

Ponencia para el XXVII Congreso Internacional de LASA

Título: (Re)produciendo la estrategia neoliberal en América Latina: la categoría género/mujer en las agendas de trabajo del FMI y del BM.

Maylin Cabrera Agudo
Centro de Estudios sobre América
Cuba

La crisis de la deuda externa en América Latina hacia principios de la década de 1980, sirvió de plataforma a la implementación de los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAEs), promovidos estos por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) en alianza principalmente con sectores de la burguesía nacional que tenían fuertes vínculos con el capital extranjero.

Las políticas neoliberales han estado dirigidas a favorecer la estabilidad macroeconómica mediante una drástica reducción del gasto público y profundos procesos de privatización ligados fundamentalmente a empresas transnacionales. El debilitamiento del Estado en sus funciones de garante social y actor de peso en las relaciones económicas, la desregulación de los mercados laborales, así como una acentuada apertura comercial y financiera, han constituido piedras angulares de este proceso.

El FMI y el BM han jugado un papel central en este proceso. Ambas instituciones multilaterales de financiamiento han tenido una gran influencia sobre la orientación de políticas públicas nacionales.

El BM constituye el principal prestamista para proyectos de desarrollo en el mundo. Durante los años setenta el Banco tenía como objetivo central dirigir los recursos de inversión hacia los que eran considerados los pilares del desarrollo, estos son, infraestructura en el campo de la energía, transporte y telecomunicaciones, agroindustria y minería, todas ellas orientadas a la exportación. En los años setenta la atención del BM pasó a concentrarse en la agricultura de pequeña y mediana escala y en los programas sociales (educación, población, salud, nutrición, desarrollo urbano, abastecimiento de agua y alcantarillado). En los ochenta, la inversión en infraestructura básica ocupó la posición central¹.

Por su parte, el FMI tiene como objetivo principal apoyar a las economías con crisis en sus balanzas de pago y proporcionar financiamiento para apoyar programas de estabilización. Los lineamientos básicos de los programas de este organismo internacional son: i) promoción de un sistema de regulación de acceso a mercados simples, transparentes y aplicado unitariamente; ii) elevación de la profesionalidad e independencia del sistema judicial para dar mayor seguridad a ahorristas e inversores, fundamentalmente sobre

¹ Cecilia Ramos. *La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia*. Investigación pendiente de publicación por parte de CLACSO, 2005.

derechos de propiedad; y iii) reducción del gasto público corriente para disponer de mayores fondos para la inversión en capital humano e infraestructura básica. Con relación al sector laboral, se señala su reforma y la descentralización de la negociación colectiva laboral. Se apunta además que para que las reformas sean viables es necesario una buena “governabilidad”, lo que se logra a través de la reducción de la intervención del Estado en la economía y aumentando la “transparencia” de los gobiernos².

El proclamado advenimiento de un significativo y progresivo desarrollo en la región, a partir de la aplicación de las medidas mencionadas, no se ha cumplido ni en la visión más ortodoxa del desarrollo que lo define básicamente como crecimiento económico; ni mucho menos en la más hereje, que defiende la distribución social en calidad de tábula rasa. Aunque la OIT y la CEPAL han destacado el crecimiento del PIB que ha tenido lugar en el transcurso de los últimos años, estos mismos organismos refieren el hecho de que el período de implementación de los PAE ha sido testigo de los más bajos promedios anuales que al respecto ha conocido la región.

La regresiva distribución del ingreso continúa caracterizando a América Latina como la más inequitativa en dichos términos, lo que ha cristalizado en altos niveles de pobreza (las cifras para el 2005, consideradas las más bajas desde los años 80, alcanzan, no obstante, valores significativos: 40,6% de pobres y 16,8% de indigentes).³ La persistencia de altos niveles de desempleo ha sido otro rasgo del período que nos ocupa, y ha estado acompañado de un notable peso del empleo informal dentro del mercado laboral. Así, han quedado sentadas las bases para lo que ha sido una drástica reducción del porcentaje de la población protegida por la seguridad social, lo que se entiende a partir de un sistema de protección social que no deja espacio a las formas no contributivas.

El creciente deterioro de la situación laboral ha constituido, así, uno de los síntomas más elocuentes de las consecuencias que ha traído la ejecución de medidas de corte neoliberal. Ello ha quedado explícito en importantes documentos de alcance internacional y regional, lo que da una medida de la visibilidad que paulatinamente ha ido adquiriendo esta cuestión en ambos niveles. Las políticas laborales propuestas por el Banco Mundial y el FMI, las cuales han tenido por principales directrices las siguientes acciones, son ilustrativas de lo que se ha venido exponiendo:⁴

- Modernizar los mecanismos de determinación de salarios mediante la descentralización del contrato colectivo de trabajo hacia el nivel de la empresa, pasando del nivel sectorial al de una sola empresa.
- Restringir la intervención del gobierno en la determinación de los salarios mínimos.

² Cecilia Ramos. *La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia*. Investigación pendiente de publicación por parte de CLACSO, 2005.

³ “Panorama social América Latina y el Caribe 2005”, CEPAL, en www.eclac.org.

