redistributiva del Estado. El análisis se ubica en el contexto histórico de desarrollo de los Regímenes de Bienestar en la región, y en diálogo con los componentes del sistema de protección social. El énfasis se pone en discutir, desde la mirada de la Economía Feminista, tanto los conceptos que se usan para estudiar los problemas, como los fundamentos de las políticas y las implicaciones que las mismas tienen sobre la vida de las mujeres y la igualdad de género.

224 Ver al respecto el desarrollo del objetivo de la economía en el capítulo 2 de este volumen.

225 Ferber y Nelson (1993) constituyen la primera sistematización de estas críticas de la economía feminista a la mirada ortodoxa. Ferber y Nelson (2003) constituyen una actualización de dichos desarrollos. Sobre el tema ver también el capítulo 2 de este volumen.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección, se revisa sintéticamente el concepto de pobreza. En la segunda sección, se analiza el concepto de régimen de bienestar (RB) y se sintetiza la forma histórica que este tipo de organización social ha adquirido en América Latina. Asimismo se analizan los componentes de los sistemas de protección social. En la tercera sección, se analiza críticamente el caso de los programas de transferencias condicionadas de ingreso. En la cuarta sección, se vuelve la reflexión a la cuestión de la desigualdad. En la quinta y última sección, se señalan en un sentido propositivo, las principales conclusiones.

8.1 El problema: una revisión a la conceptualización de la pobreza

Como toda categoría de análisis social, el concepto de pobreza es ideológico y político. Por lo mismo, su demarcación conceptual presenta múltiples variantes y varias controversias. Existe consenso en emparentar la noción de pobreza con la de privación o carencia. A partir de allí abundan los desacuerdos y las controversias. ¿Privación respecto de qué? ¿Privación absoluta o relativa? ¿Respecto de un umbral normativo, o de un patrón de referencia social? ¿La pobreza refiere: a la incapacidad efectiva de acceder a determinados bienes y servicios (materiales o también inmateriales y simbólicos), o a los rendimientos que se obtienen del uso y consumo de los mismos?[226] No es objeto de este texto desentrañar estas disputas, sino más bien advertir que cualquiera sea el concepto de pobreza al que se adhiera, mirarlo con la lente de la igualdad de género implica algunas dimensiones específicas.

La premisa básica para abordar la cuestión de la pobreza desde la perspectiva de género, es que la pobreza está, como toda otra manifestación social, atravesada por las relaciones de género e impacta de manera diferente a varones y mujeres. Esto es así tanto en términos de la incidencia e intensidad de la pobreza, o de la probabilidad de padecer eventos de pobreza, como en lo que refiere a las implicaciones de la pobreza en la vida cotidiana de las personas, a los recursos con los que se cuenta para enfrentarla, y a la actitud y acciones para su superación.

Para poder dar cuenta de esto, una primera necesidad relevante es la de variar la unidad de observación en el tema. Los estudios habituales so-

226 Para un repaso de algunas conceptualizaciones de la pobreza, ver Lo Vuolo *et al* (1999), capítulo 1.

bre la pobreza, hacen foco en lo que sucede a nivel de los hogares. Esto implica una importante limitación, ya que la distribución de recursos al interior de los hogares no necesariamente es paritaria (ni armónica), y la experiencia de privación puede ser diferente para los distintos miembros del hogar, en función de su poder relativo de negociación, muchas veces emparentado con su capacidad de contribución con ingresos monetarios propios al hogar[227]. Una derivación de esta observación es la necesidad de contar con información con un nivel de desagregación tal que nos permita inferir lo que sucede al interior de los hogares.

La composición de los hogares también es un dato relevante en el estudio de la pobreza, ya que se advierten relaciones de correlación directa entre las características de dicha composición y la incidencia de la pobreza. Particularmente, lo que los estudios evidencian, es que existe mayor probabilidad relativa de padecer situaciones de pobreza para el caso de hogares más numerosos (donde habitualmente la tasa de dependencia de los ingresos es elevada), así como en hogares monoparentales encabezados por mujeres.

Esta evidencia derivó en la construcción de la noción de "feminización de la pobreza". La misma alude al hecho que hay un tipo de hogares que son más vulnerables en términos de su probabilidad de ser pobres, y de padecer formas más extremas de pobreza, y que entre esos hogares se encuentran sobre-representados aquellos conformados por mujeres solas con hijos e hijas a cargo[228]. Los hogares de este tipo aparecen como una categoría analítica en sí misma, y como uno de los grupos poblacionales preferidos como población objetivo de los programas de atención a la población pobre.

Esta idea derivaba de varios elementos. Por un lado, se consideraba que la pobreza era una causa importante en la constitución de este tipo de hogares con "jefatura femenina" (debido por ejemplo a la migración laboral forzada de los hombres, la falta de matrimonio formal u otros factores). Por otro lado, se consideraba que la "jefatura femenina" exacerbaba la pobreza, debido a: 1) la discriminación específica que sufren estas mujeres en el mundo laboral; 2) la imposibilidad de

227 Al respecto ver Sen (1990).

228 En términos de categorías estadísticas estos hogares son habitualmente identificados como hogares con jefatura femenina, u hogares encabezados por mujeres.

contar con dos ingresos en el hogar; 3) la imposibilidad de contar con la dotación de trabajo no remunerado que habitualmente realizan las esposas y que facilita la conciliación entre la vida laboral y familiar (Chant, 2003). También ha habido una presunción muy persistente de que la pobreza se perpetúa en estos hogares de generación en generación, porque los mismos no pueden mantener adecuadamente a sus niños y niñas, ni garantizar su bienestar, ni promover la adquisición de recursos (por ejemplo, educación) que les permita salir en el futuro de la situación de pobreza.

Posteriores evidencias estadísticas, fundamentalmente difundidas por los organismos internacionales, dan cuenta que las mujeres son mayoría entre la población pobre, y que además son una proporción creciente. Esta evidencia contribuyó a fortalecer la noción de feminización de la pobreza.

Estudios más recientes han ido poniendo en cuestión esta tesis. Recopilando abundante evidencia empírica, se sostiene que no hay elementos para afirmar con contundencia que en términos de ingreso exista en la realidad un vínculo sistemático entre "jefatura femenina" y pobreza. Asimismo se considera que la insistencia en la tesis de la feminización de la pobreza, puede encubrir otros aspectos, vincular la pobreza con las mujeres (y no con las relaciones de género), dar prioridad al ingreso por encima de otros aspectos de la privación, y provocar una orientación hacia la "víctima" de la exclusión económica como responsable de la superación de la pobreza[229].

Esta visión crítica a la idea tradicional de feminización de la pobreza ha permitido profundizar el análisis de las diferencias de género en la incidencia de la pobreza y los procesos que originan tales diferencias (ver recuadro 8.1). Además de insistir en la necesidad de "abrir" los hogares para comprender las experiencias individuales de pobreza, claramente marcadas por las relaciones de género, también se promueve la necesidad de ampliar la propia conceptualización de la pobreza para referir a dimensiones no monetarias de la misma, muy relevantes al análisis de género. Una de las principales refiere a la pobreza de tiem-

229 De hecho, y como se verá más adelante en este capítulo, algo de esto se evidencia en las políticas de atención de la población pobre, que consideran a las mujeres no solamente como beneficiarias principales de los programas, sino también como co-responsables en la superación de la situación.

po[230] que experimentan la mayoría de las mujeres, como consecuencia de la división sexual del trabajo y una inequitativa distribución de trabajo de cuidado no remunerado.

Pobreza y relaciones de género

La experiencia diferente de varones y mujeres en relación tanto a la incidencia de la pobreza, como a la probabilidad de caer en dicha situación, y a las herramientas de las que se dispone para superarla, deviene de un conjunto de elementos:

- La división sexual del trabajo, determinante de la participación diferencial en el mercado laboral.
- La participación diferencial en el mercado laboral, que deriva en la percepción de menores ingresos laborales (el capítulo 4 desarrolla extensamente este punto).
- La estructura de los sistemas de protección social, que replican la discriminación de género * producida en el mercado laboral (ver desarrollo de este tema en este mismo capítulo).
- La visión maternalista de las políticas asistenciales, que no promueven la participación económica de las mujeres.
- Las leyes de propiedad y herencia, que restringen el acceso de las mujeres a activos económicos.
- La desigual distribución de los recursos económicos al interior de los hogares, por la prevalencia de relaciones familiares machistas.

La mirada de género se asocia asimismo con otras miradas no ortodoxas en señalar la necesidad de operacionalizar la consideración de la pobreza como un fenómeno y proceso multidimensional. La pobreza por ingresos, aún cuando continúa siendo la versión más difundida debido a su mayor facilidad relativa para ser cuantificada, resulta una medida limitada, rústica y sesgada del problema.

Estas discusiones han tenido un correlato inevitable en relación a cuestiones metodológicas implicadas en la captación y medición de la pobreza. En este sentido, Chant (2003) señala que la investigación de género ha tenido tres consecuencias importantes. Primero, ha contribuido

230 En este capítulo la idea de pobreza de tiempo se utiliza en los términos pioneros de Vickery (1977) y se refiere a la intensidad en el uso del tiempo que las mujeres deben hacer para compatibilizar sus jornadas de trabajo remunerado y sus responsabilidades de cuidado, y la carencia de tiempo propio que esto implica. Para un ejercicio de estimación empírica de la pobreza de tiempo de las mujeres en América Latina, ver Gammage (2010).

a ampliar los indicadores de pobreza empleados. Segundo, ha propiciado la idea de romper con la convención de usar el 'hogar' como la unidad de medición en los perfiles de pobreza basados en el ingreso, favoreciendo en su lugar a las personas que componen las agrupaciones domésticas[231]. Tercero, ha puesto de relieve que la única manera de que la medición de la pobreza tenga sentido es incluyendo las propias opiniones de la gente sobre su 'condición', pese a que, independientemente de las experiencias subjetivas, los niveles 'objetivamente' determinados de privación material igualmente importan.

Abordar la cuestión de la pobreza desde la perspectiva de género, implica por lo tanto, exponer el rol de las relaciones de género en la generación, persistencia y reproducción de la misma, así como visibilizar las distintas experiencias de vida de las mujeres y los hombres pobres, así como las distintas alternativas que tienen para salir de esa situación.

8.2 Los regímenes de bienestar y los sistemas de protección social en América Latina

El entendimiento de las políticas desarrolladas por los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, debe ser situado. Esto implica ubicar a estas estrategias en el sistema institucional que las alberga. Para ello, lo que se propone es utilizar el concepto de régimen de bienestar, para comprender la ubicación de los sistemas de protección social en ellos, y dentro de éstos, de las políticas específicas dirigidas a "combatir" la pobreza y a atender a la población pobre.

Por régimen de bienestar (RB) se comprende la forma en que el Estado, el mercado y los hogares interactúan para proveer y distribuir bienestar, entendiendo éste, "como capacidad para el manejo colectivo de riesgos", es decir, "como capacidad para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte[232]. El régimen de bienestar no es

231 Vale remarcar la dificultad que existe para operacionalizar esta consecuencia, debido a la insuficiencia de información a nivel de las personas.

232 Esta puede resultar una definición estrecha de bienestar, pero se la incluye ya que es la que se maneja en la actualidad en la literatura sobre sistemas de protección social y regímenes de bienestar. No es objetivo del presente texto discutir conceptualmente la noción de bienestar, pero cabe remarcar la existencia de un debate conceptual inacabado y múltiples conceptualizaciones sobre esta noción. Al respecto ver Glosario.

sino una constelación de prácticas diversas aunque jerárquicamente organizadas de asignación de recursos" (Martínez Franzoni, 2007).

La formalización inicial de esta noción, difundida por Esping-Andersen (1990), fue sometida a extensas polémicas y revisiones. Entre ellas deben citarse las observaciones hechas desde la literatura feminista, que discutieron la limitación de la conceptualización original para dar cuenta de los órdenes de género que caracterizan a las instituciones (O'Connor *et al*., 1999; Orloff, 1996; Sainsbury, 1996), y la necesidad de visibilizar que los RB están apoyados, en mayor o menor medida, en un modelo de familia constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Lewis, 1993; Sainsbury 1996, 1999).

Draibe y Riesco (2006) sintetizan (siguiendo a la literatura sobre el tema, y en particular sus adaptaciones para el caso de América Latina) los componentes que hoy definen un régimen de bienestar[233]. Los mismos incluyen:

a. Un modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y los hogares. Frecuentemente, se suma un cuarto componente, genéricamente referido como "tercer sector" (o el sector voluntario, o la comunidad o las organizaciones de la "sociedad civil").

b. Cierto modelo o estructura del sistema público de políticas sociales, en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educacionales y de salud (más o menos universales), programas de asistencia social y (eventuales) auxilios monetarios a grupos sociales determinados. Esto es, un cierto sistema de protección social.

c. Un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente.

d. Ciertos grados de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado (particularmente del mercado laboral) *(desmercantilización)* y respecto

233 Draibe y Riesco (2006) lo denominan régimen de bienestar social.

de los sistemas domésticos de cuidados y protección *(desfamiliarización)*[234].

e. Un modelo dominante de solidaridad (o individual, o basado en el mérito, o universal) y el efecto resultante en términos del grado de estratificación social, es decir, el cómo y en qué extensión el sistema de instituciones modifica o no el nivel de desigualdad de la sociedad en la que operan.

f. Un modelo dado de financiamiento de las distintas instituciones que lo componen, (solidario o no; compulsivo o voluntario; de base contributiva o fiscal, o distintas combinaciones de estos rasgos).

g. Características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial en lo que se refiere a la esfera familiar de la reproducción social.

h. Diferentes conjuntos de ideas, intereses y fuerzas políticas dominantes en la sociedad en cada una de las distintas etapas de emergencia, desarrollo y reformas de los sistemas nacionales de protección social.

i. Condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen es dependiente del derrotero *(path-dependency),* es decir, está condicionado por estructuras pretéritas y capacidades estatales *(policy feedback)* y refleja asimismo en cada momento del tiempo el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas.

j. Influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, o bien mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben en países individuales el desarrollo, las orientaciones y los cambios de sus sistemas de políticas sociales.

234 La noción de desmercantilización refiere a la posibilidad de acceder a determinados bienes y servicios que proveen bienestar por mecanismos diferentes a los del mercado. Mucho depende de eso la relación público/privada en la organización de la seguridad social. Asimismo, la manera en que el mercado laboral interviene como mecanismo distribuidor del acceso a estos bienes, servicios y derechos sociales (Ver también las referencias a la idea de desmercantilización desarrolladas en el capítulo 1). La noción de desfamiliarización refiere al grado en que acceder a ciertos niveles de bienestar resulta independiente del arreglo familiar en el cual se viva. La relevancia del trabajo de cuidado no remunerado en la organización de la provisión de bienestar, será determinante del nivel de desfamiliarización que se consiga.

Los sistemas de protección social son, entonces, un componente de los RB, aquel que alude en particular a las formas de intervención pública, en las áreas sociales. Las relaciones de género y la división sexual del trabajo son claves para comprender el diferente rendimiento que las instituciones de protección social tienen para hombres y mujeres (en relación con la cobertura, el nivel de los beneficios que distribuyen, las condiciones de acceso, etc.). Los elementos claves para comprender las dimensiones de género de los sistemas de protección social son:

- El rol del mercado laboral en la distribución de derechos para acceder a instituciones de bienestar propias de los sistemas de protección social, y la configuración genérica de este mercado. En este sentido, la discriminación de género que opera en el mercado laboral (que implica menor y peor participación relativa de las mujeres, ver al respecto lo desarrollado en el capítulo 4) se replica en la discriminación en el acceso a bienes y servicios sociales.
- La organización social del cuidado, como un elemento central del bienestar. Esta organización da cuenta de la diferente posición de hombres y mujeres como proveedores del bienestar, y también la posición que ocupan en relación con los mecanismos que permiten acceder a los bienes y servicios para la reproducción social.
- El rol específico de los hogares en la producción y distribución del bienestar, y la posición relativa de los hombres y las mujeres en dicha dinámica. No solamente como ámbito específico donde se produce y distribuye bienestar, sino también en su interrelación con las otras instituciones: el Estado y el mercado.

En esta línea, Martínez Franzoni (2007) propone la siguiente tipificación (y clasificación) de regímenes de bienestar en América Latina[235]:

235 En el recuadro 8.2 se sintetizan los criterios utilizados por Martínez Franzoni (2007) para la tipología realizada.

Productivista-informal:

En los países que forman parte de este tipo de RB, las políticas públicas son importantes y se orientan principalmente en la formación de capital humano, que faciliten la inserción de las personas en el mercado laboral. Por eso se consideran políticas con orientación productivista.

Sin embargo, existe un bajo énfasis en la desmercantilización de la protección frente a los riesgos. El Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve, o para atender a la población para quienes los intercambios mercantiles resultan demasiado insuficientes (en el sentido que no logran enfrentar los riesgos de manera razonable).

Este es el régimen que más y mejor logra mercantilizar a la fuerza de trabajo. A su vez, la política pública desmercantiliza la formación de capital humano, principalmente a través de la política de educación básica, en particular, para la población que no puede adquirirla privadamente.

En breve, en este tipo de régimen la posición de las personas en el mercado laboral, y su situación de ingresos es esencial para dar cuenta de su acceso al bienestar. La mercantilización de la fuerza de trabajo es elevada y la desmercantilización de la protección social es baja.

Los casos nacionales que pertenecen a este tipo de RB en la región son Chile y Argentina.

Estatal-proteccionista:

En los países que forman parte de este tipo de RB, las políticas públicas también son relevantes pero enfatizan la protección social a partir de contribuciones asociadas a las ocupaciones, principalmente en empleos formales. El Estado interviene en áreas donde la mercantilización aún es posible. Adicionalmente atiende a la población que no necesariamente se encuentra en situación de pobreza.

La protección social y la formación de capital humano son altas en términos relativos y con un grado relativamente elevado de desmercantilización, aunque esta última resulta estratificada. Ello es así porque el principal mecanismo de acceso a los beneficios sociales sigue siendo a través de la posición de las personas en el mercado laboral.

Por lo mismo, la segmentación de este último se replica en el acceso a las políticas públicas.

Los casos nacionales que pertenecen a este tipo de RB en la región son Brasil, Costa Rica, México, Uruguay, Panamá.

Familiarista

Los países que pertenecen a este tipo de RB se caracterizan por un grado muy elevado de informalidad en su organización productiva. Los mercados laborales son muy débiles, y tienen una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente a la fuerza de trabajo. Adicionalmente, la capacidad de los Estados es débil.

Por todo lo anterior, en estos casos la mayoría de la población depende sólo de arreglos familiares y comunitarios para acceder al bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes.

A este grupo de países pertenecen Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

También pertenecen a este grupo Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que conforman un grupo específico que se identifica como Altamente Familiarista. Comparten las características de los anteriores países, pero en estos casos el Estado tiene aún menores capacidades y las organizaciones internacionales tienen un mayor papel.

Hay dos rasgos que Martínez Franzoni (2007) considera que son comunes a todos los tipos de RB. En primer lugar, sostiene que con matices, todos los regímenes son informales, en el sentido de que la mayor parte de la población no puede lidiar con sus riesgos a través de la participación en el mercado laboral, o el acceso a políticas públicas. Esto se vincula con la incompletitud que históricamente han tenido estas instituciones en la región. En segundo lugar, en todos los regímenes el trabajo femenino no remunerado es un componente muy importante para la producción y el acceso al bienestar.