⁴ Laura Frade Rubio. *Las implicaciones de la globalización económica y la internacionalización del Estado en las mujeres* (fotocopia), FEDIM, La Habana, pp. 106-107, 2000.

- Eliminar la intervención del gobierno en las negociaciones obrero-patronales para que los sindicatos no tengan el poder político que les dan las negociaciones monopólicas, quitándole así el poder que tienen los sindicatos sectoriales y descentralizando su poder al dejarlo en manos de las empresas. Esto implica dejar que los salarios sean fijados por las fuerzas del mercado.
- Reformar los contratos, impulsando los contratos laborales de medio tiempo y temporales, quitando las obligaciones compensatorias.
- Eliminar los pagos de indemnización por despidos, sustituyéndolos con un seguro individual.

De acuerdo con datos aportados por la OIT⁵ para el 2006, la población económicamente activa (PEA) de América Latina es de 239 millones de habitantes, de los cuales 23 millones se ubican en la categoría de desempleo abierto y 103 millones están ocupados en el sector informal. Lo anterior se traduce en un déficit de empleo formal que asciende al 53% de la PEA.

En la Cumbre del Milenio se consideraron los problemas de la insuficiencia de empleo y la baja calidad de estos como una de las cuestiones más apremiantes que América Latina debía resolver. Desde el año 1999 la OIT opera con la categoría “trabajo decente”. En su documento *Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, elaborado en ocasión de la decimosexta Reunión Regional Americana, celebrada en Brasil, se expresa que “en el plano laboral y social, los resultados de las reformas en el decenio fueron bastante decepcionantes”. En su Informe de la Reunión de expertos sobre pobreza y género, la CEPAL⁶ describe la situación actual del mercado laboral en el continente como inestable y generadora de grandes incertidumbres para la población. Señala, además, los crecientes niveles de desempleo y subempleo que la tipifican, así como las prácticamente ausentes políticas laborales donde el pleno empleo ha dejado de ser una condición de una macroeconomía sana.

El proceso de privatización ha desempeñado un papel clave en este proceso. De este lado del mundo se realizaron más de la mitad de las privatizaciones llevadas a cabo durante la década de 1990, lo que ha tenido un fuerte impacto en el empleo. En algunos países fueron indemnizadas por cada empresa entre 30 000 y 95 000 personas, y solamente cerca de un 30% fueron reempleados.⁷ Aun cuando cifras recientes refieren una disminución de la tasa de desempleo⁸ (tanto la OIT como la CEPAL han señalado la disminución en 1,3 puntos porcentuales en el 2005 respecto al 2004) existe un consenso, incluso por parte de los propios organismos referidos, en torno a considerar el valor de dicha tasa para el 2005 (9,6%) dentro del rango de los altos niveles que la ha caracterizado desde los años 90.

⁵ “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica. 2006-2015” (Informe del Director General), OIT, en www.oit.org.pe.

⁶ *Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, CEPAL (CD-ROM).

⁷ *Ibíd.*, p. 83.

⁸ La CEPAL, en el *Balance preliminar de la economía para América Latina y el Caribe 2004*, destaca que han sido cuatro los países que explican básicamente la caída del desempleo: Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela. Una vez más resulta sintomático que sean estos los países los que hayan liderado este proceso.

El menor peso del sector público y de la gran empresa privada como generadores de empleo, ha implicado un cambio en la estructura del empleo en la región, en tanto aquellos han sido desplazados por el creciente carácter informal de la ocupación laboral. Esto se ha traducido en bajos salarios, inestabilidad laboral, mayor peso del trabajo a tiempo parcial, baja o nula seguridad social, y por tanto inexistencia de pensiones de jubilación, así como una profunda crisis en las formas de organización sindical y negociación colectiva. La relevancia de este dato se comprende a partir del papel que desempeñan la negociación colectiva, junto a la legislación laboral, en la determinación de las condiciones de trabajo.

Lo que ha ocurrido, por tanto, es una fuerte limitación al acceso a la ocupación y los ingresos laborales en el sector formal, generándose, simultáneamente a la creciente masa de *desocupados formales*, una gran masa de *ocupados informales*. Según la CEPAL, de cada 100 nuevas ocupaciones creadas entre 1990 y 1994, 81 se correspondieron con el sector informal; en 1995 esa cifra alcanzó un valor de 84, y en 1996 de 85, año en el que este sector se consolidó como la mayor fuente de empleo generado en la región.

La flexibilización laboral, otro de los sellos distintivos de la impronta neoliberal en el mercado de trabajo, ha arremetido contra lo que fue una creciente sindicalización hasta mediados de los años 70. Esta formaba parte de lo que fue un relativo desarrollo del poder de los trabajadores que afectaba las ganancias de los empresarios. De este modo, la sucesiva eliminación de conquistas sociales previamente adquiridas, ha servido de transferencia permanente de ingresos de la ganancia en detrimento del salario.

Las reformas al sistema previsional ha constituido también un elemento central en la estrategia neoliberal en la región: en el transcurso de la última década los sistemas previsionales en la mayoría de los países latinoamericanos han sido objeto de reformas, las que han estado estrechamente vinculadas a los cambios en las relaciones de trabajo. Tales reformas se han centrado en la sustitución de los sistemas públicos por sistemas de ahorros capitalizados individualmente.⁹ La OIT ha señalado en su informe *Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, que actualmente la cobertura de protección social en la región es menor que la existente antes del período de reformas.

De otra parte, en el *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*,¹⁰ se expone la marcada diferencia que continúa tipificando a la cobertura de protección entre asalariados formales e informales. Según este documento, en el 2003, el porcentaje de asalariados formales con cobertura en la seguridad social (79,3%) casi triplicaba al de informales (26,2%), apuntando, además, que la cobertura de los sistemas de protección social entre los asalariados se ha quedado estancada. La proporción de asalariados urbanos que cotizaron en la seguridad social para el año 2004 fue del 63,6%, el porcentaje más bajo desde 1990. No es casual, por tanto, que la seguridad social fuera la temática en la que se centrara la

⁹María Bastidas, “Género y protección social”, en: www.previdencia.gov.br/docs/Curso-LaProteccionSocial/ProgramaESS_LIMAversionfinal.pdf p.7.

¹⁰ “Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe”, OIT, en www.oit.org.pe.

Reunión Ministerial de la CEPAL que se efectuó en el mes de marzo del presente año, lo que evidencia la centralidad que para la agenda regional actual ha adquirido este tópico. La paulatina terciarización del mercado ha sido otro de los rasgos distintivos de esta reconfiguración del mercado de trabajo en Latinoamérica. Nótese que nueve de cada diez empleos creados en los últimos años han estado en los servicios y de ellos el 90% se han correspondido con los servicios informales.¹¹ Terciarización e informalidad han ido de la mano.

En este contexto, las transformaciones ocurridas en el mercado laboral aparecen entre las principales causas de la producción de pobreza en América Latina, al tiempo que la lucha contra la pobreza se posiciona como uno de los principales componentes de las agendas de trabajo del BM y del FMI. La retórica de la lucha contra la pobreza por parte de las instituciones multilaterales de financiamiento ha tenido como característica primera el ser expresión del paradigma de la focopolítica¹². Bajo este, la función del Estado como garante social pasa a quedar restringida básicamente a la asistencia a grupos denominados “vulnerables” y a la provisión de lo que Sonia Álvarez ha llamado “mínimos biológicos” o discursividad minimista, por lo que existe una aceptación tácita de un nivel de pobreza tolerado/aceptado por los organismos internacionales. El paso de la biopolítica (Foucault) a la focopolítica (Sonia Álvarez) se ha traducido en una restricción de la ciudadanía: las personas dejan de ser “sujetos de derechos” para convertirse en “objetos de asistencia”.

La desproporcional prioridad que al crecimiento económico ha dado el modelo de desarrollo neoliberal, en detrimento de la distribución social, explica que al mismo tiempo que se teje un discurso en función de solucionar los principales problemas que aquejan al continente, está teniendo lugar una ofensiva contra aquellas instituciones que brindan las herramientas que servirían a tales fines. Sin lugar a dudas ha sido precisamente la ciudadanía social una de las más afectadas en este sentido.

La construcción de proyectos elaborados con el objetivo de darle solución a la pobreza, ha tenido como sustrato un fuerte proceso de privatización de las empresas estatales, de desmantelamiento del Estado como fuente importante de empleo y de cobertura en servicios de salud, educación fiscal y gratuita, seguridad social y otros servicios sociales importantes. De este modo se pretende resolver un problema cuando al mismo tiempo se refuerzan las bases estructurales que le dan origen.

En el año 1967 se proclamó por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Sin embargo, no es hasta 1975 que se puede hablar de un instrumento internacional diseñado en función de promover y vigilar el cumplimiento de dicho objetivo. Esto ocurrió durante la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer realizada en México, donde se aprobó el Plan de Acción Mundial (PAM). En aquella ocasión, los Estados miembros de la ONU decidieron

¹¹ Alfredo, Calcano, “Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina”, en mywebpage.netscape.com, p. 81.

¹² Este concepto es un aporte de Sonia Alvarez Leguizamon.

complementar este instrumento con programas regionales. En 1977, en La Habana, Cuba, los países miembros de la CEPAL elaboraron y aprobaron el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el desarrollo económico y social de América Latina.¹³ En diciembre de 1979, la Asamblea General aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; todos los países de América Latina la ratificaron. Durante el mismo período tuvo lugar la Conferencia del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1980) y la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de la referida conferencia, en el año 1985.

La IV Conferencia Mundial de la Mujer, efectuada en China en 1995, representó otro momento en lo que venía constituyendo la configuración de un marco internacional y regional en torno a la *temática femenina*. Sin embargo, este encuentro tuvo como peculiaridad el estar comprendido dentro del conjunto de Conferencias y Cumbres mundiales promovidas por la ONU durante los años noventa y que tuvieron como hilo conductor la *rectificación* de lo que estaba siendo la implementación de los Programas de Ajuste Estructural. Ello implicó una estrecha articulación entre el discurso que se promovió al interior de estas discusiones y los lineamientos generales que definirían las estrategias de género construidas. Así, la *temática femenina* se concibió dentro de la concepción más amplia de la lucha contra la pobreza (y la construcción de programas focalizados y asistenciales como solución a esta), la cual había estado en el centro de los debates producidos.