Los Regímenes de Bienestar en América Latina: criterios de clasificación

Martínez Franzoni (2007) realiza una clasificación de países según tipo de Régimen de Bienestar. En su estudio, el bienestar se aborda como capacidad para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, el desempleo o la muerte. Basándose en la técnica estadística de conglomerados, realiza la clasificación de países por tipos de RB, a partir de indicadores que permiten evaluar los siguientes criterios:

1. El grado de mercantilización de la fuerza de trabajo que logra cada régimen. Este criterio permite reflejar la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado así como la calidad de dicho empleo en términos de estabilidad, protección social y otros derechos y garantías laborales.
2. El grado de desmercantilización del bienestar, en el sentido de Esping-Andersen (1990). Esto es, la autonomía que se logra en el acceso a los bienes y servicios que garantizan el bienestar, respecto del intercambio mercantil, debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas.
3. El grado de familiarización del bienestar, en el sentido de Orloff (1993), esto es el grado en el que el bienestar de las personas se autonomiza o no de la disponibilidad de trabajo de cuidado no remunerado (en términos estrictos, trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo).
4. El desempeño del régimen. Esto es, resulta importante considerar no sólo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población.

Cada uno de estos tipos de RB contiene formas específicas de sistemas de protección social. Los mismos resultan más sustantivos en los regímenes productivistas y estatales, pero como se señaló anteriormente, ni siquiera en estos casos lograron desarrollarse que impidieran, por un lado, la exclusión de contingentes importantes de la población y por el otro, la segmentación y estratificación de los beneficios que distribuye a la población cubierta.

Los sistemas de protección social en un sentido amplio incluyen el sistema de seguridad social (sistema de pensiones y demás seguros sociales), las políticas de promoción social (destinadas a fortalecer las condiciones sociales de la población excluida de los seguros sociales) y las políticas sectoriales (de educación, salud, vivienda, trabajo, saneamiento público, etc.). La extensión de cada uno de estos cuerpos varía según los casos nacionales, y el tipo de RB de que se trata[236].

Aun considerando estos matices, puede decirse que la tendencia en América Latina avanzó hacia una segmentación de los sistemas de

236 Para análisis pioneros de los sistemas de protección social desde la perspectiva de género ver Pascall (1997) y Hallet (1996).

protección social, con un cuerpo central conformado por los sistemas de seguridad social, construidos en torno a la seguridad laboral, al que se adiciona un conjunto de políticas sectoriales, donde sobresale la política educativa, y un grupo de acciones complementarias de promoción social. Estas últimas son las que se identifican habitualmente de manera más específica como políticas para atención a la población en situación de pobreza. Sus características y rendimiento sólo pueden comprenderse en el marco del conjunto más amplio de instituciones de protección social, ya estas determinan en buena parte las posibilidades de acceder a mecanismos que permitan atender los riesgos de caer en situaciones de pobreza. Esto es particularmente cierto para las instituciones de protección social que transfieren ingresos a las personas. Por lo mismo, antes de avanzar con el análisis de las políticas de atención a la pobreza, realizamos un breve abordaje de las políticas de transferencias de ingresos en el marco de la seguridad social, y sus implicaciones para las mujeres.

8.2.1 Las transferencias de ingresos en los sistemas de seguridad social

La principal característica de los sistemas de seguridad social es su estructuración como seguros sociales, esto es esquemas que requieren de una cierta historia contributiva como requisito para acceder a los beneficios[237]. Lo más prevaleciente, es la organización de estos sistemas en relación con el mercado laboral. Así, para poder se parte de estos seguros sociales, se requiere tener un empleo, y contribuir un monto que en general se determina como un cierto porcentaje del ingreso laboral. De esta forma, la red de seguridad social se constituye en base a la red de seguridad laboral.

Las tres instituciones más importantes de la seguridad social, que distribuyen ingresos a las personas y se estructuran como seguros sociales son:

- El sistema de previsión social: busca atender la contingencia más o menos cierta de la vejez de la población trabajadora, que conlleva la incapacidad para desarrollar actividades laborales, y por ende obtener ingresos del trabajo. Se propone sostener el

237 Para una visión panorámica de los sistemas de protección social en América Latina, ver CEPAL (2006).

ingreso de las personas en la etapa pasiva (en términos laborales) de su vida.

- El seguro de desempleo: busca atender la contingencia más o menos probable de ocurrencia de situaciones de desocupación. Se propone sostener el ingreso de las personas en esta situación, que se considera temporal, en general por un tiempo limitado.
- Sistema de asignaciones o subsidios familiares: busca atender la contingencia de existencia de cargas de familia para la población trabajadora. Se propone compensar el ingreso de los trabajadores y trabajadoras por los costos de vida incrementales en función del tamaño de la familia (y particularmente de la cantidad de personas (generalmente niños o niñas) económicamente dependientes).

Estos esquemas de transferencias monetarias contributivas, atan el acceso y las características del beneficio, a la situación de las personas en el mercado laboral. Así, para acceder al beneficio se requiere: 1) estar ocupado en un empleo; 2) que ese empleo sea registrado, en el sentido de que realicen aportes a la seguridad social. El monto del beneficio que se percibe se pauta generalmente en función del nivel de ingresos laborales, ya sea porque depende de las contribuciones y éstas son un porcentaje de los ingresos (como es el caso de los sistemas de previsión social), o bien porque se gradúan en función de los niveles salariales (como es el caso de los subsidios o asignaciones familiares en algunos países).

De esta forma una de las características salientes de los seguros sociales es su lógica meritocrática. Para acceder a los beneficios de la seguridad social hay que tener mérito. El mismo se demuestra por la participación en el mercado laboral, y por el rendimiento que se tiene o tuvo en el mismo (medido por el nivel de remuneración al trabajo).

El rendimiento de este tipo de esquemas resulta entonces determinado por la dinámica de funcionamiento del mercado laboral. Esto ha sido históricamente problemático en América Latina debido a: 1) la elevada incidencia del trabajo asalariado no registrado y del empleo

informal; 2) los bajos niveles salariales y por tanto, una reducida masa de recursos sobre la cual se sustenta el financiamiento; 3) la discriminación de género en el mercado laboral.

De esta forma, los seguros sociales en América Latina se constituyen en una expresión de la desigualdad que impera en la región y que deriva en una parte sustantiva de la dinámica de los mercados laborales. La desigualdad se pone de manifiesto en dos elementos principales: 1) la exclusión de contingentes importantes de la población de la cobertura de estos cuerpos centrales de la protección social; y 2) la estratificación en el nivel de los beneficios, en la medida que los mismos reproducen la discriminación salarial del mercado laboral.

Esto es especialmente relevante en materia de desigualdad de género, lo que queda en evidencia si se analiza el caso específico de los sistemas de previsión social, que replican la discriminación de género propia del mercado laboral[238]. En primer lugar, la menor participación de las mujeres en el mercado laboral se traduce en un menor acceso a las coberturas previsionales. En segundo lugar, la persistencia del paradigma del hombre proveedor como base para la construcción de estas instituciones sociales, implica que las mujeres acceden a los beneficios de la previsión social como un derecho derivado de su relación de parentesco con "el hombre proveedor", en lugar de acceder como consecuencia de un derecho propio surgido de su condición de ciudadanía. En tercer lugar, la sobre-representación de las mujeres en la precariedad e informalidad laboral, también da cuenta de su menor tasa de cobertura relativa en los sistemas de protección social (tanto en términos de acceso, como en términos de calidad del beneficio). En cuarto lugar, la combinación de trayectorias laborales más intermitentes y menores ingresos promedios a lo largo de la vida laboral, implica que el nivel de los beneficios recibidos es en promedio menor para las mujeres.

Además de estas discriminaciones que "heredan" del mercado laboral, los sistemas de previsión social tienen elementos de discriminación de género que le son propios. Por ejemplo, los sistemas que utilizan cálculos actuariales para la determinación de los haberes (este es el caso en

238 Ver al respecto capítulo 4.

los sistemas de capitalización individual), penalizan a las mujeres porque tienen mayor esperanza de vida promedio que los hombres[239]. De esta forma, deben enfrentar vidas más largas sosteniéndose con menores recursos. Por otro lado, los sistemas previsionales sólo reconocen los aportes del trabajo productivo, y contribuyen a la invisibilización del rol central del trabajo de cuidado no remunerado. Asimismo fallan en reconocer las implicaciones que la organización social del cuidado tienen para las trayectorias laborales de las mujeres, y a su tiempo para sus historias contributivas y en última instancia, para la posibilidad de acceder a un haber previsional y para el monto del mismo.

Las reformas estructurales de los sistemas de protección social ocurridas en los 90s, y con matices extendidas en toda la región, profundizaron esta situación[240]. Las transformaciones siguieron los lineamientos de la llamada Nueva Ortodoxia Previsional, y se consolidaron en la promoción de esquemas que fortalecieran los componentes de capitalización y administración privada de los sistemas[241]. En la medida que el acceso y nivel de los beneficios de los seguros sociales se ató más fuertemente a la posición y rendimiento de las personas en el mercado laboral (en breve, estabilidad y nivel de los salarios), esto repercutió negativamente en las mujeres, en la medida que persisten sus trayectorias laborales más débiles. Además, en el marco de los sistemas reformados, la estructural invisibilización del aporte económico del trabajo de cuidado no remunerado se profundiza. Ni como parte de los debates en la etapa de las reformas, ni como consecuencia de los instrumentos asumidos, se incorporó esta cuestión.

Las consecuencias de las reformas previsionales de los 90s en América Latina, estuvieron lejos de acercarse a los objetivos, que al menos discursiva y teóricamente se habían propuesto. La registración no aumentó, la evasión no disminuyó, los haberes no mejoraron, la cobertura no

239 Estas tablas involucran para el cálculo del beneficio, la mayor longevidad promedio de las mujeres, y por lo tanto derivan beneficios menores (ya que los fondos capitalizados tienen que alcanzar para cubrir una mayor cantidad de tiempo de sobrevida). De esta forma, la mayor expectativa de vida de las mujeres se transforma en un perjuicio, tanto más grave cuánto menor es la edad mínima normada para acceder al beneficio. Este último aspecto (el de las edades diferenciales por sexo, para acceder al beneficio previsional) es un claro ejemplo de una medida que pretendiendo atender la situación diferencial de las mujeres, la agravan.

240 Para una revisión de las implicaciones de género de las reformas de previsión social, consultar Marco (2004) y Pautassi (2005).

241 Para profundizar sobre los lineamientos de la Nueva Ortodoxia Previsional, ver Müller (2002).

se incrementó, sino todo lo contrario, disminuyó. Las consecuencias de esta situación sobre el nivel de ingreso, y la situación de pobreza de las personas (y especialmente las mujeres) mayores fue directo.

La insostenibilidad social de los sistemas de previsión social, que excluyen a sectores importantes de la población, y distribuyen beneficios insuficientes, se conjugó con el debilitamiento del paradigma de la nueva ortodoxia previsional, para derivar en procesos de contra-reforma, o reforma de la reforma de estos sistemas. El caso más extremo tal vez sea el de Argentina, que simplemente desmanteló el sistema reformado[242]. Pero existen otros casos intermedios, el más interesante de los cuales tal vez sea el chileno, que sin una reforma completa, incorporó elementos al sistema dotándolo de mecanismos de inclusión y mayor igualación[243].

El principal elemento de estas reformas es la incorporación de mecanismos o componentes que permiten extender la cobertura previsional. Dos ejemplos al respecto. En primer lugar, el caso de Argentina, que sancionó una ley que permitió la incorporación como personas beneficiarias del sistema a quienes no tenían registros contributivos suficientes. Por todo lo expuesto anteriormente, las mujeres están sobre-representadas en este grupo, y resultaron por lo tanto ampliamente beneficiadas[244]. En segundo lugar, el caso de Chile, que optó por incorporar un componente de pensión básica solidaria, que otorga un beneficio mínimo (o un monto que cubra la brecha entre este umbral y los ingresos propios) para todas las personas que no tengan acceso a un beneficio previsional[245]. Nuevamente aquí, las mujeres se encuentran sobre-representadas. En ambos casos, la consecuencia práctica es una virtual universalización de la cobertura previsional, y por lo tanto la inclusión en el sistema previsional de las mujeres que en manera desproporcionadamente mayor quedaba fuera del mismo.

242 Argentina pasó en menos de 15 años de tener un sistema público de reparto, a un sistema mixto (con un componente de reparto de administración pública y un componente de capitalización de administración privada), a volver a un sistema público de reparto.

243 Para una profundización de los procesos de contra-reforma o reforma de segunda generación en los sistemas de previsión social de América Latina, y sus implicaciones para las mujeres, ver Marco Navarro (2010), Aguirre y Scuro Somma (2010) y Yañez (2010).

244 No por casualidad, en el debate público y mediático, a esta reforma en Argentina se la denominó "jubilación del ama de casa".

245 Para profundizar en el caso chileno, ver Yañez (2010) y Rodríguez Enríquez (2010).

Esta inclusión se hace a niveles básicos, generalmente mínimos. Es decir, esta reforma mejora en inclusión de las mujeres, pero es insuficiente para atender la desigualdad de los beneficios que se distribuyen. Adicionalmente, el acceso al beneficio se encuentra condicionado a la situación de ingresos de los hogares, por lo que las mujeres nuevamente no aparecen como portadoras autónomas de un derecho a este beneficio, sino de manera derivada de la situación económica del grupo de personas con las que conviven.

El caso chileno incorpora un elemento adicional de interés para la discusión en torno a la igualdad de género. Es el caso de la implementación del Bono por Hijo. El mismo consiste en una suma fija de dinero que se otorga a todas las mujeres que hayan sido madres, y que se deposita en su cuenta de capitalización individual. La implementación de este beneficio tuvo la pretensión de reconocer el valor del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres en el proceso de crianza de sus hijos. Simultáneamente compensa la pérdida de ingresos por interrupción de la vida laboral, o por trayectorias laborales más débiles, consecuencia de las condicionalidades que imponen las responsabilidades de cuidado. El lado controvertido de esta "solución" es que no cuestiona la responsabilidad femenina en el cuidado, y según algunas visiones, contribuye a consolidarla[246].

En síntesis, los seguros sociales en América Latina resultan insuficientes como mecanismos de sostenimiento de los ingresos de la población, y este hecho es más severo para las mujeres que para los varones. La principal razón es su organización en relación con el mercado laboral, lo que implica que los sistemas de seguridad social repliquen de manera más o menos directa la discriminación de género propia del mundo del trabajo. Esto deriva en una mayor exclusión relativa de las mujeres del acceso a los beneficios sociales que distribuye la seguridad social, y una menor calidad (expresada en el nivel) de los beneficios que reciben.

Los procesos de "contra-reforma" recientes han mejorado parcialmente la condición de las mujeres, en particular para las mujeres en edad pasiva. En varios países, la tendencia es a incorporar beneficios no contributivos en el marco de los sistemas contributivos, lo que permite

246 Ver al respecto Pazos Morán (2010).

ampliar la cobertura a estos sectores de población anteriormente excluidos. Vale enfatizar que los beneficios que se distribuyen con estos mecanismos son, sin embargo, muy básicos.

En la última década larga, estas acciones en el campo de la seguridad social, fueron acompañadas por intervenciones en el campo de las políticas asistenciales o de promoción social, lo que en algún sentido implica el reconocimiento de que existen sectores de población que permanecen excluidos de las instituciones vinculadas al mundo del trabajo remunerado. Esto es lo que abordamos en la próxima sección.

8.3 Las políticas de asistencia y promoción social: ¿oportunidad para las mujeres?

La persistencia de elevados niveles de pobreza, y contingentes importantes de población excluidos de los cuerpos centrales de la seguridad social, impulsaron la implementación de políticas en el campo de la asistencia y la promoción social, con una serie de características compartidas (entre programas, y entre países).

En primer lugar, se ha ido imponiendo un discurso de derechos, como base para el diseño e implementación de los programas sociales. Esto se vincula con la promoción de marcos normativos alineados con el paradigma de los derechos económicos, sociales y culturales, que ha sido posible en la región por la consolidación de sistemas políticos democráticos. La medida en que la enunciación de estos derechos se condice con su efectivización (tanto por el rendimiento de las instituciones sociales, como por los propios valores que las mismas promueven) es materia de un debate que escapa a los alcances del presente trabajo.

En segundo lugar, los programas se conciben para alcanzar al menos dos objetivos simultáneos. Por un lado, atender en el corto plazo la carencia concreta (en materia alimenticia, nutricional, sanitaria, de ingresos, etc.), a través de la distribución de bienes (alimentos, de primera necesidad) o de ingresos monetarios. Por otro lado, brindar herramientas que permitan: 1) mejorar las posibilidades de inserción laboral o participación económica de las personas, y 2) romper la reproducción inter-generacional de la pobreza.

En tercer lugar, los programas se diseñan con una lógica focalizadora, concentrada en la población en situación de pobreza e indigencia. En algunos países, la pretensión es universalizar la cobertura de los programas a estos grupos de población[247].

En cuarto lugar, los niños y niñas se constituyen en los principales destinatarios de los programas sociales, y las mujeres (madres) en las beneficiarias operativas de los mismos.

La cantidad y variedad de programas sociales diseñados e implementados para atender a la población en situación de pobreza e indigencia en la región es extensa. Los mismos pueden agruparse en cuatro grupos más relevantes.

Programas de asistencia nutricional y alimenticia

Estos programas constituyen la versión más clásica de atención a la población en situación de pobreza extrema en la región, y han existido históricamente, en formatos variados, en casi todos los países de la región. Su objetivo es garantizar el derecho a la alimentación de las personas, como elemento esencial para la supervivencia física. Se asocian con el paradigma más tradicional de la política social, que consideraba que lo más adecuado era transferir bienes a los hogares en situación de vulnerabilidad, que les permitieran satisfacer sus carencias más básicas. En los últimos años, esta idea se ha flexibilizado y si bien todavía predominan las transferencias en especie, se habilita la idea de transferencias monetarias cuyo uso se condiciona a la adquisición de bienes alimenticios[248].

Las formas que adoptan este tipo de programas incluyen: 1) transferencias de leche y suplementos dietarios para niños y niñas de menor edad, en el marco de programas nutricionales materno-infantiles; 2) programas de alimentación en establecimientos escolares (comedores escolares que proveen almuerzos y meriendas); 3) transferencias

247 La mayor o menor cercanía con el objetivo de universalizar la cobertura al conjunto de la población pobre o indigente, depende fundamentalmente de las capacidades fiscales de los países.

248 El método habitual para condicionar el consumo en este tipo de programas de transferencias, es mediante la entrega del beneficio por tarjeta bancaria, y la no habilitación de la misma para el pago de consumos que se encuentren fuera de la lista normativa que el programa establece. Estos límites no se vinculan sólo con bienes alimenticios vis a vis otros bienes, sino que también pautan el tipo de alimentos que los hogares "deben" consumir. Por ejemplo, la tarjeta se encuentra inhabilitada para el consumo de bebidas gaseosas (además de los "tradicionales" bienes nocivos como pueden ser las bebidas alcohólicas).

de bolsones de alimentos básicos; 4) subsidios a comedores comunitarios; v) transferencias monetarias condicionadas para consumo alimenticio básico.

Programas de promoción de capacidades para el empleo

Estos programas incluyen dos tipos básicos: 1) programas de capacitación para el empleo, y 2) programas de empleo de emergencia. El paradigma que sustenta estos programas se apoya en dos premisas básicas. La primera es que el trabajo remunerado (empleo) es la forma preferida y más genuina para acceder a un ingreso. La segunda, es que existen problemas por el lado de la oferta que impide a ciertos grupos de población acceder al empleo. Es decir, se considera que hay problemas de empleabilidad que son atributos personales de los individuos. El principal sería la falta de calificaciones para el empleo, sea ya un nivel de educación formal adecuado y suficiente, o capacidades específicas relativas a los oficios que se demandan.

Por lo anterior, estos programas se focalizan en determinados grupos que constituyen el núcleo duro del desempleo: 1) personas jóvenes; 2) personas mayores de 45 años; 3) mujeres.

Los programas de capacitación son más homogéneos y estables en el tiempo. Habitualmente se trata de facilitarles a las personas beneficiarias el acceso a talleres y cursos que las capacitan para el empleo. Más recientemente, estos programas se enmarcan en acuerdos con sectores productivos, de manera de producir capacitaciones "in situ" y garantizar en alguna medida la incorporación posterior de las personas beneficiarias a un empleo.

Los programas de emergencia vinculados al empleo, se han impuesto de manera más contundente con las sucesivas crisis económicas desde los 80s, y tuvieron su apogeo en los 90s cuando la incidencia del desempleo en la región aumentó considerablemente. Estos programas combinan dos objetivos. Por un lado sostener el ingreso frente a la ausencia de ingresos laborales (derivada del desempleo), y por otro lado, recrear capacidades que permitan la reinserción laboral.

Si bien estos programas se conciben originariamente como de emergencia, y se implementan en situaciones concretas de crisis macroeco-

nómicas que derivan en crecimiento de la incidencia del desempleo, la persistencia en décadas pasadas de problemas más estructurales de empleo, implicó que los mismos se sostuvieron en el tiempo y se consideraran como parte de las estrategias de reducción de la pobreza por ingresos.

La característica central de estos programas es la de exigir una condicionalidad vinculada al mundo del trabajo, que puede incluir: 1) terminalidad educativa; 2) capacitación para el empleo; 3) participación en la búsqueda de empleo; 4) promoción de formas asociativas de producción; 5) contraprestaciones laborales.[249]

Derivado más del contexto de su aplicación, que de su diseño original, estos programas han tenido como población beneficiaria principal a las mujeres, y sus implicaciones han sido ambiguas (ver recuadro 8.3 sobre el caso particular del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina)[250]. En general se señala un impacto positivo en el sostenimiento del ingreso de la población, y como consecuencia en la incidencia de la pobreza (particularmente de la pobreza extrema). También se señala que estos programas han tenido un impacto positivo en la creación de empleos en el corto plazo (y en algunos casos, también de corto plazo, en el sentido de empleos de duración determinada).

249 CEPAL (2006:159, cuadro 5.2) presenta una buena síntesis de los programas de emergencia vinculados al empleo que se desarrollaron en la región.

250 Evaluaciones de distintos programas de este tipo en la región pueden verse en Bravo *et. al.* (2004), Reinecke (2005), Rodríguez Enríquez (2008a) y Villatoro (2004).

El plan jefes y jefas de hogar desocupados en Argentina

Rodríguez Enríquez (2008) estudia el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se implementó en Argentina desde al año 2002 hasta el año 2010. El mismo consistió en un programa de transferencias monetarias condicionadas a: 1) la situación de desocupación de los jefes de hogares; 2) la presencia de niños o niñas menores de edad en el hogar; 3) la asistencia educativa de los niños y niñas; 4) la realización de una contraprestación laboral por parte del adulto beneficio del plan. Desde el inicio, el plan tuvo un rasgo claramente feminizado en su cobertura, llegando a representar las mujeres casi el 80% del total de personas beneficiarias (que en su apogeo llegaron a ser 2 millones).

¿Cuáles fueron las implicaciones del programa desde el punto de vista de las personas beneficiarias?

- La percepción del beneficio no se consideró como una cuestión de derecho, sino como una cuestión de azar, lo que implica una debilidad en términos de la agencia social y la autonomía de las personas beneficiarias.
- La contraprestación laboral contribuyó a fortalecer la "ética del empleo", y la centralidad del empleo remunerado como eje organizador de la vida de las personas. También la idea de merecimiento, expresada en el consenso respecto de la necesidad de "hacer algo" a cambio del beneficio.
- Para las mujeres con niños y niñas pequeños (gran parte de las beneficiarias del programa) se presentó un conflicto a la hora de cumplir con la contraprestación, en la medida que el programa no previó ningún mecanismo de conciliación entre la obligación laboral y las responsabilidad de cuidado.
- El valor del beneficio monetario resultó claramente insuficiente, aunque clave como parte de las estrategias de sobrevivencia de los hogares, que lo combinaron con otros ingresos, mayoritariamente provenientes de empleos informales.
- El programa no contribuyó a modificar las restricciones estructurales a la inserción laboral de las mujeres, y a su acceso y control de recursos económicos.
- De hecho, el programa se desvanece cuando se implementa la Asignación Universal por Hijo, que exige contraprestaciones laborales, sino que incorpora condicionalidades vinculadas al cuidado.

Por el contrario, la evidencia es mucho menos contundente respecto de estos programas de empleo de emergencia o temporales, para crear empleos estables, que conformaran además los criterios básicos del empleo decente. Asimismo sus impactos son dudosos en relación con la actualización de las capacidades laborales de las personas, en la medida que la formación que brindan (ya sea a través de mecanismos específicos de capacitación, como a través de la contraprestación laboral que exigen), se vinculan débilmente con las demandas del mercado laboral. Finalmente, se considera que estos programas no han servido para remover los obstáculos estructurales a la incorporación

de ciertos grupos poblacionales al mercado laboral. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres y la restricción que imponen a su participación laboral, las responsabilidades domésticas. En efecto, aún cuando en muchos casos las mujeres fueron las principales beneficiarias de este tipo de programas, la cuestión del cuidado no fue abordada por ellos.

Programas de promoción de microfinanzas

Las microfinanzas se han venido imponiendo en los últimos años en América Latina como una manera alternativa de enfrentar los problemas de pobreza e indigencia, de la mano del financiamiento provisto por las organizaciones multilaterales de crédito, para llevar adelante acciones en este campo.

El primer supuesto implícito en esta mirada es que la población marginada de los circuitos mercantiles de intercambio, lo está por carencias propias. La falta de recursos iniciales, y la débil iniciativa emprendedora, aparecen como restricciones para alcanzar estándares mínimos de vida. El segundo supuesto implícito es que es justamente el espacio del intercambio mercantil, aquel donde las personas deben encontrar el medio de acceso a los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y deseos.

Desde esta perspectiva, la oferta de créditos de bajo monto, y con escasos requerimientos en términos de respaldo patrimonial, aparece como una oportunidad para que estos sectores poblacionales puedan iniciar actividades productivas que les permitan integrarse en la lógica mercantil, y con ello obtener los recursos necesarios para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Así, las microfinanzas aparecen asociadas directamente a las microempresas y a los microemprendimientos.

Muchos gobiernos nacionales en América Latina han adoptado este paradigma, en algunos casos como opción frente a los tradicionales programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. De esta forma han impulsado, frecuentemente con la intermediación de organizaciones de la sociedad civil, programas que buscan consolidar un circuito de microfinanzas a nivel local.

El estímulo central de la intervención estatal se focaliza en las propias instituciones micro-financieras, con menor atención a los impactos sobre los beneficiarios (deberíamos decir clientes) de estas acciones[251]. Es decir, la mayoría de los programas de micro-finanzas, son acciones de política pública cuyo objetivo es la consolidación de mercados de microcréditos. En este sentido, su "población" objetivo son las propias instituciones microfinancieras, y no la población que es atendida por éstas.

En los casos en que los programas tienen en cuenta este segundo aspecto, una de las lentes utilizadas con frecuencia ha sido la de favorecer a las mujeres de sectores socio-económicos más vulnerables, por considerarlas un grupo poblacional con privaciones prevalentes en términos de activos y recursos. Es decir, el paradigma de las microfinanzas ha permeado de manera significativa en las iniciativas de política social con perspectiva de género, y se ha adoptado como una herramienta efectiva para avanzar en el empoderamiento de las mujeres.

Los resultados en la materia son ambiguos, en línea con lo señalado para los casos de los programas de empleo temporal, y como veremos seguidamente en el caso de los programas de transferencias monetarias. Si bien se advierte un efecto positivo en permitir el acceso de las mujeres a recursos monetarios de los cuales de otra forma carecería, se considera que el empoderamiento que generan es limitado, porque limitado es el concepto de empoderamiento implícito en este tipo de iniciativas.

En efecto, en la medida que existe una analogía casi completa entre beneficiaria y clienta, y dado que los beneficios de los microcréditos sólo pueden realizarse en el ámbito mercantil, el empoderamiento promovido por este tipo de estrategia sólo alcanza un nivel individual. En pocos casos el emporaderamiento individual de las mujeres que acceden a microcréditos se traduce en empoderamiento colectivo, de las comunidades, del movimiento de mujeres, etc.

Al nivel individual, asimismo, las posibilidades de empoderamiento a través del microcrédito aparecen limitadas. Se observa un efecto positivo en la dimensión de la autoestima y el poder interior, y de la mayor autonomía económica que los microcréditos pueden ayudar a sostener. Los resultados concretos en términos de confrontar con la subordina-

251 Para una revisión de los debates en torno a las microfinanzas en América Latina ver Goldberg (2006) y Caro (2003).

ción, de transformar las relaciones inequitativas al interior de la esfera doméstica, de promover el poder colectivo en acciones comunitarias y políticas resulta mucho más difuso (ver al respecto Rodríguez Enríquez, 2008b; Rankin (2002).

Programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)

Los PTC constituyen en la actualidad la principal estrategia para hacer frente a los problemas de pobreza que caracterizan a la región. Se trata de transferencias de dinero, en niveles mínimos, a sectores más o menos extendidos de la población, que deben demostrar una situación de carencia específica, y realizar ciertas contraprestaciones a cambio, en general bajo la forma de velar por la asistencia escolar y el control de salud, de sus hijos e hijas. Su participación creciente en el conjunto de programas sociales, la relevancia cuantitativa que tienen en varios países, en términos de cobertura, beneficios que transfieren y presupuestos que involucran, y sus implicaciones particularmente relevantes para las mujeres, implican que analicemos estos programas con una profundidad particular. Esto es lo que hacemos en la próxima sección.

8.3.1 Los programas de transferencias monetarias condicionadas: un análisis feminista de sus fundamentos[252]

La expansión y consolidación de este tipo de programas no es casual, sino que se sustenta en el fortalecimiento de un cuerpo teórico que sostiene que la mejor forma de atender la situación de las personas pobres, es a través de transferencias monetarias, focalizadas y condicionadas. Banco Mundial (2009) constituye una completa sistematización y síntesis de las razones teóricas por las cuales sostener estas tres características básicas de los PTC. El elemento central de los argumentos es la concepción de las personas como agentes económicos racionales que buscan optimizar su situación[253]. Por lo mismo, lo que se estudia son las implicaciones que la focalización y las condicionalidades tienen en la conducta de las personas, de manera que el otorgamiento del beneficio garantice la conducta individual y social óptima para la superación de la situación de pobreza.

Un primer punto a resaltar tiene que ver entonces con el hecho de que se trate de transferencias monetarias. En efecto, esta característica im-

252 Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011b).

253 Para una lectura feminista crítica de la noción de racionalidad económica, ver capítulo 1 en este volumen.

plica un punto de inflexión respecto del paradigma de política social tradicional, que sostenía la conveniencia de transferencias en especie para garantizar un consumo efectivo en bienes que mejoraran la condición de pobreza (por ejemplo alimentos o servicios básicos de salud)[254].

Hacia fines de la década del 90, comienzan a cobrar fuerza argumentos que discuten esta visión, y sostienen en cambio que resulta más eficiente que el Estado intervenga mediante la redistribución directa de recursos monetarios. En primer lugar, porque "en la mayoría de los países en desarrollo, el gasto público en infraestructura y servicios públicos... a menudo omite llegar a los muy pobres"[255]. En segundo lugar, porque "los mercados pocas veces funcionan perfectamente en la práctica y algunas veces fallan en formas que impiden a los pobres ser tan productivos como podrían serlo de otra manera"[256]. En tercer lugar, porque "las transferencias monetarias podrían constituir instrumentos adecuados para compensar a familias que sufren de desventajas heredadas"[257] (Banco Mundial, 2009:49-50).

De esta forma, al paternalismo estatal que sostenía la conveniencia de distribuir directamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población pobre, se lo sustituye por la distribución directa de ingresos monetarios, para garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos.

Sin embargo, no se trata del abandono de la idea del paternalismo, es decir, de la necesidad de que el Estado oriente el comportamiento de la población pobre que pareciera no saber por sus propios medios, cómo salir de la situación de pobreza. Por el contrario, se trata de una reconfi-

254 Esa noción se complementaba con la premisa que los gobiernos debían orientar sus recursos monetarios a fortalecer el crecimiento económico, cuyo beneficios se derramarían al conjunto de la población de manera más o menos automática.

255 Este es el caso que se señala, por ejemplo, respecto a los grandes subsidios a la electricidad que existían en México, en vísperas de la implementación del Programa Oportunidades. "Los proponentes del programa pionero de PTC, Oportunidades, explícitamente acompañaron la iniciativa como una alternativa a los subsidios de la electricidad y las tortillas, en forma que sería más equitativa (al llegar a los pobres) y más eficiente (eliminando las distorsiones de precios generadas por los subsidios)" (Banco Mundial, 2009:49).

256 "Si las causas primeras de estas fallas son demasiado costosas de corregir, la distribución simple de los recursos actuales puede ser capaz de reducir los costos de la eficiencia." (Banco Mundial, 2009:49).

257 "Las diferencias asociadas con circunstancias sobre las que no tienen control los individuos (como raza, género o antecedente familiar) se consideran con mucha frecuencia como "desigualdad de oportunidad" (Banco Mundial, 2009:50).

guración de esta idea bajo la forma de las condicionalidades que van a determinar cuál es el comportamiento adecuado que hace a las personas pobres merecedoras de la asistencia monetaria.

Según Banco Mundial (2009) existen tres tipos de argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a las transferencias monetarias. En primer lugar, un conjunto de argumentos clasificables dentro de la categoría "microfundamentos del paternalismo", que resultan en una versión contemporánea de la noción tradicional de que "el gobierno puede conocer mejor lo que es bueno privadamente para los pobres, que los mismos pobres, al menos en algunos dominios" (Banco Mundial, 2009:52).

Las condicionalidades establecidas en los PTC se vinculan con la asistencia escolar de los niños y niñas, y con su control de salud. La presunción, entonces, es que los hogares pobres fallan en la "inversión" que hacen en la educación y salud de sus hijos e hijas, y por lo tanto es necesario "obligarlos" a un consumo más óptimo de estos rubros[258]. Por lo mismo, las condicionalidades se establecen de manera punitiva, es decir, su falta de cumplimiento implica la pérdida (total o parcial, más o menos automática) del beneficio. Esta imposición se considera necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo de la condicionalidad, y en consecuencia la correcta inversión de la población pobre en su propio capital humano.

En segundo lugar, existen argumentos de economía política, que consideran que estos programas pueden conseguir mayor apoyo por parte de la población (los contribuyentes que con los impuestos que pagan permiten el financiamiento de los programas), si se imponen condicionalidades. Mediante el cumplimiento de las mismas, los pobres estarían demostrando su esfuerzo por salir de la situación de pobreza y en consecuencia serían merecedores de dicha asistencia.

En tercer lugar, existen argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próxima-

258 Las razones de esta mala inversión se vinculan con información imperfecta (no advertir los beneficios de la educación) y con altruismo paternal incompleto (que los padres tomen una decisión diferente a la que tomarían los hijos e hijas en su lugar). Adicionalmente, se señala que puede existir conflicto de intereses entre padres y madres. Considerando que el altruismo de las madres es menos incompleto que el de los padres, es que se sugiere que las madres sean las beneficiarias de las transferencias (Banco Mundial, 2009).

mente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los hogares pobres, beneficiarios de los PTC. Esto es así porque la educación y la salud (bases de las condicionalidades) son bienes meritorios, cuyo consumo reporta un bien no sólo a quien los consume, sino al conjunto de la sociedad.

Finalmente, los PTC constituyen una versión *aggiornada* del paradigma de la focalización. Desarrollada en el contexto de programas de ajuste estructural en la región, y en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales, esta mirada postuló que a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con mayor eficiencia[259]. Sojo (2007) considera que los PTC se sostienen sobre una versión remozada del paradigma focalizador reduccionista. A diferencia de aquel, esta visión que toma fuerza a fines de los 90s, atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza y define a la protección social como el "conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades, en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; tales intervenciones deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo del capital humano." (Sojo, 2007:119) En esta visión, entonces, la focalización se comprende como una alternativa eficiente para lograr la inversión social óptima[260].

La literatura feminista manifiesta varios reparos con estos principios básicos de los PTC. Una primera dificultad es la de considerar que estos programas actúan sobre una población conformada por agentes económicos racionales. La propia noción de racionalidad (en los términos concebidos por la teoría económica neoclásica) se contradice con la concepción de las personas, y las relaciones que las vinculan,

259 El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo. Se refiere a las cantidades monetarias mínimas de recursos requeridas para generar un cierto producto (Cohen y Franco, 1992). Aplicado a los PTC, este concepto refiere a la manera más "barata" de conseguir el impacto per cápita más grande en la población pobre, dada una cantidad de recursos públicos escasos.

260 Los PTC también pueden considerarse como una versión poco ortodoxa de programas focalizados dada la enorme extensión que, en algunos casos, alcanza su cobertura. Hablar de programas focalizados con 5 millones de beneficiarios puede resultar extraño. Sin embargo, la caracterización de programas focalizados refiere al hecho de la definición de una población objetivo determinada, que excluye de la posibilidad de acceso al beneficio a quienes no cumplen con las características y requisitos exigidos.

como socialmente determinadas. La economía feminista observa que las preferencias de las personas y las decisiones tomadas para su satisfacción, se encuentran atravesadas por relaciones de género que implican situaciones de subordinación de las mujeres, así como roles socialmente establecidos que restringen las autonomías individuales.

En este sentido, por ejemplo, la sugerencia de que las mujeres sean las titulares de los beneficios que distribuyen los PTC, debido a que gracias a su "altruismo menos incompleto" derivarán su uso en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, implica desconocer que el rol de cuidadoras de las mujeres está socialmente construido, y que el mismo constituye una de las bases de sustentación del modo vigente de reproducción social, con derivaciones concretas en términos de inequidades[261].

Una segunda dificultad radica en la noción misma de corresponsabilidades, que deriva de la presunción de la responsabilidad individual en la situación de pobreza de las personas, en su capacidad para invertir adecuadamente en recursos básicos como la educación y la salud. En esta línea, los argumentos que resaltan la evidencia de un proceso de feminización de la pobreza, dan cuenta que la menor capacidad de las mujeres de generar ingresos propios (y que aumenta su probabilidad de padecer situaciones de pobreza) no deriva principalmente de sus características, ni de sus actitudes (respecto de la inversión en su propio capital humano, o respecto de la inserción en el mercado laboral), sino que está explicada fuertemente por los mecanismos que excluyen a las mujeres (en mayor medida que a los varones) de los canales más habituales de acceso a recursos económicos (el mercado laboral, los sistemas de protección social y las normas que regulan la propiedad de los activos).