En los marcos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se reconoció formalmente, por parte de los gobiernos presentes, que los procesos de ajuste estructural iniciados durante los años 80 habían tenido impactos negativos para las mujeres,¹⁴ y con el fin de darles respuesta se trazaron una serie de metas. Con ellas se comprometieron también las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).

En materia laboral, el Programa de Acción Regional (PAM) consideraba como objetivo estratégico el asegurar a las mujeres el acceso equitativo al trabajo productivo, al empleo; así como velar por la igualdad de oportunidades en cuanto a condiciones laborales y remuneraciones, considerando este modo el más eficaz de superar la pobreza.¹⁵ La posterior revisión que se hizo de estas metas en los marcos de la Sesión Especial de Naciones Unidas “Mujeres 2000: Equidad de Género, Desarrollo y Paz en el Siglo XXI”, y que se llevó a cabo del 5 a 9 junio de 2000, mostró cuán poco se había podido hacer al respecto. El índice de feminidad de la pobreza aportado por la CEPAL para el año 2003 y

¹³ *Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe CEPAL* (CD-ROM), p. 13.

¹⁴ Al respecto es válido señalar el hecho de que lo que los gobiernos criticaron de los programas de ajuste estructural fue su *miopía de género*, cuando de lo que se trata, en opinión de la autora, es de reconocer la imposibilidad intrínseca de estos para constituirse en plataforma efectiva para la construcción de estrategias dirigidas a darle solución a la situación de la mujer en el continente.

¹⁵ *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mejor equidad*, CEPAL, en www.eclac.com.

que establece la relación entre el número de mujeres y el de hombres que viven en estas condiciones, resume en una cifra la anterior aseveración: fue superior a 100.¹⁶

No pocos autores y autoras del tema femenino han llamado la atención sobre lo que aparentemente es una contradicción: ¿cómo es posible que en el momento actual, en el cual existen un conjunto de documentos de alcance internacional que incluyen dentro de sus principales objetivos eliminar la discriminación hacia la mujer, suceda que los resultados no han estado ni remotamente en correspondencia con lo que parece ser una fuerte y definida voluntad política al respecto?

En el texto *Las implicaciones de la globalización económica y la internacionalización del Estado en las mujeres*, Laura Frade afirma que “los gobiernos de América Latina no cuentan con la posibilidad (esto es, no pueden cumplir) con los compromisos adquiridos durante la IV Conferencia Mundial de la Mujer en las áreas de economía y pobreza, debido a que ya no tienen el control de sus economías, las que están en manos del FMI, BM, BID, OMC”.¹⁷ Una de las mayores trabas para la consecución de la PAM ha sido, precisamente, el hecho de concebir a los Estados como los principales responsables de aplicar las medidas que en ella se proponen, cuando lo que se verifica es un debilitamiento de esta institución en términos de garante social y de actor de peso en los procesos económicos.¹⁸

La implementación de políticas neoliberales en América Latina ha servido a las estrategias de competencia de los países en desarrollo, basadas básicamente en estrategias de precio, a diferencia de los países desarrollados que basan sus estrategias en la innovación y diferenciación.¹⁹ De este modo, los procesos de flexibilización laboral se erigen en un mecanismo idóneo para ahorrar recursos, a lo que la creciente participación laboral de las mujeres ha tributado en no poca medida, en su calidad de mano de obra barata. La idea queda aún más clara a través de las palabras de quien asumiera la responsabilidad de Director General de la OIT en el año 1989, Michell Hansene:, cuando decía que la mano de obra relativamente barata que ellas (las mujeres) ofrecen, ha constituido la piedra angular para la consecución de la competitividad internacional para muchos de los países en desarrollo. Desde esta perspectiva queda al descubierto la funcionalidad de la

¹⁶ *Panorama social de América Latina y el Caribe 2002-2003*, CEPAL, en www.eclac.com.

¹⁷ Laura Frade Rubio, Ob.cit., p. 10.

¹⁸ El surgimiento de gobiernos latinoamericanos (principalmente en América del Sur) que, aunque no precisamente idénticos en cuanto a proyecciones políticas-ideológicas, sí recuperan, en diferentes medidas cada uno, las referidas funciones del Estado, introducen nuevas interrogantes que están relacionadas básicamente con su potencial impacto en la situación de las mujeres en los respectivos países. De la voluntad política y posibilidades reales de estos gobiernos para dismantelar la estructura laboral que a través de los PAE se conformó en la región, y de la voluntad política y posibilidades reales también de trascender soluciones asistencialistas, depende la efectiva aplicación de los avances que en términos formales se han alcanzado.

¹⁹ Para profundizar en este análisis consultar los textos de Alison Vasconez, “Mujeres, trabajo y pobreza” en *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades. 1990-2004*, FLACSO, Ecuador, 2005, p. 123, y Claudia Mazzei Nogueira, “A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização” (inédito).

discriminación hacia las mujeres no sólo en términos de prejuicios y estereotipos machistas, sino sobre todo a la propia reproducción de la lógica neoliberal en nuestro continente.