En definitiva, se trata de situar tanto a la explicación de la ocurrencia de la pobreza como a las propuestas para su superación, en el marco de dinámicas sociales genéricas, que imponen restricciones efectivas a las mujeres. Poner en evidencia estos mecanismos es imprescindible para ajustar el diseño y la implementación de los PTC, de modo de evitar externalidades que deriven en una profundización de la inequidad de género.

261 De hecho, las políticas de atención a la población pobre deberían introducir mecanismos para transformar este rol cuidador, en la medida que el mismo es determinante de la situación de pobreza de muchas mujeres.

8.3.2 La experiencia de los PTC en América Latina: ¿oportunidad para las mujeres?[262]

En la actualidad existen en América Latina unos[263] 40 PTC, que alcanzan a más de 20 millones de hogares, y cerca de 100 millones de personas. Involucran en promedio recursos equivalentes al 0.25% del PBI, aunque tanto la magnitud como la cobertura de los programas difiere de manera sustantiva entre países (CEPAL, 2009).

La mayoría de los PTC latinoamericanos reflejan los aspectos comunes de este tipo de programas: 1) transferencia de recursos monetarios (en algunos casos con transferencias complementarias en especie); 2) focalización en población pobre o en pobreza extrema; 3) focalización prioritaria en hogares con niños, niñas y adolescentes (si bien eventualmente se admiten otras categorías de hogares sin hijos/as); 4) condicionalidades vinculadas con la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes y controles de salud y nutricionales de los niños, niñas y adolescentes y de las mujeres embarazadas; 5) la preferencia por la transferencia del beneficio a las madres[264].

La CEPAL (2009) y el Banco Mundial (2009) dan cuenta que a pesar de estos rasgos básicos compartidos por todos los PTC, también se verifican fuertes heterogeneidades en la región, que pueden sintetizarse en las siguientes:

- Cobertura: los programas más consolidados alcanzan a la totalidad de los hogares indigentes y gran parte de los hogares pobres (como resulta ser en Brasil y México), mientras que en otros casos (mayormente en los países de Centroamérica) la cobertura no supera al 20% de la población pobre.

262 Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011b). Algunas de las conclusiones que aquí se exponen también fueron presentadas de manera sintética en Rodríguez Enríquez (2011a).

263 Lo impreciso de la afirmación deriva del hecho de que existen casos de programas nacientes y otros en etapa de desactivación o de absorción por parte de otros nuevos. La cantidad de PTC, que supera a la cantidad de países en la región, se debe a la convivencia de más de un PTC en algunos países, implementados en niveles jurisdiccionales diferenciados, o focalizados en distintas poblaciones objetivo.

264 La preferencia por las madres como beneficiarias operativas del programa se expresa en algunos casos en la obligatoriedad de que así sea. En otros deriva de la propia lógica de implementación del programa y del contexto en el que sucede, que promueve que sean las mujeres las que soliciten el beneficio.

- Objetivos: si bien todos los programas se imponen objetivos de reducción de la pobreza, algunos enfatizan el corto plazo (priorizando el impacto de la transferencia) y otros el largo plazo (priorizando la inversión en capital humano que deriva de la intervención).
- Impactos: tanto el nivel de cobertura, como el de beneficio, como la situación previa al programa en cada país, dan cuenta de los impactos diferenciales que los mismos tienen. En síntesis se señala:
    - Impacto positivo en las tasas de acceso y cobertura de educación y salud. Impacto menos evidente en indicadores de rendimiento en estas áreas, por ejemplo en términos de aprendizaje o estado nutricional.
    - Impacto positivo en los ingresos, particularmente en aquellos casos en que los beneficios transferidos representan una proporción significativa del valor monetario de las líneas de indigencia y pobreza[265].
    - Impacto positivo en la incidencia y la brecha de la pobreza, derivadas de una buena focalización. La magnitud de este impacto difiere, una vez más, en función de la cobertura del programa y del beneficio que distribuye, pudiendo llegar a ser nula en los casos más extremos.
    - Las transferencias de los PTC transforman relativamente las pautas de consumo de los hogares. Se incrementa el gasto en alimentos y mejora la calidad de los alimentos consumidos.
    - Varios PTC han conseguido reducir el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. En otros casos este impacto no es evidente.

265 La forma de determinación de los beneficios de los PTC latinoamericanos, así como su magnitud, difieren de manera sustantiva. En algunos casos se trata de un monto fijo y homogéneo por hogar, establecido arbitrariamente, o con algún patrón de referencia, por la autoridad de aplicación. En otros casos el beneficio se gradúa según la composición de los hogares. En otros, se determina como una proporción determinada de cierto umbral establecido (por ejemplo, de la línea de indigencia, o de la línea de pobreza).

- En los casos en que los beneficios se distribuyen por medios bancarizados, se ha conseguido reducir los costos de transacción para los beneficiarios (evitando el insumo de tiempo en las colas de cobro y la posibilidad de "intermediarios") y el estigma producido por los programas.
- En los PTC con mayor antigüedad y más estables en el tiempo, los mismos han contribuido a superar las restricciones de liquidez de los hogares, y a fortalecer su capacidad de ahorro y las posibilidades de acceso al crédito, y con ello han mejorado la inversión productiva de pequeña escala.
- El conjunto de los PTC no evidencia desincentivos notorios a la oferta laboral de la población adulta de los hogares beneficiarios.
- Una apreciación general que puede hacerse sobre los PTC en la región es que a pesar de ser programas cuyas recipientes mayoritarias son las mujeres, es apreciable la ausencia de consideraciones de género en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. Este es tal vez el rasgo más homogéneo del conjunto de los PTC. En este sentido, aún cuando la literatura que estudia las implicaciones específicas de estos programas sobre las mujeres y la igualdad de género es escasa, pueden realizarse algunas observaciones que se sintetizan a continuación. Vale aclarar que las conclusiones que aquí se comentan refieren a los PTC que focalizan en hogares con niños, niñas y adolescentes, y que imponen condicionalidades relativas a su educación y salud, por ser la mayoría de los programas de este tipo que se implementan en la región[266].

266 En el futuro sería interesante ampliar la indagación a los PTC que atienden a otra población objetivo, ya que sus implicaciones para las mujeres y la igualdad de género pueden presentar matices diferentes.

Las mujeres resultan beneficiarias operativas de los PTC y tienen un derecho derivado al ingreso que perciben

En los programas focalizados en hogares con niños y niñas (que son la mayoría) el beneficio es en general percibido por la mujer. Ya se mencionó que incluso existen argumentos "teóricos" a favor de entregarles el beneficio a las madres. Esto ha llevado a considerar a las mujeres como beneficiarias de estos programas, y a señalar que este hecho da cuenta de la perspectiva de género que contienen[267].

Sin embargo, puede afirmarse que el hecho que un programa esté dirigido a las mujeres, no implica que tenga incorporado enfoque de género, ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. De hecho, la feminización de los PTC, no constituye a las mujeres en las portadoras del derecho al beneficio. Es decir, no es un derecho que las asiste a ellas en tanto personas, sino que es un derecho derivado de su relación de parentesco con los verdaderos portadores de este derecho: los niños, niñas y adolescentes.

Las mujeres son, por tanto, beneficiarias operativas. Esta funcionalidad se sostiene, como se mencionó anteriormente, en la creencia de que las mujeres tienen una mayor predisposición "natural" a redistribuir los recursos al resto de los miembros del hogar, a una actitud altruista a favor del bienestar de los niños y las niñas, y a un manejo más prudente, cauteloso, cuidadoso y eficiente de los recursos.

Por este motivo, en algunas evaluaciones se da cuenta que este tipo de beneficios no tiene para las mujeres connotaciones de un ingreso propio, ni de un derecho. Frente a la posibilidad de ser o no beneficiarias aparece más bien, un sentimiento de gratitud-resignación[268]. Es decir, prevalecen expresiones del tipo "por suerte me lo dieron", "cuando se termine se termina", "mientras me lo den lo aprovecharé".

Esta noción de "azar" en relación con la posibilidad de recibir el beneficio, se desvanece a medida que los programas consiguen mayor ins-

267 Es por ejemplo lo que afirma Draibe (2006) al estudiar el caso del Bolsa Familia en Brasil, y Espinosa (2006) en su estudio del Programa Oportunidades de México.

268 Serrano (2005), Armas Dávila (2004), Rodríguez Enríquez (2008a). También puede derivar en sentimientos de culpabilidad, cuando la madre no está allí para reclamar el beneficio, como puede ser el caso de las madres migrantes (agradezco a Amaia Pérez Orozco por esta contribución).

titucionalidad, mayor tiempo de duración, mayor extensión, consenso social, y reconocimiento como derecho de los hijos e hijas.

Los PTC mejoran los ingresos de los hogares y de las mujeres, pero... ¿fortalecen la capacidad de las mujeres para tomar decisiones más autónomas de consumo?

Como se mencionó al inicio, aún con muchas diferencias entre casos, hay consenso en que los PTC efectivamente mejoran los ingresos de los hogares perceptores, y pueden en algunos casos tener impactos positivos efectivos sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia. Por lo mismo, es posible concluir que estos programas mejoran la situación material de los niños, niñas y adolescentes, pero también de las mujeres y de los restantes miembros de los hogares.

De hecho, los PTC significan un ingreso para las mujeres, del cual de otra forma carecerían. Esto es así porque la mayoría de las beneficiarias de los PTC proceden de trayectorias laborales débiles, que combinan episodios de desocupación, con ocupaciones inestables, no registradas, precarias y mal remuneradas. En muchos casos, las beneficiarias de los PTC proceden de la inactividad. En qué medida la percepción del beneficio por parte de las mujeres se traduce en un efectivo control sobre el mismo es materia de debate y no parece haber conclusiones contundentes. Al respecto pueden señalarse al menos tres aspectos.

En primer lugar, es interesante notar la diferente percepción de hombres y mujeres respecto del beneficio, y con ello, respecto de su influencia en los procesos de toma de decisiones sobre su utilización. Para los hombres se trata de un ingreso para los niños y niñas, y en este sentido advierten que es positivo que lo administren las mujeres. Para las mujeres, el beneficio es de "ellas", y como tal, lo utilizan naturalmente para adquirir consumos para sus hijos e hijas[269]. Por esta misma razón, los cambios en la toma de decisiones dentro de las familias, como consecuencia de la percepción del beneficio monetario, ha sido modesto.

A pesar de esto, alguna evidencia disponible señala que el hecho de que el beneficio se pague a la mujer mejora su auto-estima, reduce la dependencia con relación al compañero y reduce los conflictos domésticos.[270]

269 Ver al respecto Maldonado *et. al.* (2006) y Espinosa (2006).

270 Evangelista da Cunha y Benfica da Cámara Pinto (2008), en referencia al Programa Bolsa Familia.

En segundo lugar, la incorporación al hogar de ese ingreso "destinado a los niños y niñas" parece debilitar la obligación que los hombres sienten a contribuir con el ingreso familiar. Adicionalmente, se producen conflictos cuando la participación de las mujeres en las actividades de los programas es percibida como un parcial abandono de otras responsabilidades domésticas. En ciertos casos, los hombres dejan de aportar a la organización de la economía del hogar cuando perciben que hay disponibilidad de recursos adicionales en el mismo[271].

En tercer lugar, la evidencia es ambigua en relación a las implicaciones de la percepción del beneficio por parte de las mujeres en relación con la profundización de contextos de violencia doméstica. En la evidencia disponible, no se detectan para la mayoría de los PTC existentes, conflictos al interior de la pareja y la familia por el papel de las mujeres en la gestión de los programas, pues los hombres entienden que es un beneficio que también los incluye al abarcar al conjunto de la familia. No obstante se aducen casos en que la mayor autonomía de las mujeres genera situaciones de violencia doméstica, que no derivan específicamente de la percepción del beneficio, sino que en la mayoría de los casos potencian situaciones de violencia pre-existentes[272].

Los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres

El establecimiento de condicionalidades como característica central definitoria de los PTC, es uno de los elementos más controvertidos en términos de sus implicaciones para las mujeres y la equidad de género. Las condicionalidades que imponen velar por la educación y la salud de los niños y las niñas son las más conflictivas.

El principal reparo a estas condicionalidades es que al ser las mujeres las responsables de dar cuenta de ellas, se estaría reforzando su rol como principales responsables del cuidado[273]. En breve, y en el lenguaje propio de los fundamentos de estos programas, las beneficiarias de los PTC son las responsables de la correcta inversión del beneficio en la acumulación del capital humano de sus hijos e hijas.

271 Ver al respecto Villatoro (2007), Adato *et. al.* (2000) y González de la Rocha (2003).

272 Ver al respecto Villatoro (2007), Maldonado *et. al.* (2006) y Rivera *et. al.* (2006).

273 Villatoro (2007), Serrano (2005), González de la Rocha (2003), Arriagada y Mathivet (2007), Rodríguez Enríquez (2008a), Suárez y Libardoni (2007), Cecchini *et al* (2009), Pautassi y Zibecchi (2010), Molyneux (2007).

Esto es controvertido. En primer lugar, en términos simbólicos, en la medida que perpetúa la noción socialmente construida de que las mujeres son las principales responsables del cuidado de las personas con las que conviven, especialmente de aquellas dependientes[274].

En segundo lugar, en términos de las implicaciones sobre la intensidad del uso del tiempo de las mujeres. Los PTC imponen exigencias adicionales al uso del tiempo de las mujeres cuando la gestión de cobro es engorrosa (por ejemplo, requiere de largas colas los días en que se percibe), o cuando la obtención de los certificados que deben presentarse para acreditar el cumplimiento de las condicionales es trabajosa. Otra demanda adicional sobre el tiempo de las mujeres ocurre cuando deben concurrir a encuentros comunitarios como parte de su participación en el programa (por ejemplo a charlas educativas)[275].

Martínez Franzoni y Voorend (2008) señalan que el reconocimiento al papel de las mujeres en el ámbito doméstico que trae aparejada la entrega a ellas de las transferencias, viene acompañado del maternalismo en el acceso a los servicios sociales. Estos servicios se orientan a atender a las mujeres en función de su papel reproductivo (caso de lo servicios de salud, principalmente dirigidos a control de embarazo, parto y post parto) o de cuidados (caso, por ejemplo, de otros servicios incluidos en el Chile Solidario).

Los PTC producen trampa de inactividad y no promueven la participación laboral de las mujeres

El reforzamiento del rol cuidador de las mujeres que implican los PTC se profundiza por el hecho que estos programas no se constituyen en mecanismos adecuados para promover la inserción laboral de las mujeres, y la generación de ingresos propios por otros medios, que rompan la dependencia estricta de la asistencia pública.

Los PTC, por su propia condición de programas condicionados a la verificación de una situación de carencia o insuficiencia de ingresos, son pasibles de padecer problemas de "trampa de pobreza". Esto ocurre cuando los hogares deciden no procurarse ingresos por fuera del pro-

274 Ver al respecto Cecchini *et. al* (2009), Martínez Franzoni y Voorend (2008).

275 Ver al respecto Espinosa (2006). Ejercicios cuantitativos que evalúen este aspecto podrían echar más luz al asunto.

grama, si los mismos pueden amenazar la percepción del beneficio. La probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta, cuánto menores y más inestables sean los ingresos que pueden obtenerse en el mercado laboral (como suelen ser los ingresos que las beneficiarias potencialmente obtendrían).

Adicionalmente, los PTC podrían estar generando una "trampa de la inactividad". Y esto nuevamente se vincula con el contexto en el cual los programas operan. Frente a las escasas oportunidades laborales y a la debilidad de las trayectorias laborales de las beneficiarias, el ingreso percibido por los PTC puede desincentivar la búsqueda de participación laboral. Una vez más, esta trampa será más probable cuanto mayor sea el beneficio del programa, y menores los ingresos que pueden percibirse fuera de él.

En consonancia con esto, la presencia de componentes en estos programas, que busquen fortalecer las capacidades laborales de las mujeres, y facilitar su inserción en el trabajo productivo son débiles, cuando no directamente inexistentes.

La despreocupación de estos programas en esta dimensión particular, se evidencia en la ausencia de estrategias explícitas de salida. En la mayoría de los casos, la salida del programa se da por cumplimiento de la edad límite de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, en las trayectorias individuales, hay mujeres que pueden vivir varios años como receptoras de estos programas, tiempo durante el cual no tienen posibilidad de recrear sus capacidades vinculadas con el mundo laboral, ni de ejercer dichas actividades laborales. Cuando sus hijos e hijas cumplan la mayoría de edad, estas mujeres se enfrentarán a la doble circunstancia de perder los ingresos monetarios, y contar con muy débiles condiciones para la inserción laboral[276].

276 Algunos PTC están embrionariamente abordando esta cuestión. La Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua introdujo en su segunda fase un programa de formación para el trabajo para jóvenes. En el caso de Oportunidades de México y Chile Solidario se han diseñado esquemas de micro crédito para establecer negocios independientes. Recientemente, Honduras está estudiando la incorporación de un programa orientado a la formación laboral (Cecchini *et al*, 2009).

Los PTC fortalecen el empoderamiento de las mujeres, más allá de la dimensión estrictamente económica

Algunos estudios señalan que más allá de la debilidad en el empoderamiento estrictamente económico que generan estos programas, las mujeres en efecto ganan en dimensión ciudadana. El funcionar como "las" interlocutoras con el Estado "proveedor" las pone en una posición relacional con las instituciones que antes de estos programas no existía. Por otro lado, cuando la transferencia del beneficio se acompaña de otras actividades que involucran la interrelación entre beneficiarias, y/o la participación en actividades comunitarias, se consigue un avance en la participación, que también empodera a las mujeres.

Villatoro (2007), tomando conclusiones de varios trabajos sobre el tema, reconoce que además de esta dimensión institucional y de participación, existen otros elementos que indicarían cierto grado de "empoderamiento" de las mujeres, a partir de ser beneficiarias de los PTC. "Las investigaciones cualitativas sobre Oportunidades y Bono Solidario revelan que las madres han evidenciado grados crecientes de empoderamiento psicológico, los que se expresan en el incremento de su auto-confianza y su autoestima y una mayor "apertura mental" (Armas Dávila, 2004; Adato *et al* 2000). Suárez y Libardoni (2007) indican que desde el momento en que las beneficiarias de Bolsa Familia tuvieron que realizar los trámites asociados con la participación en el programa, comenzaron a percibir que formaban parte de un espacio social más amplio que el barrio. La participación en Bolsa Familia también ha permitido una mayor visibilidad y validación de las mujeres como consumidoras. Por su parte, Arriagada y Mathivet (2007) señalan que muchas veces las mujeres participan en los programas para salir de su entorno habitual y compartir con otras mujeres, lo cual favorece la constitución de redes sociales de apoyo"[277].

En síntesis, los PTC presentan resultados ambiguos y a veces contradictorios para las mujeres. En primer lugar, los PTC representan un efectivo reconocimiento de la existencia de contingentes numerosos de población estructuralmente marginados de las coberturas de los sistemas de protección social, cuya situación debe ser atendida con intervenciones del Estado. En segundo lugar, las mujeres son la mayoría de las beneficiarias de estos programas. Sin embargo, no poseen derecho propio a recibir

277 Villatoro (2007:35).

este ingreso, sino que lo hacen como derecho derivado de su situación familiar. En tercer lugar, las implicaciones de los PTC sobre la autonomía económica de las mujeres son ambiguas. Los PTC otorgan a las mujeres un ingreso del cual de otra manera carecerían (dadas sus dificultades para acceder a recursos económicos y principalmente la discriminación que sufren en el mercado laboral). Este ingreso produce en efecto una mejoría en el nivel material de vida de las mujeres y sus hogares, aunque la magnitud de este progreso depende del nivel y características del beneficio. Sin embargo, la autonomía en el control y uso de este recurso monetario es variable, y el mismo no parece producir transformaciones significativas en los procesos de toma de decisión sobre el uso de los recursos, al interior de los hogares. En cuarto lugar, los PTC no contribuyen a desafiar y transformar la división sexual del trabajo y el inequitativo reparto de las oportunidades y responsabilidades de trabajo productivo y de cuidado. Por el contrario, los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres, fundamentalmente a través de las condicionalidades impuestas. Adicionalmente, los PTC producen "trampa de la inactividad", desincentivando la búsqueda de ingresos propios de las mujeres, a través de la inserción en el mercado laboral. En este sentido, los mecanismos de salida de los PTC, vinculados con la generación de actividades productivas o incremento de las capacidades laborales, son escasos y débiles.

8.4 Y con la desigualdad, ¿qué hacemos?

Tanto el análisis de los sistemas de seguridad social, como el de los PTC se focalizaron en sus implicaciones para la atención a la población en situación de pobreza. En ambos casos ésta parece ser el principal cometido de los sistemas de protección social. Se trata, como se definió al inicio, de garantizar a través de un mecanismo u otro, un manejo sostenible del riesgo por parte de las personas.

Que estas instituciones no expliciten a la desigualdad como uno de los problemas que pretenden atender, no implica que no tengan incidencia en la misma. Lo primero que puede señalarse al respecto, es que la conformación de sistemas de protección social segmentados, con un cuerpo central conformado por el sistema de seguridad social construido en relación con la situación de las personas en el mercado laboral, y un cuerpo "adicional", dirigido a atender a la población excluida de este centro, es en sí mismo una expresión de desigualdad.

La misma se expresa en varias dimensiones. En primer lugar, en las vías de acceso a los beneficios, siendo mucho más robusta la calidad de derechos en el caso de la seguridad social, que en el caso de los PTC (como ejemplo paradigmático de las políticas asistenciales o de promoción social). En segundo lugar, en los beneficios que distribuyen, que suelen ser más extensos y robustos en el sistema de seguridad social, y más modestos en los PTC. En tercer lugar, en las exigencias para con los beneficiarios. Las condicionalidades y la supervisión de la conducta de las personas están presentes en los PTC, pero no existen en las instituciones típicas de la seguridad social. En la medida en que las mujeres se encuentran sobre-representadas como beneficiarias en los PTC vis a vis la seguridad social, esta desigualdad "general" se traduce en una desigualdad específica de género.

Por otro lado, y como se mencionó oportunamente, los sistemas de seguridad social siguen replicando la desigualdad propia del mercado laboral, que también tiene condimentos de género específicos. La corrección que en algunos casos se está realizando, y que amplía la cobertura principalmente de las mujeres con registros contributivos insuficientes, no resuelve esta cuestión, en la medida que los beneficios para esta población incorporada al sistema se concentran en niveles básicos, que son además mínimos. Así, al interior mismo de los sistemas de seguridad social, se va conformando una segmentación, con un cuerpo muy amplio de beneficiarios que se concentran en los niveles más bajos de beneficios, y un cuerpo menor cuyos beneficios se gradúan en función de sus rendimientos en el mercado laboral. De nuevo, las mujeres quedan sobre-representadas en el primer grupo.

Finalmente, la cuestión de la desigualdad se dirime también, y de manera muy relevante a través de los mecanismos de financiamiento de estos programas[278]. En América Latina se está verificando una condición que es preocupante al respecto, y es la preeminencia que el sistema de rentas generales está cobrando como fuente de financiamiento del conjunto del sistema de protección social. Esto resulta preocupante en la medida que la estructura tributaria que nutre el financiamiento por esta vía, conserva en la región un perfil altamente regresivo.

La tendencia en la región es que crecientemente los beneficios que se distribuyen a través del sistema de protección social, sean financiados por el conjunto de la sociedad, independientemente de la participación de los

distintos sectores sociales en dichos beneficios. Lo problemático es que el peso de la contribución recae de manera relativamente más severa sobre los sectores económicos más desfavorecidos. Esto opera por varios mecanismos. En primer lugar, el financiamiento de los déficits de los sistemas de previsión social con recursos tributarios. En segundo lugar, el financiamiento de los programas sociales con deuda pública, a cuyo pago contribuyen de manera directa o indirecta todos los habitantes, y mayormente los pobres que son las víctimas más débiles de los programas de ajuste que se implementan como consecuencia del creciente endeudamiento. En tercer lugar, a través del perfil de los sistemas tributarios, que en América Latina siguen concentrando la recaudación en impuestos indirectos sobre el consumo, con esquemas regresivos de implementación.

La pregunta que surge entonces es: ¿se puede pensar en esquemas de protección social que atiendan simultáneamente la cuestión de la pobreza y la desigualdad, y que lo hagan en un sentido que resulte transformador de las relaciones de género imperantes? En la próxima sección y como síntesis de este trabajo, desarrollamos algunas breves reflexiones en este sentido.

8.5 La necesidad de sistemas de protección social integrales, que desafíen las estructuras que perpetúan la desigualdad

Si lo que se pretende es avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, lo que se necesita es abordar con respuestas integrales los déficits de los sistemas actuales de protección social, que derivan de los problemas estructurales de los sistemas de seguridad social, y de los conflictos que encierran la pretensión de su extensión a través de los PTC.

Algunos avances deben profundizarse: 1) la consolidación de una perspectiva de derechos como marco de anclaje de las instituciones sociales; 2) la pretensión de coberturas universales; 3) la recuperación del Estado como actor clave para conseguir lo anterior.

Algunas transformaciones deben motorizarse, tanto en términos de cuál es la meta, como en relación de cuál es la estrategia ordenadora.

278 Ver al respecto las consideraciones realizaas en el capítulo 7.

Lo que aquí se propone es ampliar las aspiraciones, sugiriendo que la meta de los sistemas de protección social no debiera restringirse a garantizar coberturas básicas universales, sino en ampliar al conjunto de las personas, las oportunidades de elegir la vida que se quiere vivir. El corrimiento de esta meta no es menor, porque incide de manera directa sobre los elementos que se elige para intervenir.

Si la meta es garantizar un ingreso básico, tal vez los PTC puedan ser una herramienta útil. Pero si lo que se quiere es ampliar las oportunidades de vida, la provisión de una transferencia monetaria debe necesariamente ir acompañada de herramientas que permitan actuar sobre las restricciones estructurales que enfrentan las personas.

Para las mujeres esto es fundamental. En este sentido, sería conveniente pensar a los PTC más bien como un punto de partida. Y comprender que la meta a la cual llegar debiera ser transformar la extensión de la protección social, en un sentido igualador. Para ello, no es solamente necesario revisar las limitaciones que estos programas presentan, sino que además y fundamentalmente se requiere avanzar en la transformación de los elementos que restringen una inclusión social plena de las mujeres y su disfrute en un pie de igualdad de las oportunidades económicas y los esquemas de protección y promoción del bienestar.

Una cuestión central resulta entonces atender los mecanismos de discriminación económica contra las mujeres[279]. Resolver el tema de la distribución de las responsabilidades de cuidado entre el Estado y los hogares, y entre hombres y mujeres, sigue siendo una cuestión pendiente y central. Confrontar las barreras de discriminación de género en el mercado laboral, es su complemento imprescindible. Destruir los obstáculos a la acumulación de activos por parte de las mujeres, completaría el cuadro de los caminos a andar para fortalecer su autonomía económica.

Diseñar e implementar mecanismos de salida de los PTC es imperioso si se considera a los mismos como puntos de partida. En este sentido, la incorporación de componentes vinculados con el fortalecimiento de las capacidades laborales de las mujeres, y simultáneamente con el desarrollo de alternativas para la organización del cuidado, serían vías ineludibles. Pero las mismas no tendrán mayores efectos, si no se atiende

simultáneamente la dinámica reproductora de desigualdad de género en el mercado laboral, y en el acceso a activos económicos.

Incorporar componentes vinculados con transformar las dimensiones que hoy hacen de los PTC mecanismos de consolidación de la división sexual del trabajo y del rol cuidador de las mujeres, resulta igualmente imprescindible. Esto requiere la incorporación de obligaciones para los padres, que les permita (y los obligue a) asumir su corresponsabilidad en el cuidado. La concepción misma de las condicionalidades y su forma de implementación debieran revisarse en este sentido. Cuanto menos punitivas sean las condicionalidades, y más se utilicen en cambio como mecanismo de identificación y atención de las demandas sociales, más se avanzará en este camino.

Fortalecer los mecanismos de representación de la voz y la participación de las mujeres es indispensable para reorientar estos programas en un sentido liberador, y potenciador de las capacidades y las oportunidades reales de vida de las mujeres.

Imaginar la salida de los PTC hacia sistemas de seguridad social más inclusivos requiere asimismo repensar estos últimos. La estrecha vinculación que existe entre el acceso y la calidad de los beneficios y el rendimiento en el mercado laboral, debiera revisarse para corregir la desigualdad que el propio mundo del trabajo impone. De hecho, discutir la propia centralidad del empleo como organizador de la vida de las personas, y de las instituciones sociales, es parte de la discusión, en la medida que una organización social más justa sólo será posible cuando todos los trabajos humanos socialmente útiles sean igualmente valorados y reconocidos.

Avanzar hacia sistemas de protección social con coberturas universales y homogéneas, en el marco de mercados laborales no discriminadores, y en relación con estrategias de redistribución del trabajo total, es el objetivo más acorde con las premisas básicas de la economía feminista, y con su meta de contribuir a construir una sociedad más paritaria.

279 Propuestas en este sentido pueden verse en CEPAL (2010b), DAW (2009) y OIT-PNUD (2009).

Bibliografía

Adato, M. (2000), *The impact of PROGRESA on community social relationships*. Disponible en: http://www.ifpri.org/themes/progresa/pdf/Adato_community.pdf.

Aguirre, R. y L. Scuro Somma (2010), "Panorama del sistema previsional en Uruguay. Avances y desafíos." CEPAL. *Serie Mujer y Desarrollo,* no.100, Santiago.

Armas Dávila, Amparo (2004), *La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano.* CEPAL/Unidad Mujer y Desarrrollo – CONAMU, Ecuador.

Arriagada, I. y Ch. Mathivet (2007), "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores." CEPAL. *Serie Políticas Sociales,* no.134, Santiago.

Banco Mundial (2009) *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura.* Banco Mundial, Washington.

Bravo, D., C. Contreras y P. Medrano (2004), *Informe final evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal*. Universidad de Chile, Santiago.

Caro, J.C. (2003), *La dimensión de las microfinanzas rurales en América Latina: Un análisis comparativo de cuatro países*. Rimisp, Santiago.

Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariga y D. Trucco (2009), *Desafíos de los programas de transferencia con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. CEPAL – Asdi.

CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL, Documento del Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Santiago.

CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*. CEPAL, Santiago.

CEPAL (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?*. CEPAL. División de Asuntos de Género, Santiago.

Chant, S. (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *Serie Mujer y Desarrollo,* no.47, CEPAL, Santiago de Chile.

Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno Editores, México.

Division for the Advancement of Women – DAW (2009), *2009 World Survey on the Role of Women in Development. Women´s Control over Economic Resources and Access to F inancial Resources, including Microfinance*. Naciones Unidas. Department of Economic and Social Affairs, New York.

Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia", en R. Franco y E. Cohen (comps) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO-SEDESOL, México.

Draibe, S. y M. Riesco (2006), "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea." CEPAL. *Series Estudios y Perspectivas,* no.55, México.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity, Cambridge.

Espinosa, G. (2006), "La participación de la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales", en M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Unifem - El Colegio de Mexico, México.

Evangelista da Cunha, R. y B. Benfica da Cámara Pinto (2008), *O Programa Bolsa Familia como estrategia para reducao da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperacao e coordenacao intergovernamental n asua implementacao.* Mimeo.

Ferber, M. y J. Nelson (eds.) (1993), *Beyond Economic Man. The University of Chicago Press,* Chicago.

Ferber, M. y J. Nelson (eds.) (2003), *Feminist economics today: beyond economic man*. The University of Chicago Press, Chicago-Londres.

Gammage, S. (2010), "Time Pressed and Time Poor: Unpaid Household Work in Guatemala". *Feminist Economics,* no.16, vol.3, pp: 79-112.

Goldberg, L. (2006), *Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas*. Ciepp. DT 54, Buenos Aires.

González de la Rocha, M. (2003), *México: oportunidades y capital social*. CEPAL, Santiago. Documento presentado al Seminario "Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción".

Hallet, C. (1996), *Women and Social Policy: An Introduction*. Prentice Hall, Londres.

Lewis, J. (1993), *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Edward Elgar, Aldershot.

Lo Vuolo, R, A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999), *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Maldonado *et al* (2006), "Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares." En: M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Unifem, El Colegio de México, México.

Marco Navarro, F. (2010), *Las reformas previsionales de segunda generación*. Mimeo, Santa Cruz de la Sierra.

Marco, F. (coord) (2004), "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género", *Cuadernos de la CEPAL,* no.90, Santiago.

Martinez Franzoni, J. (2007), *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Fundación Carolina – Cealci, Madrid.

Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2008), *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?*. Centre for Latin American Studies, WPS 15, Miami

Molyneux, M. (2007), *Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State? Unrisd.* Gender and Development Programme Paper no.1, Ginebra.

Müller, K. (2002) *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental.* Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila Eds.

O'Connor, J.; A. Shola Orlorff y Sh. Shaver (1999), *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and The United States.* Cambridge University Press, Cambridge.

OIT-PNUD (2009), *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad*. OIT-PNUD, Santiago.

Orloff, A. (1996), "Gender and the welfare state", *Annual Review of Sociology,* no.22, pp:51-70.

Pascall, G. (1997) *Social Policy: A New Feminist Analysis.* Routledge, Londres.

Pautassi, L. (2005), *Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina: el marco de la equidad de género.* Mimeo, Buenos Aires.

Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", CEPAL. *Serie Políticas Sociales,* no.159, Santiago.

Pazos Morán, M. (2010), "Introducción. Políticas Fiscales y Equidad de Género", en M. Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord) *F iscalidad y Equidad de Género.* Fundación Carolina-Cealci, DT 43, Madrid.

Rankin, K. (2002), "Social Capital, Microfinance and The Politics of Development." *Feminist Economics,* no.8, vol.1, pp:1-24.

Reinecke, G. (2005), "Income protection through direct employment programmes. Recent concepts and examples from Latin America". *International Social Security Review,* no.58, vol.2-3.

Rivera, L., B. Hernández y R. Castro (2006), "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades", en M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género.* Unifem - El Colegio de Mexico, México.

Rodríguez Enríquez, C. (2008a), *Causas y Azares. Trayectorias ocupacionales, asistencialismo y oportunidades de vida de mujeres y varones en Argentina.* FLACSO. Tesis Doctoral, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2008b), *Proyecto: Lessons learned from the office-wide initiative in gender mainstreaming. Caso Nacional Perú. Tema Microfinanzas y género.* CEDES. Mimeo, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2010), "Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: Un análisis de sus implicaciones para la equidad de género", en M. Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord) *F iscalidad y Equidad de Género.* Fundación Carolina-Cealci, DT 43, Madrid.

Rodríguez Enríquez, C. (2011a), "Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina", en: N. Sanchis (comp.) *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista.* Red de Género y Comercio, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2011b), *Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos e Igualdad de Género: ¿Por dónde anda América Latina?*. CEPAL (En prensa), Santiago.

Sainsbury, D. (1996), *Gender, Equality and Welfare States.* Cambridge University Press, Cambridge.

Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1990) "Gender and Cooperative Conflicts". en: I. Tinker (ed) *Persistent Inequalities.* Oxford, Oxford University Press.

Serrano, C. (2005), "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina." CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo, no.* 70, Santiago.

Sojo, A. (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". *Revista de la CEPAL,* no. 91, pp:111-131.

Suárez, M. y M. Libardoni (2007), "O impacto do programa Bolsa Familia; mudanzas e continuidades na condicao social da mulheres", en: J. Vaitsman y R.Paes-Sousa (Org.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre,* Brasilia.

Vickery, C. (1977), "The Time-Poor: A New Look at Poverty". *Journal of Human Resources,* no.12, vol.1, pp:27-48.

Villatoro, P. (2004), "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias". CEPAL, *Serie Políticas Sociales,* no.87, Santiago.

Villatoro, P. (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras*. IPEA. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas".

Yáñez, S. (2010), "La dimensión de género en la reforma previsional chilena." *CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo,* no.101, Santiago.

Glosario de términos

Análisis de género de las políticas fiscales: ver capítulo 7.

Análisis de los impactos de género en dos vías (o impactos de ida y vuelta): ver capítulo 5.

Autonomía económica: La autonomía económica refiere a la capacidad de las personas para acceder a bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades y deseos de manera independiente. En el marco de sociedades capitalistas, mercantiles y monetizadas, la posibilidad de acceder y controlar ingreso monetario y activos económicos es un indicador razonable del grado de autonomía económica de las personas. En la determinación de la autonomía económica concurren varios elementos. En primer lugar, la participación en el mercado laboral, siendo el trabajo remunerado la principal y socialmente más legitimada forma de acceso a un ingreso. En segundo lugar, el acceso a la propiedad de activos económicos. Esta está regida no solamente por la posición económica que determina la posibilidad efectiva de acceder a estos recursos, sino también por las leyes de propiedad y herencia. En tercer lugar, la distribución de recursos al interior del hogar. Esta dependerá no solamente de la contribución de recursos que cada miembro del hogar realiza, sino también de la valoración subjetiva de dichas contribuciones. Aquí cobra una relevancia particular la contribución no monetaria que las mujeres realizan con su trabajo de cuidado no remunerado, y el valor que las mismas, el resto de los miembros del hogar, y la sociedad toda le otorgan (Sen, 1990). En cuarto lugar, el acceso a recursos económicos por fuera de relaciones mercantiles, como puede ser, a través de intervenciones de política pública. La autonomía económica de las mujeres suele medirse en función de indicadores de participación laboral, de ingresos propios, y de distribución de tiempo de trabajo remunerado y no remunerado.

Sen, A. (1990), "Gender and cooperative conflicts", en: I. Tinker (ed) Persistent Inequalities. Oxford University Press, Oxford. Versión en español disponible en M. Navarro y C. Stimpson (comps) (2000) Cambios sociales, económicos y culturales. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Autonomía/dependencia: ver capítulo 3.