Durante la década de los noventa en los marcos del Consenso de Washington, el FMI y el BM consolidaron y ampliaron su papel como instituciones financieras en el continente latinoamericano. La incorporación de la categoría género/mujer en sus agendas de trabajo debe entenderse, por tanto, en dicho contexto.

Si bien desde el año 1997 el BM había designado un Consejero en lo temas de Mujer y Desarrollo y en 1986 estableció un Grupo de “Mujer y Desarrollo”, el propio organismo ha señalado en varios documentos suyos que el proceso de institucionalización de la perspectiva de género comenzó con mayor fuerza a mediados de los noventa. El Grupo de Conferencias²⁰ que durante la década de los noventa tuvieron lugar marcaron pauta en la recomposición de las agendas de ambos organismos, ampliándose las bases sobre las que se sustentaba su intervención en los países. Un documento del FMI considera que una de las principales razones “por la cual consideramos importante el cumplimiento de los objetivos del Milenio (es el hecho de haber) sido firmados por prácticamente todas las naciones, haciendo de dichos objetivos una verdad universal para reducir la pobreza. Es por tanto legítimo que el FMI y el BM consideren los objetivos del Milenio el elemento clave en la sustantivación de los PRSP en el caso del BM y de los PRGF en el caso del FMI. Además, los objetivos del Milenio ejercen una presión significativa sobre el perfeccionamiento de los PRSPs de los países en desarrollo”²¹.

La amplia incorporación de la *temática femenina* en la agenda internacional, especialmente en relación a la PAM y al tercer objetivo del Milenio, abre importantes espacios a la intervención del BM y del FMI a través de los PRSP. Desde este punto de vista puede considerarse que el proceso de institucionalización de la *temática de la mujer* en las principales instancias internacionales, le ha sido funcional a los intereses del BM y del FMI. Intereses que no responden a entes abstractos, como no pocas veces pareciera insinuar determinada literatura especializada, sino a organismos internacionales que constituyen espacios de poder. La fórmula *un dólar un voto* sobre la que se asientan ambos organismos, es expresión del acceso desigual a la toma de decisiones entre sus miembros.

La articulación entre las líneas más generales que guían la actuación del BM y del FMI y el tratamiento que da a la problemática de la mujer, puede constatarse en los programas que con tal objetivo han elaborado. Mediante los Programas de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF) supervisados por el FMI y de los Programas de Crédito de Soporte a la Reducción de la Pobreza (PRSC) supervisados por el BM —los dos contemplados dentro

²⁰ Cumbre Mundial de la Infancia (Nueva York, 1990), Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), Conferencia de Derechos Humanos (Viena, 1993), Conferencia de Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Cumbre Mundial de Desarrollo (Copenhague, 1995), IV Conferencia Mundial de la Mujer (China, 1995), Conferencia de Habitat y Desarrollo (Turquía, 1996), Cumbre Mundial de la alimentación (Roma, 1997).

²¹ Peter Heller. Can the IMF Contribute to the Promotion of the MDGs Relating to Gender Equality? En www.imf.org.

de Country Assistance Strategy— (CAS) estos organismos han prestado financiamiento y supervisión para la construcción e implementación de políticas de género. Dentro de ellos, el BM ha definido a los Diagnóstico de Género por País (CGA por sus siglas en inglés) como el principal instrumento para evaluar los obstáculos relacionados con asuntos de género en la lucha contra la pobreza. A través de estos mismos programas introducen sus *recomendaciones* de corte neoliberal, las que están muy lejos de crear un sustrato favorable a los procesos de distribución social, que necesariamente tienen que estar en la base de cualquier estrategia que pretenda darle solución a la discriminación hacia las mujeres.

Los PRGF proveen de préstamos concesionales de bajos intereses a los países miembros más pobres. Esta facilidad incluye un paquete de ajuste estructural condicionado al desempeño en las medidas macroeconómicas.

Según el FMI, estos programas integran la reducción de la pobreza a políticas macroeconómicas. Se afirma que estas últimas, así como los objetivos de crecimiento e inflación por una parte, y por otra las políticas fiscales y monetarias deberán estar sujetas a consulta pública. Los programas sociales y sectoriales claves y las reformas estructurales dirigidas a la reducción de la pobreza y crecimiento tiene que ser identificados y priorizados durante un proceso participativo de PRSP. El presupuesto tomará en cuenta criterios de eficiencia y focalización de gasto. Enfatizan, adicionalmente el concepto de “buen gobierno”. Las mejoras en gestión son fundamentales para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido la reducción de la pobreza. El objetivo primordial es mejorar el manejo de recursos públicos, lograr mayor transparencia, observación pública activa y una mejora general en la transparencia y rendición de cuentas del gobierno respecto a su manejo fiscal²².

Ambos actores (FMI y BM) se comprometen a desarrollar actividades y condicionalidades complementarias. El BM condiciona sus Créditos de Soporte a la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Support Credit, PRSC) a la existencia de un PRSP (Documento de Estrategia de Lucha contra la pobreza) y un PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility, el Programa para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza). El PRSC es un instrumento de asistencia al desarrollo basado además en la Estrategia de Asistencia a un país del BM (CAS)

En términos de género las recomendaciones del BM son²³:

- 1) Evaluar el modo como las legislaciones nacionales afectan las oportunidades económicas de las mujeres, en especial aquellas que encarecen los costos laborales de la contratación femenina sobre la masculina.
- 2) Asegurar que estas legislaciones laborales se asienten sobre bases sólidas, ya que muchas de ellas promueven un trato diferencial de la mujer apoyadas en sus

²² Ver sitio www.imf.