Bienestar: La noción de bienestar alude tanto a la situación de vida concreta de las personas como a la aspiración de un determinado nivel de vida que se quiere o puede

alcanzar. Así se vincula con los conceptos de estándar de vida y de calidad de vida. En la mirada de la economía ortodoxa (formalizada en la Economía del Bienestar), las personas controlan una dotación de recursos con utilidad económica (Pigou, 1932; Arrow, K. y T. Scitovsky, 1974). En base a esta dotación de recursos, realizan elecciones racionales dentro de un sistema ordenado de preferencias. El estímulo principal que motiva sus elecciones es la maximización de la utilidad individual derivada del consumo de los conjuntos alternativos de bienes que son capaces de adquirir con la dotación de recursos que controlan. En términos agregados, la cuestión refiere a la manera económicamente más eficiente de asignar los recursos productivos a producir la combinación óptima de bienes y servicios que permiten maximizar el bienestar social. De esta forma, la producción eficiente supera como objetivo económico, a la distribución justa. Esta última, de hecho, queda fuera de discusión, en la medida en que las utilidades individuales no son cuantificables y comparables entre sí. La economía feminista ha desarrollado abundantes críticas a esta visión del bienestar (Baker, 1999). La primera refiere a la noción misma de preferencia, a la que se concibe como individualista y por tanto negadora de los determinantes sociales que tiene (como por ejemplo, las relaciones de género). En segundo lugar, la idea de bienestar asociada exclusivamente a las posibilidades productivas mediadas por el mercado, excluye actividades no mercantiles que son importantes (e incluso imprescindibles) para el bienestar económico, siendo el trabajo de cuidado no remunerado un ejemplo contundente. En tercer lugar, la economía feminista desafía el privilegio de la eficiencia por sobre la equidad y en cambio promueve la construcción de un concepto de bienestar económico más multidimensional. Así, desde esta mirada, el bienestar económico no es definido únicamente en términos de disponibilidad material de bienes y servicios, sino que se vincula con la calidad de vida de las personas, lo que incluye contemplar cómo la gente desarrolla su trabajo y ocupa su tiempo. En definitiva, la economía feminista propone en este campo un corrimiento del eje del análisis económico hacia el estudio de la provisión, examinando las diversas formas en que las personas acceden a lo que necesitan y desean (Nelson, 1996).

Pigou, A. (1932), *The Economics of Welfare.* Macmillan, Londres.

Arrow, K. y T. Scitovsky (comps) (1974), *La economía del bienestar.* Fondo de Cultura Económica, México.

Baker, D. (1999), "Economic Welfare". En: J. Peterson y M. Lewis, *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Edward Elgar, Northampton.

Nelson, J. (1996), *Feminism, objectivity and economics*. Routledge, Londres.

Cadenas globales de cuidado: ver capítulo 3.

Capital humano: El concepto de capital humano es un elemento de la visión económica neoclásica del desarrollo económico. Refiere a la inversión en las capacidades productivas individuales de las personas y aparece como un factor determinante del crecimiento económico. Se trataría del factor que explica el residuo de crecimiento que no puede ser atribuida al aumento del stock de capital y trabajo, cuya productividad da cuenta de la acumulación (Mincer, 1958; Schultz, 1961). El capital humano no so-

lamente explicaría la evolución agregada en términos de desarrollo económico, sino también la situación individual de las personas. Así, la insuficiencia de capital humano (operacionalizada habitualmente como insuficiente nivel educativo y débiles capacidades laborales), aparece en las explicaciones ortodoxas como factor explicativo de las brechas salariales y de la situación de pobreza. Esto es especialmente relevante para un análisis feminista. Porque desde esta mirada, las dificultades de las mujeres para insertarse adecuadamente en el mercado de empleo, y el hecho de que reciban remuneraciones menores que los hombres, no deriva de las relaciones de subordinación de género, y de los mecanismos de discriminación propios del mercado laboral, sino de las características individuales de las mujeres. La solución pasaría entonces, por mejorar el capital humano de las mujeres, promoviendo y facilitando su acceso a la educación y a la formación en oficios. Algo análogo sucede con la cuestión de la pobreza. La teoría del capital humano se encuentra de hecho en la base de la justificación de los programas de transferencias de ingreso con condicionalidades relativas a la asistencia educativa de los niños y niñas. La idea es que esta imposición mejoraría el capital humano de los niños y niñas, y con ello permitiría romper con la reproducción inter-generacional de la pobreza (al respecto ver capítulo 8 y Jacobsen, 1999).

Mincer, J. (1958), "Investment in human capital and personal income distribution". *Journal of Polictial Economy,* no. 66, pp:281-302.

Schultz, T. (1961), "Investment in human capital". *American Economic Review,* no.51, vol.1, pp:1-17.

Jacobsen, J. (1999), "Human Capital Theory". En: J. Peterson y M. Lewis, *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Edward Elgar, Northampton.

Comercio sensible al género (en inglés: *engendering trade*): Con esta expresión se hace referencia a la necesidad de transversalizar los temas del comercio internacional con la perspectiva de género. Ello significa asumir que las políticas comerciales no son neutrales al género, sino que tienen sesgos, al igual que las políticas económicas en general, y que para no profundizar las inequidades preexistentes se deben considerar esas diferencias. Las políticas que son ciegas al género pueden tener efectos negativos sobre la equidad o los niveles previos de desigualdad.

Un análisis del comercio sensible al género significa considerar la desigual distribución de roles y responsabilidades de los hombres y las mujeres en la sociedad; y relacionarlo con los temas comerciales que se estén tratando. Por ejemplo, la apertura comercial de distintos sectores productivos tendrá efectos diferenciados sobre el empleo, la calidad del empleo, los ingresos, los precios al consumidor, etc. y ello tendrá efectos distributivos diversos sobre hombres y mujeres según la ubicación de éstos en esos sectores y en la sociedad (la distribución de roles entre lo productivo y lo reproductivo, la propiedad del capital, etc.).

Conflicto producción/reproducción (ver también capítulo 3): En el ámbito de la reproducción se genera, a través del trabajo doméstico y de cuidados, el conjunto de "energías" necesarias para el trabajo en el mercado. Las energías producidas, desde el punto

de vista del mercado, se dirigen de la reproducción de las personas a la producción de mercancías. Desde el punto de vista del espacio reproductivo, en cambio, la producción de mercancías es el medio y la reproducción el fin. En este sentido, la producción y reproducción constituyen parte del mismo continuo.

Este continuo está atravesado por relaciones de género. La reproducción de la fuerza laboral se gestiona desde la división sexual del trabajo (que se expresa en la asignación de roles de provisión y trabajo mercantil a los hombres, y de cuidado a las mujeres). El valor de este trabajo se transfiere al sistema económico mercantil sin considerar su costo.

La demanda, por otro lado, está basada en las condiciones tecnológicas de la producción y el mercado. El juego de oferta y demanda de trabajo, es decir, el "mercado", es, pues, resultado de un sistema de conflictos. Tomando el concepto de salario como el precio que refleja el costo de reproducción, históricamente dado, de la población trabajadora, se podría entender que el salario refleja el proceso de reproducción social de los trabajadores y sus familias pero su valor de mercado no incluye todo este proceso. De modo que la distribución entre salario y ganancia está centrada en el conflicto entre el ámbito productivo y reproductivo.

En consecuencia, el mercado laboral no es neutral o "esterilizado", sino que es sede de conflictos y de valores inherentes a la relación distributiva. Por ello, reproduce las desigualdades generando valores que alimentan nuevamente el sistema pero no retribuyen el trabajo de reproducción, agotando en el largo plazo las posibilidades futuras de reproducción de la fuerza de trabajo.

Conocimiento situado: Conocimiento situado (Donna Haraway, 1991) hace referencia a una perspectiva analítica epistemológica que, rompiendo con la noción de universalidad, objetividad e imparcialidad, propone hablar desde la ubicación en un lugar de partida y pertenencia, con el fin de identificar las condiciones que informan la posición de quien habla (investiga, conoce o estudia) sobre una realidad determinada. Es decir, el proceso de conocimiento parte de una subjetividad y objetividad que están definidas por la ubicación, que debe ser puesta en evidencia.

Ya Sandra Harding (1986) habla de esta diversidad de puntos de partida para el conocimiento, debidos a la pertenencia a grupos. Por ejemplo, las mujeres que han estado en una posición de subordinación tienen una perspectiva distinta, "menos interesada o con pretensiones de verdad" que la de los sujetos opresores, justamente por encontrarse en una posición oprimida. El conocimiento de las mujeres es, por lo tanto, privilegiado. Una aplicación de este análisis para Haraway es la oportunidad de que los grupos situados en desventaja miren y analicen sus realidades, con lo cual es posible articular los distintos ejes de la desigualdad y construir un conocimiento que se construya desde la realidad más concreta.

Igualmente, situar a quien conoce/investiga en un determinado lugar étnico, geográfico, de género, y colocar estas variables en el marco de la producción del conocimiento ayuda a transparentarlo, superar las barreras del cientificismo y la normatividad, enri-

quecer el proceso de conocer y crear saberes partiendo de reconocer que la cultura, el entorno y la ubicación de quien investiga, al igual que las posiciones de la población está siendo investigada, con lo cual no puede existir neutralidad ni objetividad absoluta en el proceso de conocimiento.

No obstante, el conocimiento situado de Haraway tampoco admite oponer las "experiencias de las mujeres", como verdad de partida, a las "experiencias de los hombres", dado que existen muchas dimensiones de desigualdad y una gran diversidad entre las mismas mujeres con lo cual adquieren más importancia la parcialidad y "localización" del conocimiento. Por otro lado, esta localización permite identificar la relación de poder o no poder frente a quien habla, y entre los sujetos de quienes de habla. Si existe poder de quien habla, existe el riesgo de tratar al resto como un todo homogéneo (Pérez Orozco, 2002). Igualmente el conocimiento situado también reconoce que no existen verdades que sean válidas a través del tiempo, con lo cual la ubicación del sujeto cognoscente también debe reconocer esta temporalidad.

Haraway, Donna J. (1991), *Simians, Cyborgs, and Women. The Reinvention of Nature*. Free Association Books, Londres.

Pérez Orozco, Amaia (2002), "¿Hacia una economía feminista de la sospecha?". *Revista en Otras Palabras,* no. 13, vol.14.

Contribución percibida y contribución efectiva: Estas nociones refieren a la contribución que se realiza a la economía familiar desde la forma en que se percibe por las personas que están negociando y el carácter objetivo de esta contribución. Las dificultades para diferenciar estas dos nociones entre las mujeres radica según Sen a que la idea de quién está produciendo qué en un sistema integrado puede no estar clara. La contribución percibida de las personas tiene importancia para inclinar los resultados a favor del contribuidor percibido.

Sen, A. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities. Women and World Development*. University Press, Oxford. Versión en español disponible en M. Navarro y C. Stimpson (comps) (2000), *Cambios sociales, económicos y culturales*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Convergencia: La convergencia es un concepto que nace de las teorías originales de crecimiento económico, pero que se puede aplicar a cualquier variable de la que se quiera analizar la evolución para distintos casos (de individuos, hogares, regiones, países), en el tiempo. Tomando el caso de países, la convergencia se produce cuando, partiendo de situaciones diversas o de una gran dispersión, los valores de la variable en cuestión (por ejemplo la pobreza), tienden a acercarse entre países luego de un determinado período.

Una forma de entender la convergencia sería que cuando un país exhibe un valor muy alto de pobreza al principio de un período debería tender a reducirla más rápido que uno que era menos pobre al principio; o si los países pobres crecen más rápido que los países ricos. Este tipo de convergencia se denomina en literatura como "beta", siendo este parámetro la velocidad a la que convergen o se equiparan los valores de los dife-

rentes países. En general, se entendería también que los países deben ir equiparándose al crecimiento/reducción de pobreza de los que están "mejor", aunque también puede darse el caso, para períodos mucho más largos, que los que están rezagados superen a los otros y se revierta el ordenamiento (esto ocurre en crecimiento por ejemplo, entre los años 1950 y 2000 para algunos países de América Latina).

Otra forma complementaria de entender la convergencia es cuando la dispersión entre los valores de los países se aproxima. Este tipo de convergencia se denomina "sigma", y muestra el nivel de desigualdad entre países. Para que este proceso se dé, es necesario un alto ritmo de convergencia beta pero también es necesario que otras condiciones no operen en sentido contrario. Por ejemplo, puede ser que los países pobres aumenten su ingreso en general y con ello el número de pobres puede reducirse más rápido que en otros países, pero si además no existen políticas distributivas adecuadas, la desigualdad resultante puede detener la reducción de pobreza. Algunos autores relativizan el análisis de convergencias al señalar que no se puede llegar a un resultado completamente equiparable si las condiciones estructurales de los países son muy disímiles.

Corresponsabilidad/ condicionalidad (en las políticas sociales): ver capítulo 8.

Crecimiento con desigualdad: (ver también capítulo 5) La relación entre el crecimiento y la desigualdad ha sido objeto de debate histórico, sin que haya en el presente una conclusión definitiva. Se resumen aquí los argumentos principales de este debate.

- **Efecto del crecimiento en la distribución:** En línea con la teoría del desarrollo como modernización, se supone que la desigualdad de productividad y salarios entre el sector tradicional y el moderno es creciente en las primeras etapas del desarrollo; a medida que avanza el proceso de desarrollo las productividades se equiparan y las brechas salariales disminuyen, con lo cual la desigualdad tiende a bajar (este planteamiento se origina en el trabajo de S. Kuznets, de mediados del siglo pasado). En esta línea se han realizado estudios que muestran resultados diversos que dependen del período analizado y del grupo de países; particularmente cuando se incluyen países con alta desigualdad (como el caso de América Latina) no se cumple esta hipótesis, mostrando más bien una tendencia a que la desigualdad y el crecimiento se muevan en forma similar. Por otro lado, estudios que analizan la relación entre algunos "determinantes" del crecimiento, tales como reformas económicas, niveles de exportación e industrialización, y la desigualdad muestran que en países de reformas económicas más recientes (durante los años 1990 y 2000) los efectos de estos factores inciden en forma directa en la desigualdad. No obstante, otros estudios que analizan la relación entre la desigualdad y el crecimiento utilizando variables rezagadas (es decir, el efecto del crecimiento del período anterior en la desigualdad actual) muestran que el crecimiento acelerado puede producir incrementos o disminuciones de la desigualdad. Relaciones más parecidas a la hipótesis de Kuznets se encuentran en períodos previos al auge de la globalización y en años más recientes, post crisis de los años '90. Y también se encuentran diferencias cuando la desigualdad se mide a través de quintiles, donde el crecimiento impacta en la participación del quintil más rico, en la mayoría de países. Para América

Latina, CEPAL (2002) encuentra que si bien se confirma un comportamiento inverso entre desigualdad y crecimiento, esta relación no es igual ni ocurre en el mismo momento para todos los países. Finalmente, en cuanto a las reformas comerciales (hacia la liberalización), un conjunto de estudios para Latinoamérica (por ejemplo Ocampo y Taylor, 1998), muestran que la desigualdad de salarios aumenta con la apertura externa.

Un concepto bastante utilizado para mostrar la relación del crecimiento hacia la distribución es el de crecimiento pro pobre, definido como la situación en la cual el crecimiento genera que la participación del ingreso de los pobres en el ingreso incremental excede: 1) su actual participación, o 2) su participación en la población. Estudios recientes para Latinoamérica muestran que durante la década del 2000 el crecimiento de la región ha sido pro pobre. No obstante, no se asegura que la reducción del número de pobres haya tenido efectos en la desigualdad, dado que el crecimiento puede haber generado también incremento en la participación del ingreso de los estratos más ricos.

- **Efecto de la distribución en el crecimiento:** Varios autores, de corte keynesiano y estructuralista plantean la relación opuesta, es decir que la equidad favorece al crecimiento. La idea original indica que la redistribución del ingreso estimula el consumo y la demanda agregada, la inversión y el crecimiento. En este caso, el crecimiento está orientado por salarios o por equidad, ya que el motor del mismo ya no es el crecimiento del capital, como en los postulados clásicos o neoclásicos, sino el consumo de los trabajadores. En líneas similares, desde una visión más institucionalista, se indica que el "estado" de distribución de la renta favorece o desfavorece el crecimiento. En sus inicios, Thorstein Veblen hablaba de conflicto de intereses entre empresarios y empleados y su incidencia en el crecimiento. Más adelante, Myrdal (1973) planteó que la desigualdad económica conduce a la desigualdad social y esto reduce la productividad. La escuela estructuralista de Raúl Prebisch, siguiendo estos conceptos propone que la equidad eleva el potencial interno desaprovechado. La reducción de la pobreza potencia el crecimiento y por lo tanto se debe mejorar la productividad a través de calidad del trabajo, elevación de salarios y educación entre trabajadores de diferentes sectores, lo cual equipara las oportunidades. En años posteriores, se retoma esta discusión para plantear que países con mayor desigualdad inicial crecen más lento. En los años 90 la discusión sobre desigualdad como determinante del crecimiento vuelve a ponerse vigente. Por su parte, otros autores destacan la relación entre la desigualdad y el conflicto social que lleva a la reducción del incentivo productivo, el ahorro y la estabilidad económica. Desde un enfoque más amplio aunque menos macro, algunos autores más liberales han planteado una relación inversa entre desigualdad y crecimiento desde el punto de vista de las condiciones individuales. Amartya Sen plantea que la inequidad dificulta el crecimiento porque deja a una parte de la población sin capacidad de participar.

- **La desigualdad como soporte del crecimiento:** Desde el enfoque post keynesiano se plantea la posibilidad de que el crecimiento se ha orientado por ganancia, en cuyo caso los parámetros que estimulan la inversión y el crecimiento están más relacionados con el interés de invertir por una tasa alta de retorno (que puede

venir por bajos salarios) que por un incentivo del consumo y la demanda. Es decir, un régimen de crecimiento orientado por ganancia depende de varios parámetros estructurales de la economía. Algunos autores post keynesianos muestran por ejemplo que la alta dependencia de importaciones en una economía puede provocar que el crecimiento dependa de que el salario esté bajo, dado que hay un componente importante del costo de producción que depende de circunstancias externas, y la única variable que se puede manejar para reducir el costo es el salario (Vera, 2008).

Muchos estudios que analizan el efecto de la desigualdad de género en el crecimiento parten de esta posición teórica, y encuentran que la desigualdad salarial estimula la inversión y la productividad probablemente a través del impacto de la feminización de la fuerza de trabajo. No obstante, si esta desigualdad salarial se mantiene, el crecimiento puede no sostenerse debido a una reducción generalizada del consumo y la demanda en la economía en períodos posteriores (ver entrada de glosario referente al efecto demanda/ahorro de la feminización laboral).

- **Relación bidireccional y simultánea:** Este postulado es una combinación de los anteriores y se basa fundamentalmente en evidencia empírica, que muestra que existe alta dependencia recíproca entre el crecimiento y la desigualdad. En esta línea, postulados de la CEPAL de los 90 en adelante proponen un proceso de transformación productiva con equidad, que ponen énfasis en el desarrollo de la competitividad entendida como la capacidad de incrementar o sostener la participación en los mercados internacionales con elevación simultánea del nivel de vida, proponiendo sistemas de protección social integrada con elevado gasto social. Igualmente, se ha mostrado que para reducir la pobreza es necesaria la interacción de reducciones de la desigualdad e incrementos en el crecimiento.

CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo, Vigésimonoveno período de Sesiones,* Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo, C/G.2157(SES.29/3), Santiago.

Myrdal, G. (1973), Reto a la pobreza. Ariel, Espluges de Llobregat. Obra original: *The Callenge of World Poverty.* Patheon Books, NY.

Ocampo, J. A. y Lance Taylor (1998), "Trade liberalisation in developing countries: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices and income distribution", *The Economics Journal,* no.108 (September), pp:1523-46

Vera, L. (2008), *América Latina: del crecimiento liderado por exportaciones al desarrollo productivo Universidad central de Venezuela,* FACES, Escuela de Economía, Caracas 1050, Venezuela. Disponible en: http://www.leonardovera.com/research_papers/PP14.pdf

Crecimiento, senda de bajo crecimiento (en inglés: low road) y senda de alto crecimiento (en inglés: high road): ver capítulo 5.

Crisis económica: ver capítulo 6.

Cuentas Satélites de los Hogares: ver capítulo 3.

Cuidado (crisis de cuidado, cuidado en la filosofía, políticas del cuidado y sistemas/regímenes/organización social del cuidado): ver capítulo 3.

Derecho derivado: ver capítulo 8.