²³ Carolina Winter. *Mujeres trabajadoras en America Latina. Brechas de participacion, remuneracion y politicas pbllicas*. Banco Mundial, Washigton, 1994.

diferentes capacidades físicas, de modo que legitiman esto último como mecanismo de discriminación.

- 3) Adoptar medidas en aras de reducir distinciones de género en el ámbito legislativo. La ley de la protección de la maternidad, por ejemplo, eleva el costo de la mano de obra femenina con relación a la masculina, dificultando la contratación de ellas.
- 4) Fortalecer los mecanismos existentes con los que se cuenta para no discriminar a las mujeres. Se requiere para ello de un mayor presupuesto, programas de entrenamiento y capacidad de respuesta a las infracciones constatadas.
- 5) Identificar las reformas judiciales necesarias para la desburocratización de estos sistemas y mejorar su funcionamiento en función de los intereses de las mujeres.
- 6) Mejorar el conocimiento de los trabajadores con relación a sus derechos en el mercado laboral.

La manida afirmación de que existen evidencias a nivel macro-económico de que eliminando las desigualdades de género se incide positivamente en el crecimiento económico desconoce el hecho de que el crecimiento económico que ha tenido lugar en América Latina en los últimos decenios, ha tenido como contrapartida beneficiosa para los grupos de poder en la región, profundos procesos de concentración de la riqueza. Por tanto, no es en la dimensión del crecimiento económico donde en última instancia se encuentra el incentivo político para la consecución de la equidad entre hombres y mujeres, sino en los ámbitos de la distribución social y voluntad política de avanzar realmente en la una solución sólida a la discriminación de género en sus distintas manifestaciones.

Otra de las tesis cuestionables del FMI y del BM es aquella que plantea que es necesario que las mujeres tengan una mayor participación en aras de reducir la pobreza. De modo que el problema queda planteado esencialmente en términos cuantitativos de la participación y no de la calidad de esta. Numerosas investigaciones realizadas al respecto han concluido que en nuestro continente ha estado teniendo lugar una incorporación masiva de las mujeres a las actividades económicas, poniendo énfasis, por tanto, no en este dato, sino en el contexto en que se han incorporado.

Hacia el año 1990 la tasa de participación femenina en el mercado laboral representaba el 39% en comparación con el 74,4% de los hombres. Este mismo indicador, pero en el año 1998, alcanzó el 44% para las mujeres y el 74,6% para los hombres, constituyendo los sectores de más bajos ingresos la mayoría involucrada en este proceso.²⁴

Para el 2002 la participación femenina fue de un 49,8%.²⁵ Evidentemente, las féminas se convirtieron en el grupo genérico más dinámico al respecto. Sin embargo, su masiva incorporación al mercado laboral ha tenido lugar en un contexto profundamente marcado por la flexibilización laboral, promovida esta última por los programas de ajuste estructural

²⁴ *Ibíd.*, p. 127.

²⁵ María Bastidas, *Ob. cit.*, p. 12.

y que han sentado las bases para el debilitamiento del cumplimiento de convenios establecidos, como es el caso del Convenio 122 de la OIT, el cual establece el acceso al empleo y la fijación de remuneraciones sin discriminación de sexo.

Investigaciones han señalado que en aquellas ocupaciones caracterizadas por condiciones más desfavorables de trabajo y con alta concentración femenina (servicio doméstico, trabajadoras por cuenta propia no profesionales ni técnicas y las ocupadas en la microempresa) es donde la brecha de ingresos es más alta: los salarios de las mujeres corresponden a poco más de la mitad (52%) de los salarios de los hombres. El trabajo a tiempo parcial ha estado asociado también a las mujeres trabajadoras: al comparar la inserción femenina y masculina en el trabajo a tiempo parcial e integral, se constata un predominio mayor de ellas.²⁶ Téngase en cuenta, además, que por lo general, el seguro social no contempla el trabajo a tiempo parcial, lo que tributa a la sobrerrepresentación femenina entre los no protegidos por el seguro social.

La brecha de la tasa de desempleo, no obstante haber disminuido en los últimos años, continúa siendo significativa. El análisis de las cifras ofrecidas por el documento de la *Cumbre del Milenio*, en relación con las tasas de desocupación de hombres y mujeres en la actividad económica durante el período de 1990 al 2002, permite constatar que para las féminas dichas tasas se han mantenido superiores, describiendo una trayectoria ascendente. Mientras que a principios de la década de 1990 la tasa de desempleo femenina era un 20% inferior a la masculina, en 1998 esta relación alcanzó un valor del 47%; siendo mayor el desempleo en el grupo de mujeres de bajos ingresos, lo que ha implicado que un 19,2% de dicho sector se encuentra desempleado, a pesar de su aumento en la tasa de participación.

Durante la década referida la tasa de desempleo femenina prácticamente se duplicó. La OIT, en el *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, apunta que la incidencia del desempleo femenino sigue siendo más alta entre las mujeres que entre los varones y según el *Panorama social 2003* elaborado por la CEPAL, aunque durante la década de 1990 y de 2002 se verificó una marcada tendencia tanto al desempleo femenino como masculino, hubo una diferencia importante entre ambos en tanto el incremento del desempleo masculino en la etapa señalada fue de un 3,4%, mientras que para las féminas tomó el valor de 6%.

Esta gran masa de desempleadas se ha desplazado hacia el sector informal, lo que explica que ellas estén sobre representadas en dicho sector. De este modo, aunque hombres y mujeres comparten la creciente informalidad del empleo, ellas conforman la mayoría. Según la OIT,²⁷ mientras que la mitad de las ocupaciones femeninas son informales (52%), para los hombres este indicador adquiere un valor de 45%.

²⁶ Laura Frade Rubio, Ob. cit., p. 86.

²⁷ "Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal", OIT, 30 de septiembre de 2006, en www.oit.org.pe.

En el *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, este organismo expresa que actualmente uno de cada dos mujeres ocupadas trabaja en el sector informal. Este mismo documento señala que incluso dentro del mismo sector informal, la calidad del empleo al interior de estas ocupaciones es inferior para las mujeres. Un dato que lo ejemplifica es el hecho de que las féminas empleadas en las microempresas (subsector que dentro del informal cuenta con mejores condiciones) constituyen un 11,6% en contraste con los hombres que constituyen un 19,6%.

Si bien durante los años 90 hubo una disminución salarial para toda la clase trabajadora, la brecha salarial entre hombres y mujeres continuó siendo relevante: si para 1990 este indicador tomaba por valor un 20%, para el 2000 constituyó un 30%.²⁸ En el análisis de las estadísticas que brinda la OIT, a través del *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*, se muestra que en todos los segmentos de empleo el ingreso medio de las mujeres es menor que el de los hombres. Según criterios expresados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe,²⁹ las mujeres ganan en promedio 64,3% de los ingresos masculinos, indicador que toma valores inferiores (52-44 %) cuando se trata de empleos informales.

Investigaciones sobre esta cuestión han concluido que la brecha existe también entre los salarios de las trabajadoras formales y los de las informales en detrimento de estos últimos. Esto ratifica la idea de que, de manera general, las regulaciones estatales que amparan a un empleo en el sector formal, adquiridas previamente producto de históricas luchas sociales, son más favorables a la existencia de condiciones de igualdad entre los salarios femeninos y los masculinos a partir de la realización de una misma actividad laboral. Sin embargo, esto adquiere sus más dramáticas dimensiones en un mercado laboral caracterizado en gran medida por la impronta informal.

Otro rasgo del mercado laboral femenino lo ha constituido la presencia mayoritaria de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad. En las zonas urbanas, en el año 2003, representaban el 56% del total de mujeres ocupadas, mientras los varones representaban el 46 %. A partir del análisis de las zonas urbanas de 14 países en el año referido se constató, además, que el ingreso que percibían las mujeres empleadas en los sectores de baja productividad era significativamente inferior al de los hombres.³⁰

El porcentaje de los ocupados que cotizan en la seguridad social también ha tenido una dimensión de género. Según la OIT, en su *Panorama laboral 2005. América Latina*, mientras en el sector formal las mujeres representan la mayoría de quienes cotizan en la seguridad social, y esto es algo que se ha mantenido durante la última década, el análisis de la misma cuestión, pero al interior del sector informal, arroja que son las mujeres quienes

²⁸ María Bastidas, “Género y protección social”, Ob. cit., p. 9.

²⁹ “Informe de la Reunión de expertos sobre pobreza y género”, Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CD-ROM).

³⁰ *Panorama social de América Latina 2003*, CEPAL, en www.eclac.com, p. 30.

representan la minoría. El proceso de privatización del seguro social, que ha venido teniendo lugar en Latinoamérica, ha afectado principalmente a las mujeres.

Lo anterior se ha debido a que el mercado laboral al que ellas acceden se caracteriza por la precariedad, la discontinuidad y la intermitencia en mayor medida que para los varones.³¹ Hay que tener en cuenta también que en tanto el financiamiento de la seguridad social proviene del impuesto al salario, quedan sin ningún tipo de cobertura los trabajadores informales, entre los que predominan las mujeres. Ello ha implicado que en la mayoría de los países latinoamericanos, la afiliación al sistema provisional constituya un fenómeno más ligado a los varones que a las mujeres, lo que tiene consecuencias negativas en la calidad de vida de las mujeres adultas.³²

En un Documento del Banco Mundial, *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Plan (Fiscal Years 2007-2010)* se reafirma como objetivos del Plan de Acción avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres mediante una mayor participación de esta en los sectores económicos claves en la región. En este sentido se señala que la primera acción para la consecución de esta estrategia es consolidar la matriz de género de las operaciones del BM y la Corporación para el Financiamiento Internacional (IFC³³ en sus siglas en inglés) en los sectores energéticos, transporte, industria extractiva, acuífero, tecnología de la información y agricultura. Una mirada suspicaz no puede menos que establecer vínculos entre esto y los intereses (re)colonizadores sobre los recursos de nuestra región.