Desigualdad horizontal/mesoeconómica: En general, la literatura asocia la desigualdad con la diferencia en ciertos atributos entre personas o grupos de personas. Si bien las visiones descriptivas no implican juicio alguno sobre esta diferencia, existe amplia discusión sobre el "objeto" de la desigualdad así como las formas más precisas de medirla. La desigualdad como situación relativa entre individuos se ha analizado ya sea como causa (desigualdad de activos, tierra, información, dotaciones) o consecuencia (desigualdad de ingresos, consumos, necesidades básicas) de la actividad económica o de la política de bienestar (o régimen de bienestar).

En relación al "objeto" de la desigualdad, el debate ha considerado algunas dimensiones que van desde el ingreso hasta construcciones más complejas como las capacidades y oportunidades. No obstante, mientras más dimensiones se añaden al "bienestar" como materia de las desigualdades, éstas se alejan más de la simple dicotomía entre ricos y pobres, y se hace más necesario incorporar elementos distintos para analizarlas. Las desigualdades del ingreso se constituyen en el "resultado" de un proceso de desigualdad anterior donde existen otros factores de accesos básicos y distribuciones de poder que inhiben la generación equitativa de ingresos (o cualquier otro recurso) de las personas. Y son estas relaciones de poder las que ubican la discusión de la desigualdad en otra posición.

El concepto de desigualdad horizontal está relacionado con la adscripción de las personas a grupos diferenciados –por razones distintas al ingreso o al estrato económico– que opera debido a un mecanismo de ejercicio de poder de unos grupos sobre otros (Stewart, 2003). Dado que esta pertenencia proviene de la cultura, la organización social y posiciones sociales asumidas como naturales, la pertenencia a un grupo con menor poder relativo implica un proceso de exclusión y discriminación que a menudo se suma a otras vulnerabilidades o desigualdades, entre ellas la de ingresos y oportunidades. Tal es el caso de las desigualdades debidas al orden de género.

Las desigualdades horizontales ocurren en el espacio de la mesoeconomía, que es el espacio de las normas, las reglas sociales, la cultura y las relaciones de poder. En este espacio juegan los actores económicos sus relaciones de mercado y se toman las decisiones individuales y grupales sobre trabajo, producción, distribución, en el marco de la economía. En este espacio también juegan los hogares y el estado, como instituciones conformadas por conglomerados humanos. Y las consecuencias de estos procesos, a través del filtro de la mesoeconomía, permiten explicar los efectos, diferenciados entre personas y grupos, de los regímenes económicos y sociales.

Stewart, Frances (2003), "Income Distribution and Development", en J.F.J. Toye (editor), *Trade and development: directions for the 21st century. United Nations Conference for Trade and Development*, New York.

Discriminación y brecha salarial por género: ver capítulo 4.

Diversidad económica: Una extensión de la noción de heterogeneidad estructural se refiere a la diversidad económica, que hace referencia a las diferentes formas de organización de la producción, ahorro, consumo y distribución que conviven e intercambian en las economías.

La noción de diversidad económica proviene del reconocimiento de que el sistema económico capitalista (formal o informal; segmentado o dual) no es la única forma de economía. Este reconocimiento también alude a quiénes y cómo hacen economía en las formas capitalistas y las demás.

Si se entiende por economía el conjunto de actividades y relaciones que sustentan la producción y distribución para cubrir las necesidades, se entiende también que la economía es una actividad que atañe a toda la humanidad y es inherente a la vida (León, 2008). Este proceso de cobertura de necesidades es de esta forma la base de la reproducción y existencia social.

No obstante, el discurso económico y de políticas económicas dominante ha limitado la economía al mercado, el dinero y la ganancia. El intercambio ha sido la finalidad más importante, superando a la satisfacción de necesidades, y el conjunto de relaciones sociales han quedado fuera del concepto de economía.

Desde la economía feminista se reconoce que las necesidades son cubiertas de diversas formas, y no solamente en el ámbito de lo monetario mercantil, y que gran parte de esta cobertura está dada a través del trabajo no remunerado de cuidados. En esta línea, la diversidad económica hace referencia a que la generación de bienes y servicios sean mercantilizados o no, y sus diversas formas de provisión: empresas, familias, comunidades, individuales, colectivas; conforme a principios de acumulación o de redistribución; y con diferentes mecanismos de intercambio: a través del precio y la moneda, o a través de medios no monetarios. Con ello se hace necesaria la superación del concepto de empresa por el de unidad económica o productiva, y la organización de la economía y de la propiedad también se diversifica, incorporando la propiedad comunal, cooperativa o asociativa que si bien pueden ser reconocidas dentro del capitalismo, tienen formas diferentes de operación y ante todo de circulación, intercambio, ahorro y acumulación.

León, Magdalena (2008) "Cambiar la economía para cambiar la vida" en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comp.) *El buen vivir: una vía para el desarrollo.* Abya-Yala, pp:63-74, Quito. Disponible en: http://www.flacsoandes.org/generoycultura/Publicaciones/Publicacionesprofesoras/Profesorasasociadas/Leon-Magdalena/Elbuenvivir-Objetivoycaminoparaotro%20modelo-MagdalenaLeon.pdf

Diversidad y sostenibilidad de la vida: ver capítulo 2.

División sexual del trabajo: ver Introducción, Capítulos 3 y 4.

Dualidad y segmentación laboral/segregación ocupacional: ver capítulo 4.

Economía feminista: ver Introducción.

Economía heterodoxa: ver Introducción.

Efecto demanda/ahorro de la feminización laboral: Si se asume que la oferta de trabajo de las mujeres se incrementa cuando hay desaceleración económica o desempleo, la feminización del mercado de trabajo (creciente participación de las mujeres frente a los hombres), puede producir dos efectos, que generarán dos vías distintas de desenvolvimiento del crecimiento económico: el efecto demanda y el efecto ahorro.

El efecto demanda ocurre cuando, al integrarse una proporción creciente de la población al trabajo remunerado se incrementa la posibilidad de generación de ingresos y esto impacta en el consumo potencial, con lo cual se incrementa la demanda global y se incentiva a la economía para la producción, en el caso de que exista una cantidad de recursos productivos que esta economía pueda utilizar para responder con producción a la nueva demanda. Este proceso puede generar recuperación de la economía, un proceso de crecimiento e incremento del empleo en un siguiente período del ciclo económico.

El efecto ahorro se da cuando la incorporación de la población nueva al mercado de trabajo ocurre en condiciones de salarios más bajos o costos más bajos de trabajo que el promedio de la población actualmente empleada, como es el caso promedio de la mano de obra femenina que conserva brechas importantes de remuneración frente a los hombres. Con una población oferente de trabajo cuya expectativa (y logro) salarial es bajo, la tendencia del salario medio en general puede bajar para permitir que esta cantidad de mano de obra pueda ser empleada. La reducción del salario medio puede representar un ahorro general de costos para los empleadores, con lo cual en un primer momento pueden responder a la situación de crisis. Este proceso puede generar una recuperación inicial de la economía, no obstante genera una pérdida de ingresos potenciales a la población con salarios más bajos, reducción en un plazo más mediato del consumo y demanda potencial (al menos de algunos bienes, más caros), y esto puede determinar que el efecto inicial de crecimiento o incentivo para la producción se anule o revierta. Manteniendo todas las demás variables constantes, el resultado neto en crecimiento de la producción y demanda futuras depende de la combinación de ambos procesos.

Efecto ingreso: ver capítulo 4.

Efecto sustitución: ver capítulo 4.

Ejército industrial de reserva: El concepto de ejército industrial de reserva fue acuñado por Karl Marx quien sugirió que el desarrollo tecnológico de la producción capitalista -independientemente del crecimiento natural de la población- es el factor responsable de la creación de un excedente de población relativo, opuesto a la fuerza de trabajo regularmente incorporada dentro de la producción (ejército activo) (Marx, 1976). El ejército industrial de reserva fluctuante surge de las alteraciones producidas por los cambios tecnológicos, los cuales producen por un lado la decadencia de algunos sectores de la producción que se vuelven obsoletos y por otro, favorecen la creación de nuevos sectores. Por

tanto, una parte de la población es despedida quedando desempleada o parcialmente desempleada; por otro, surgen sectores modernos que absorben la población disponible para el reclutamiento del empleo capitalista. La población fluctuante está dada por otros movimientos de repulsión y atracción del trabajo establecido por el desarrollo capitalista. La población desplazada en un determinado sector no es la misma que se incorpora a otras, y el atributo fluctuante no aplica los que están siempre dislocados del segmento productivo como las mujeres. Dado factores culturales en el empleo femenino, no es obvio que se van a integrar a los nuevos puestos de trabajo surgidos. La modalidad latente del ejército industrial de reserva refiere a la fuerza de trabajo rural, pero diversos estudios empíricos desarrollados en la región muestran que la penetración del capitalismo en el sector rural afecta de manera diferente a hombres y mujeres (León de Leal y Deere, 1978). Los estudios empíricos pusieron en evidencia las limitaciones de estos conceptos para explicar la dinámica de las conductas laborales de las mujeres. Para un mayor desarrollo de estos temas se puede ver Aguiar (1979).

Aguiar, N. (1979), *The structure of Brazillian development*. N. J., Transaction Books, New Brunswick.

León de Leal, Magdalena y Carmen D. Deere (1978), "Estudio de la mujer rural y el desarrollo del capitalismo en el agro colombiano", *Revista Demografía y economía,* no.1, vol.12, pp:4-36, El Colegio de México, México.

Marx, K. (1976), *El Capital*. Siglo XXI Editores, Madrid.

Encuestas de uso del tiempo: ver capítulo 3.

Enfoque macro-meso-micro: ver capítulo 5.

Familiarización del bienestar: ver capítulo 1.

Feminismo: ver introducción.

Feminización de la pobreza: ver capítulo 8.

Feminización de las condiciones de trabajo (como resultado de la competencia internacional): (ver también capítulo 8): Es claro que en varios países la feminización de la mano de obra fue promovida por la creación de empleo que impulsó el comercio internacional. Dicha feminización significó, muchas veces, malas condiciones de trabajo para las mujeres: precariedad, informalidad, bajos salarios, ausencia de sindicatos, bajo nivel educativo, entre otras. Esa asociación entre los puestos de trabajo y la calidad del empleo ha llevado a que aun cuando quienes ingresan a esos lugares son hombres, las condiciones de trabajo se mantienen. Por ello se habla de feminización de las condiciones de trabajo como un hecho que va más allá de la feminización de la mano de obra.

En general, se asocian las malas condiciones de empleo para las mujeres con el hecho de que ellas han sido históricamente las segundas aportantes de ingresos en el hogar (más

allá que ello se ha ido modificando, y aún más, en algunos casos son las únicas perceptoras de ingresos del hogar). También al hecho que las mujeres, para ciertos niveles educativos, poseen un menor poder de negociación dada sus escasas oportunidades laborales (altos niveles de segregación ocupacional y altas tasas de desempleo femenino).

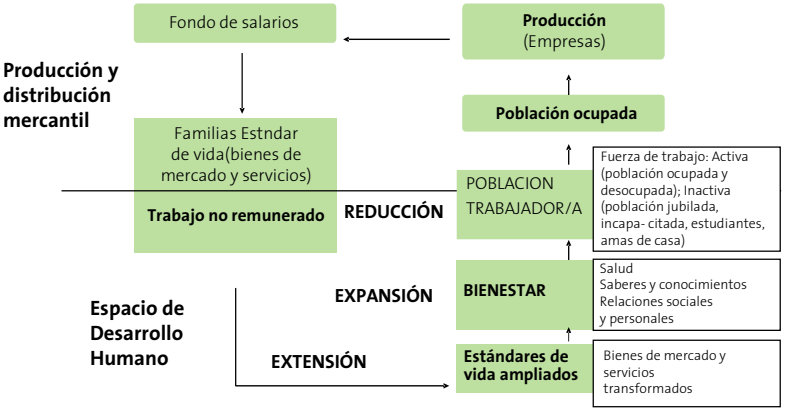
Flujo circular de renta extendido: El gráfico muestra, en la parte de arriba, una simplificación del "flujo circular de renta". Desde una perspectiva agregada y macroeconómica, se identifican dos ámbitos (o dos tipos de agentes): las empresas y las familias. Cada uno de estos ámbitos es pensado desde la macroeconomía como una "caja negra" al interior de los mismos (sólo importa el comportamiento agregado). Empresas y familias se "encuentran" en los mercados. Las empresas demandan trabajo remunerado y pagan salarios, mientras las familias demandan bienes y servicios utilizando los ingresos que generan por la venta de su trabajo (un flujo similar está asociado a otros factores de producción, como el capital o la tierra, pero la mayoría de las familias sólo son propietarias de su fuerza de trabajo).

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

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

Picchio, Antonella (2001), "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida", en C. Carrasco, (comp.), *Tiempos, trabajos y género.* Universitat de Barcelona, Barcelona. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/HDP/hdw/chile-pi.PDF

Flujo circular extendido



Fuente: Picchio (2001).

Focalización (en las políticas sociales): ver capítulo 8.

Heterogeneidad estructural: En el marco de los planteamientos conceptuales de la teoría de la dependencia, desarrollada por CEPAL para mostrar la relación entre los países más avanzados (del centro) y los menos avanzados (de la periferia), se explica la heterogeneidad estructural (término acuñado por Aníbal Pinto durante los años 60) como una característica de las economías periféricas que consiste en la existencia simultánea de sectores con diferentes dinámicas de desarrollo – entendido como modernización– es decir, unos sectores con productividad alta, proclives a la absorción tecnológica, que generan empleo de mayor calificación y presentan un crecimiento mayor; y otros con menor productividad, tecnologías rezagadas y que generan subempleo o empleo precario. El subempleo responde a una oferta alta de mano de obra que no puede ser absorbida por actividades de mayor productividad, pero no desaparece cuando las economías expanden su sector industrial, ya que es alimentado por la migración a las zonas urbanas desde las actividades agrícolas rezagadas en las zonas rurales.

La coexistencia de empleo pleno y subempleo es una expresión de la heterogeneidad estructural. El subempleo se tiende a perpetuar en las zonas urbanas en donde a la vez están desarrollándose los sectores más dinámicos que no son capaces de absorber mano de obra. Esto genera también una estructura productiva desigual debido al desigual acceso a recursos tecnológicos, y el desarrollo de un sector terciario en torno a la industria naciente que luego absorberá en parte la mano de obra excedente, aunque en condiciones de baja calidad, manteniendo los salarios bajos y con ello reduciendo también el salario promedio de la economía.

Los dos rasgos distintivos de las estructuras productivas de esas economías: especialización y heterogeneidad se oponen a la homogeneidad y diversificación de las eco-

nomías del centro. La diversificación se dificulta en la periferia, ya que son pocos los sectores más dinámicos que consiguen reflotar en estas economías. En el extremo de la especialización están las economías que se han reorientado hacia producción primario-exportadora.

Homo economicus: ver Introducción.

Incidencia horizontal y vertical de los impuestos: ver capítulo 7.

Interés percibido: Como resultado de las construcciones de género las mujeres pueden atribuir menos valor a su propio bienestar y confundirse con el interés de los demás; ello depende de las normas culturales, de la auto-percepción de sus propias capacidades y las de otros miembros de la familia, de la capacidad de articular las necesidades y los deseos personales e incluso de otras consecuencias negativas si las normas prescritas e internalizadas se cuestionan o se rompen. Para Amartya Sen las percepciones prejuiciosas desfavorables a las mujeres en función de distanciar los intereses percibidos del bienestar y de no registrar adecuadamente las contribuciones productivas, tiende a debilitar su poder negociador.

Sen, A. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities. Women and World Development*. University Press, Oxford. Versión en español disponible en M. Navarro y C. Stimpson (comps) (2000), *Cambios sociales, económicos y culturales*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Maternalismo (en las políticas sociales): ver capítulo 8.

Mecanismos financieros de transmisión de la crisis: ver capítulo 6.

Mecanismos reales de transmisión de la crisis: ver capítulo 6.

Mercados duales y triales: ver capítulo 1.

Modelos de oferta de trabajo estática: ver capítulo 4.

Oferta laboral en el ciclo de vida: ver capítulo 4.

Perfil de género del régimen económico: ver capítulo 1.

Perspectiva de las capacidades: La teoría de las capacidades es un desarrollo originario de Amartya Sen, en el marco de su abordaje multidimensional a las cuestiones del bienestar y la pobreza. En esta mirada, la vida de las personas están definidas por su ser *(being)* y por su hacer *(doing)* (Sen, 1985). Entonces, al evaluar los logros y las capacidades de las personas para obtenerlos efectivamente se pasa a evaluar sus acciones, y no sólo su situación estática en un determinado punto del tiempo y del espacio. Para Sen, los logros se deben ponderar mediante lo que denomina funcionamientos *(functioning)* de las personas. Por funcionamiento se entiende la variedad de cosas que la persona maneja (comanda, controla) en la conducción del ser o hacer de su vida. De

ahí que las capacidades de una persona en particular estarían reflejando las alternativas de funcionamientos que puede lograr y entre las que puede efectivamente elegir. La vida que la persona vive sería entonces su vector de funcionamiento, su ser y hacer efectivo. El mismo surge de un conjunto de capacidades, esto es de distintos modos de vida que están a su alcance y entre los cuales elige. Desde esta mirada, cada persona está provista de una determinada dotación de recursos *(endowments)*, que define los títulos *(entitlements)* que puede intercambiar. Según sean los entitlements de una persona será su "vector de bienes alcanzables". La adquisición de bienes y servicios puede reflejar preferencias, elecciones o valoraciones subjetivas, pero además expresa la justicia distributiva de la sociedad, esto es, la manera cómo la sociedad distribuye esos "títulos para intercambiar". Los bienes y servicios no son importantes en sí mismos, sino a partir de las características o cualidades que proveen a las personas para que tengan posibilidades de elegir un vector de funcionamiento dentro del conjunto de capacidades que pueden adquirir. Aquí es necesario observar dos puntos relevantes. El primero es que las cualidades que los bienes y servicios proveen a las personas dependen de la percepción y valoraciones subjetivas que las mismas hacen, y que están asimismo determinadas socialmente. El segundo, es que la libertad aparece desde esta mirada como un elemento fundamental a la hora de determinar la situación de vida de una persona. Esto es, no es lo mismo que una persona viva un tipo A de vida, que eligió entre las alternativas A, B, C y D, que viva ese modo de vida porque es el único a su alcance. En ambos casos, el nivel de vida será el mismo (el nivel de vida A), pero en el primero, el vector de funcionamiento será más elevado que en el segundo, porque medió la posibilidad de elegir la vida que se vive (Nussbaum y Sen, 1983; Nussbaum, 2000).

Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam.

Nussbaum, M. y A. Sen (comp) (1993), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford.

Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development*. *The Capabilities Approach*. Cambridge University Press, Cambridge.

Piso pegajoso: ver capítulo 4.

Pobreza: La noción de pobreza se asocia con la idea de privación, ausencia, carencia. Las controversias son amplias a la hora de decidir cuáles son los elementos que definen esa privación o carencia. Si bien existe un consenso discursivo sobre la multidimensionalidad de la pobreza, la mirada más extendida la refiere más restrictivamente como una situación de insuficiencia de ingresos monetarios. Esto se vincula con el nivel de mercantilización y monetización de las economías. De esta forma, el acceso a un ingreso monetario sería la condición necesaria (y según las miradas también suficiente) para adquirir los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de las personas. La situación de pobreza se verificaría entonces cuando el ingreso resulta insuficiente para acceder a un umbral determinado de bienes y servicios. La forma de definición del umbral conlleva la determinación de la pobreza como una situación relativa o absoluta. En el primer caso, el umbral se define en términos relativos a los niveles de vida de la sociedad en la que se vive. Por ejemplo, una persona puede definirse como pobre si recibe un ingreso inferior a cierto rango del ingreso medio.