A modo de reflexiones finales puede apuntarse que la convergencia entre, por una parte, de la paulatina consolidación de la perspectiva de género en las Ciencias Sociales (muy en especial la temática centrada en la mujer) y su expresión en importantes espacios de debate y construcción de políticas en los marcos internacionales, ha abierto importantes espacios al BM y al FMI para la implementación de políticas neoliberales.

La tesis sostenida por el FMI y el BM de que la igualdad de la mujer es necesaria para lograr un mayor crecimiento económico y una mayor productividad del trabajo les ha servido para afianzar sus influencias en la región. Las estrategias que han promovido en este sentido han constituido instrumentos (dentro de otro más amplio que es el de los programas de reducción de la pobreza) para tales fines.

El slogan de ambos organismos de que una mayor la participación de las mujeres en al economía forma parte de las estrategias para un mayor crecimiento económico en la región desconoce que la implementación de los programas de ajuste estructural y el contexto que ayudaron a conformar difieren en mucho de lo que se pudiera considerar un justo reclamo

³¹ Birgin, Haydee, “Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina”, Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL (CD-ROM), p 5

³² *Ibíd.*, p. 6.

³³ El IFC forma parte del Grupo del Banco Mundial. Este organismo invierte en empresas de propiedad mayoritaria del sector privado en la mayor parte de los denominados países en desarrollo.

feminista. La creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha producido en una plataforma neoliberal, donde se constata un evidente debilitamiento de las políticas laborales tributarias de los derechos de los trabajadores, lo que afecta a los sectores que históricamente han estado en una posición desventajosa como es el caso de las féminas. Esto se agrava con el peso de otras pertenencias sociales como la etnia y la clase social.

Si a lo anterior le sumamos el hecho de que la mano de obra barata que representan las mujeres ha sido funcional a la estrategia de precios de nuestros países en su inserción internacional, pues no resta sino afirmar que la mayor participación de las mujeres en la economía en un contexto neoliberal no se ha traducido en crecimiento económico sino en su contribución al proceso de concentración de las riquezas. Lo cierto es que al lado de esta demagogia discursiva la calidad de mano de obra barata de la fuerza laboral femenina ha sido potenciada por los profundos procesos de desregulación de los salarios, de primacía del trabajo a tiempo parcial, de eliminación de pagos por indemnización de despidos y de estrangulamiento de todas las formas de organización sindical y negociación colectiva que han estado teniendo lugar en América Latina bajo el asesoramiento del FMI y del BM.

¿Es posible en dicho contexto, entonces, la construcción de estrategias dirigidas a socavar la estructura laboral en la cual históricamente las mujeres han sido discriminadas? El neoliberalismo en la región ha arremetido contra la existencia de un Estado fuerte en términos de garante social y de actor de peso en las relaciones económicas. La estructura laboral que promueve supone un dramático desmantelamiento de los mecanismos a través de los cuales es posible dar solución a la *cuestión femenina*.

Se trata, pues, no de una supuesta *miopía de género neoliberal*, sino de reconocer la imposibilidad intrínseca de este modelo de desarrollo para constituirse en plataforma efectiva para la construcción de estrategias dirigidas a darle solución a la situación laboral de la mujer en el continente.

Bibliografía Principal

- BM. *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal Years 2007-10)*, 2006. en www.wb.org.
- Calcano, Alfredo. *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. En mywebpage.netscape.com.
- Contreras, José. *El sector informal ¿superación económica o condición de atraso?*
- Espino, Alma. *¿A que modelo de desarrollo aspiramos las feministas?* Editorial COMITER, Argentina, 2004.
- Fara, Ivonne. *Las transformación de la pobreza*. (bibliografía del Curso)
- Heller, Peter. *¿Puede el FMI contribuir al cumplimiento de los objetivos del Milenio?* En www.imf.org.
- Mazzei Nogueira. *A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação y a precarização*. (Trabajo inédito)
- Frade, Laura. *Las implicaciones de la globalización económica y la internacionalización del Estado en las mujeres* (Fotocopia consultada en la FEDIM, Cuba)
- Ramos, Cecilia. *La retórica de las institucionales internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia* (Investigación pendiente de publicaron por CLACSO)
- Rivera, Marcia. *Una mirada desde el genero. Ajuste, integración y desarrollo en America Latina*. Editorial UNESCO, Caracas, 1999.
- CEPAL. *Panorama Social de America Latina y el Caribe* (se consultaron, de modo parcial, los informes correspondientes a los años 1997-2005) En www.eclac.com
- CEPAL. *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mejor equidad*. En www.eclac.com.
- OIT. *Panorama Laboral 2005. America Latina*. en www.oit.org.pe.
- OIT. *Trabajo decente en las Ameritas: una agenda hemisferica. 2006-2015. (Informe de Director General)* en www.oit.org.pe.
- Prieto, Mercedes. *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades. 1990-2004*. Editorial FLACSO, Ecuador, 2005.
- van der Meulen Rodgers, Yana. *Protecting Women and Promoting Equality in the Labor Market: Theory and Evidence* (1999). En www.wb.org.