En el segundo caso, en cambio, el umbral se define en términos normativos. Lo más habitual es establecer un valor monetario conocido como línea de pobreza, que representa el costo de adquirir una canasta de bienes y servicios que se considera imprescindible para sobrevivir socialmente. La línea de pobreza suele estimarse a partir del valor monetario de la canasta básica alimentaria, entendida como el conjunto de bienes alimenticios que las personas requieren para sobrevivir físicamente (en función del aporte nutricional que otorga). A esto se adiciona una estimación del costo de adquirir el resto de bienes y servicios (vivienda, transporte, vestimenta, recreación, etc.) que se consideran socialmente imprescindibles para vivir. Cuando la pobreza se concibe de esta forma, la estrategia para enfrentarla pasa por garantizar un nivel de ingreso mínimo a las personas. Esta concepción es la que prevalece cuando se admite al mercado como el mecanismo natural de distribución y asignación. Así, las políticas públicas para atender la pobreza estarían focalizadas en aquellas personas que por sus propios medios no pueden acceder a un ingreso. La visión dominante considera que esta situación obedece a las características personales de los individuos (por ejemplo, su nivel educativo, su edad o su experiencia laboral) y a su mayor o menor capacidad y predisposición a insertarse en el mercado laboral. Así la "solución" pasa por mejorar las capacidades de esas personas (por ejemplo a través de instancias de capacitación), o asistirlas directamente si se considera que sus posibilidades de "empleabilidad" son escasas (por ejemplo, si se trata de mujeres con bajo nivel educativo y mucha carga de familia). En el debate existen otras visiones sobre la pobreza, que se alejan de esta mirada restrictiva, acercándose a nociones más amplias que tratan de captar la multidimensionalidad y el carácter sistémico del problema. La crítica feminista a esta noción es una de ellas (ver al respecto, lo señalado en el capítulo 8 y Lo Vuolo *et al*, 1999).

Lo Vuolo, R., A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Ciepp-Miño y Dávila. Cap. 1, Buenos Aires.

Política anticíclica: ver capítulos 1 y 6.

Posición de ruptura: "Indica la vulnerabilidad o la fuerza de una persona en la negociación" (Sen, 1990). Las mujeres debido a la falta de autonomía económica pueden ser muy vulnerables en los procesos de negociación ante la amenaza de ruptura.

Sen, A. (1990), "Gender and Cooperative Conflicts", en Tinker, I. (ed.), *Persistent Inequalities. Women and World Development*. University Press, Oxford.

Presupuestos de género (análisis/elaboración): ver capítulo 7.

Progresividad/regresividad de la política fiscal: La progresividad y la regresividad de los impuestos son conceptos opuestos que están relacionados con el ingreso. Se dice que un impuesto es progresivo cuando aumenta conforme aumenta el ingreso y es regresivo cuando disminuye conforme aumenta el ingreso. En términos generales, los impuestos directos son progresivos. Los impuestos directos son aquellos que gravan el ingreso, la riqueza o la propiedad de las personas y de las empresas. Un impuesto progresivo es aquel que cuando aumenta el ingreso de la persona, ésta debe pagar

más impuestos; también se dice que un impuesto es progresivo porque se establecen diferentes tasas de pago de impuestos para que las personas que perciben mayores ingresos graven a tasas más altas.

Los impuestos indirectos son aquellos que se aplican sobre los consumidores de un producto o las personas usuarias de un servicio. Los impuestos indirectos son regresivos, porque gravan a todas las personas que consumen o utilizan algún servicio, independientemente del nivel de ingreso que cada persona tenga; entonces, frente al consumo de un bien, por ejemplo, pagan más impuestos indirectos con relación a su ingreso quienes cuentan con menores ingresos.

Régimen de bienestar: ver capítulos 7 y 8.

Sesgos de género/androcéntrico en la teoría económica: "El llamado 'sesgo androcéntrico' de la economía se relaciona con los supuestos y con las metodologías usualmente utilizadas, lo cual se relaciona, a su vez, con las preguntas, la información y las hipótesis planteadas; las políticas que resultan se caracterizan por el mismo sesgo. *"La objetividad, la separación, la consistencia lógica, el logro individual, las matemáticas, la abstracción, la falta de emotividad, y la ciencia misma se han asociado culturalmente con el rigor, la dureza – y la masculinidad. Al mismo tiempo, la subjetividad, la conexión, el entender 'intuitivo', la cooperación, el análisis cualitativo, la concreción, la emotividad, y la naturaleza han sido usualmente asociadas con la debilidad, la suavidad – y la femineidad"* (Nelson, 2004).

Podría decirse que el primer aporte que el concepto de género realiza al análisis económico refiere a la consideración de personas con diferentes posiciones sociales y, por tanto, intereses y problemas distintos en el área económica. La consideración del concepto de género también incorporaría la existencia de sujetos con motivaciones y racionalidades diferentes, aportando a otras críticas que han merecido las corrientes de la economía, la visualización de "agentes" con cuerpo (y un mundo con naturaleza). Por tanto, se pone en evidencia la necesaria dependencia y responsabilidad de los seres humanos, respecto de las tareas de cuidados ligadas a necesidades propias y de terceros de carácter social, físico y emocional. No puede pensarse que esto se desconoce en realidad por los economistas (como personas y/o profesionales), sino que se trata como una problemática en todo caso prosaica, ajena a las preocupaciones de la economía, formando parte de las tareas de responsabilidad de las mujeres de manera natural (Nelson, 2004).

(...) El concepto de racionalidad prevaleciente en la ciencia económica está sesgado por concepciones a priori de género (sesgo androcéntrico) en el sentido de que se trata de una racionalidad (en todo caso) masculina, bajo el supuesto de la existencia de hombres autónomos e independientes para tomar decisiones económicas. Las mujeres, en cambio, han sido caracterizadas como dependientes y sin autonomía para sus decisiones económicas, como puede verse, por ejemplo, en todos los enfoques de la economía laboral respecto a la decisión de ingresar al mercado de trabajo en la teoría neoclásica. Las mujeres en términos neoclásicos serán "irracionales" no porque actúen contra las leyes de la racionalidad económica, sino porque no pueden actuar en el marco de la racionalidad establecida como tal, o porque actúan contraviniendo los roles prescriptos como naturales para ellas (Pujol, 2003, pp:33).

Lourdes Benería, retomando algunos planteos de Amartya Sen, señala que los supuestos sobre la exactitud y lógica del razonamiento económico alejan el análisis económico de las experiencias de la vida real, donde se observa la acción colectiva y la toma de decisiones basadas en un sentido de "interrelacionalidad". Las motivaciones inducidas por valores tales como el altruismo, la empatía, la reciprocidad, la solidaridad, el cuidado del prójimo, quedan al margen de las decisiones de las personas, pese a que los seres humanos responden a una variedad de factores además del propio interés individual (Benería, 1999).

Se enfatiza así desde este enfoque algo que se ignora en otras críticas de las corrientes no ortodoxas, esto es, que la manera en que el género se ha organizado socialmente tiene mucho que ver con aquellas partes de la experiencia humana dejadas fuera de los modelos neoclásicos. En esa medida, la crítica feminista se extiende a otro aspecto fundamental de la teoría: la representatividad o las características del individuo representativo, que van desde atribuirle un carácter masculino o, simplemente, no humano. El agente representativo, racional e informado [el *homo economicus*], que toma decisiones buscando maximizar su bienestar (utilidad), "no tendría" sexo, clase, edad o pertenencia étnica, y "estaría fuera" de un contexto histórico, social y geográfico particular (Ferber y Nelson, 1993). Así, algunas autoras señalan que pese a la supuesta abstracción que fundamenta este supuesto, la búsqueda de maximización de utilidad en la elección del uso del tiempo entre trabajo y ocio, tiende a recordar sin duda a un agente caracterizado por "lo masculino". Esto es, no se encaran adecuadamente, desde este razonamiento, las restricciones particulares que enfrentan las mujeres debido a sus condicionamientos sociales (y en alguna medida de carácter biológico) en tanto agentes económicos y sociales." Extraído de Espino, Alma (2010), "Economía Feminista: Enfoques y Propuestas", Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 5 /10, Montevideo. Disponible en: http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-05-10-economia-feminista-enfoques-y-propuestas/publicacion/237/es/

Benería, Lourdes (1999), "Globalization, Gender And The Davos Man", *Feminist Economics,* no.3, vol.5, noviembre , pp:61-83.

Ferber, Marianne A., y Nelson, Julie A. (1993), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics.* University of Chicago Press, Chicago.

Nelson, Julie A. (2004), "¿Estudio de la elección o estudio del abastecimiento? El género y la definición de economía", en Ferber, Marianne, y Nelson, Julie (eds.), *Más allá del hombre económico. Economía y teoría feminista.* Ediciones Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer, Madrid.

Pujol, Michèle (2003), "Into the margin", en Barker, Drucilla K., y Kuiper, Edith (eds.), *Towards a feminist philosophy of economics,* pp:21-37, Routledge, Londres y Nueva York.

Sesgos implícitos y explícitos de género en la política fiscal: Por sesgos de género se entiende el que las instituciones y/o las leyes otorguen trato diferenciado a mujeres y hombres sólo por su condición de género. Los sesgos explícitos de género se presen-

tan cuando en los programas gubernamentales y en las legislaciones de impuestos se manifiesta diferente tratamiento a mujeres y hombres sólo por su condición de género.

Los sesgos explícitos de género son fáciles de identificar, por ejemplo, que las mujeres no puedan acceder a un programa de créditos porque está establecido abiertamente que es sólo para hombres. En el caso de los impuestos, un sesgo explícito sería cuando en la legislación se señala que en el caso de los varones casados pueden deducir por cargas de familia, por esposa e hijas e hijos, pero no contempla que las mujeres también pueden ser principales proveedoras y que cuando las mujeres casadas presentan declaraciones de impuestos no pueden hacer deducciones por cargas de familia. Es cada vez menos frecuente encontrar sesgos explícitos de género tanto en los programas gubernamentales como en las leyes de impuestos.

Los sesgos implícitos de género se presentan cuando el impacto de las políticas es diferenciado para mujeres y hombres debido a los arreglos sociales y a los comportamientos y/o conductas culturales establecidas. Los sesgos implícitos de género son muy comunes y para visibilizarlos se requiere realizar los análisis de género tanto a los programas gubernamentales, como a las legislaciones de impuestos.

Los sesgos implícitos de género en los programas gubernamentales se presentan, por ejemplo, en los casos en que se solicita tener un activo para obtener el crédito y las mujeres "tradicionalmente" no poseen muchos activos; o cuando se gravan con altas tasas de impuestos los bienes de consumo básico, que son en los que fundamentalmente gastan una gran parte de sus ingresos las mujeres, dado que la sociedad les asigna las responsabilidades del cuidado y mantenimiento del hogar; entonces las mujeres son quienes tienen la mayor incidencia de dichos impuestos.

No existe consenso en cuanto al tema y a que mujeres y hombres sean tratados de igual forma, es decir, sin sesgos. Diane Elson (2006) propone que "el análisis de género de los impuestos debe ir más allá que el principio de trato igual; debe reconocer que la discriminación y los sesgos toman formas variadas y que para obtener la igualdad sustantiva, diferentes grupos sociales pueden requerir distinto tratamiento. Tratamiento diferente no es necesariamente tratamiento sesgado."

Elson, Diane (2006), *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW.* United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.

Sistema de protección social: ver capítulo 8.

Sistema tributario equitativo: Un sistema tributario es el conjunto de obligaciones fiscales (impuestos) instituidas en un país, que, en interrelación, responden al objetivo de recaudación de ingresos.

Se busca que los sistemas impositivos sean equitativos, es decir que las personas paguen de acuerdo a sus posibilidades. La equidad, junto con la eficiencia y la facilidad de administración son los tres principios en los que se basan los sistemas fiscales.

La equidad fiscal señala la idea de que los impuestos deben ser justos para todas las personas. De acuerdo con Caren Grown (2005) "es importante notar que lo equitativo/justo son conceptos normativos, basados en valores y su interpretación puede ser diferente entre personas, países, culturas y a través del tiempo. Como depende de perspectivas individuales y considera circunstancias específicas, el concepto es difícil de aplicar en la práctica" .

Para la economía ortodoxa existen dos ejes de equidad: 1) equidad vertical: si quienes pagan impuestos están situados equitativamente en términos económicos, deben ser tratados equitativamente en términos de impuestos. 2) equidad horizontal: si quienes pagan impuestos no son idénticos desde el punto de vista económico y están situados en posiciones diferentes, deben ser tratados diferente para fines de impuestos.

Para evaluar la equidad fiscal se utilizan dos medidas: posibilidad de pago y beneficios recibidos. En general, se considera que un sistema tributario progresivo (ver progresividad/regresividad de los impuestos en este glosario) es un sistema equitativo. En términos de equidad de género, para que un sistema tributario sea equitativo se hace necesario considerar muchos más factores que sólo el nivel de ingresos.

Diane Elson (2006) señala que en términos de impuestos, seguir los lineamientos de CEDAW implica que "en la legislación de impuestos las mujeres deben ser tratadas igual que los hombres como sujetos generadores de ingresos: como individuos y ciudadanas autónomas, en lugar de como dependientes de los hombres". Así mismo, señala "que los Impuestos sobre la Renta (estructura de tasas, exenciones, deducciones, créditos, etc.) deberían estar diseñados para promover que se comparta por igual el trabajo remunerado y el no remunerado entre mujeres y hombres, así como para eliminar los incentivos de reproducción de los roles inequitativos". Para que un sistema tributario sea equitativo se debe analizar cada uno de los impuestos buscando que den tratamiento equitativo a mujeres y hombres.

Elson, Diane (2006), *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW.* United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.

Grown, Caren (2005) *What Gender Equality Advocates Should Know About Taxation.* AWID Discussion Paper. Association for Women's Rights in Development. November, Toronto.

Sujeto económico y sujeto económico colectivo: ver capítulo 2.

Techo de cristal: ver capítulo 4.

Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: ver capítulo 3.

Universalidad (en las políticas sociales): ver capítulo 8.

Sobre las autoras

Alma Espino

Uruguaya. Licenciada en Economía, Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (Revalidado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR)).Actualmente es Investigadora (Profesora adjunta) en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR donde también ejerció la Dirección de dicho Instituto. Es Coordinadora del Área de Género y Desarrollo en el Centro Interdisciplinario de estudios para el Desarrollo (CIEDUR).Es docente en la asignatura de grado "Género y economía" de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Es autora de artículos en varias publicaciones arbitradas y no arbitradas, documentos de trabajo y ha participado en capítulos de diversos libros.

Se ha desempeñado como consultora de varios organismos nacionales Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) e internacionales OIT, PNUD, Banco Mundial, UNIFEM, Banco Interamericano de Desarrollo, UNRISD, IDRC.

Es miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC), y de la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE). Como militante feminista ha sido activa participante en el movimiento social de la región.

Valeria Esquivel

Argentina. Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires, y Magíster y Doctora en Economía por la Universidad de Londres. Investigadora docente en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, y Research Associate en el Levy Economics Institute of Bard College. Es miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC), y del directorio de la International Association for Time Use Research (IATUR).

Ha trabajado en temas relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo, y con la inserción diferencial de las mujeres en él, y sobre temáticas relacionadas con la pobreza y la distribución del ingreso en Argentina. Sus investigaciones actuales giran alrededor de la "economía del cuidado", y ha realizado aportes con relación al diseño, le-

vantamiento y análisis de encuestas de uso del tiempo, publicando capítulos de libros y artículos en revistas de circulación internacional.

Lucía Pérez Fragoso

Mexicana. Licenciada en Economía por la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México) Magíster en Economía por la Universidad de Manchester.

Actualmente es consultora en Economía Feminista, con especialidad en Política Fiscal. Entre los años 2000 y 2010 fue Coordinadora del Área de Presupuestos Públicos en la Organización de la Sociedad Civil Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia AC, desde donde se desarrollaron metodologías para análisis y elaboración de presupuestos de género, lado del gasto. Escribió y coordinó guías, manuales y otras publicaciones en la materia.

Participó en el proyecto "Género e impuestos, mejorando la generación de ingresos y la protección social en países en desarrollo". En este marco, es coautora del capítulo "Análisis de género de los impuestos en México" del libro editado por C. Grown e I. Valodia, *Taxation and Gender Equity: A comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developed and Developing Countries* (London: Routledge, 2010).

Asesoró la primera fase de la elaboración de presupuestos de género en el Gobierno del Distrito Federal. Ha sido consultora de ONU Mujeres y del Instituto Nacional de las Mujeres en México. Es miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC) y forma parte de la Comisión Interinstitucional de Género del Gobierno del Distrito Federal y del Comité de Gestión por Competencias del Sector para la Igualdad de Género, convocado por el Instituto Nacional de las Mujeres.

Corina Rodríguez Enríquez

Argentina. Economista (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Políticas Públicas (Institute of Social Studies, La Haya, Holanda), Doctora en Ciencias Sociales (Flacso, Sede Académica Argentina).

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp) en Buenos Aires. Docente Universitaria. Consultora de Agencias Internacionales.

Miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC), y del directorio de la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE). Trabaja desde la Economía Feminista, temas vinculados a Políticas Sociales y Fiscales, Mercado Laboral, Pobreza y Distribución del Ingreso.

Soledad Salvador

Uruguaya. Magíster en Economía. Investigadora del Área "Desarrollo y Género" del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR). Miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC), de la Red

Internacional de Género y Comercio, de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y de la Red Género y Familia de Uruguay. Es tutora del Seminario Virtual "Economía y Género" de la Maestría en Género, Sociedad y Políticas de FLACSO Argentina. Es consultora para organismos internacionales como ONU-Mujeres, PNUD, CEPAL y OIT, y organismos nacionales como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Alison Vásconez Rodríguez

Ecuatoriana. Economista. PhD en Economía del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales FLACSO Sede Ecuador. Coordinadora del Centro para la Igualdad Económica de Género CIGENERO. Profesora investigadora de la FLACSO Ecuador en el Doctorado de Economía, Maestría de Economía y Desarrollo, y Diplomado en Género y Desarrollo. Miembro del Grupo Género y Macroeconomía de América Latina y el Caribe (GEM-LAC) y de la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE). Asesora del Consejo para la Igualdad de Género y el Ministerio de Inclusión social de Ecuador para la transversalización de género en la política pública, estrategia de reducción de pobreza y creación del Sistema de Cuidados. Investiga y enseña en Economía Feminista, Economía del Trabajo, Macroeconomía Heterodoxa; Economía de la Pobreza y Desigualdad Multidimensional.

América Latina y el Caribe transitan hoy profundos cambios políticos y económicos. Se trata de una coyuntura especialmente favorable para la introducción de una visión feminista sobre la economía, y para asegurar que estos cambios persigan la igualdad de género como una dimensión central del desarrollo económico.

Es por esto que ONU Mujeres edita *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región.* El objetivo de esta publicación es el de contribuir, desde y para la región latinoamericana, a la construcción de pensamiento y práctica en economía feminista, y con ello, continuar trabajando para el empoderamiento económico de las mujeres y el logro de la igualdad entre mujeres y hombres.

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres