

INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS FENÓMENOS MÁS IMPORTANTES del mundo contemporáneo es la globalización, ya que no sólo causa impacto en las relaciones entre los países, sino que tiene también una incidencia gravitante en las personas y sus modos de vida. La globalización es un proceso generalmente concebido como económico; sin embargo, también tiene dimensiones políticas, sociales, culturales y ambientales. La globalización impulsó valores, principios, una ética universal que se materializó inicialmente en la Declaración de los Derechos Humanos, para luego extenderse a través de la adhesión de los países a las sucesivas cumbres mundiales: las del medio ambiente, desarrollo social, población, mujer, derechos del niño, entre otras. El compromiso asumido por los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye la muestra más reciente de la globalización de metas comunes para las naciones.

La globalización impulsó la influencia preponderante de las empresas transnacionales y de gobiernos de países desarrollados, pero también contribuyó a la conformación de lazos mundiales en torno a luchas por la diversidad, buscando oponerse a la homogeneización cultural que impone la expansión de los mercados mundiales.

De esta manera, la globalización genera dos fuerzas opuestas: una que ataca la diversidad y otra que la impulsa. Para las mujeres, esta dinámica ha sido particularmente importante, ya que permitió al movimiento de mujeres conformado por intelectuales, funcionarias de gobierno, activistas gremiales y sindicales, campesinas e indígenas

poner en el debate mundial temas que son fundamentales para revertir las desigualdades de género, dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados e impulsar nuevos desafíos.

En este sentido, las mujeres están llamando la atención sobre la necesidad de incorporar como tema de discusión y análisis los efectos del proceso de liberalización económica en las mujeres, y como objeto de negociación en los acuerdos comerciales y de integración.

El comercio internacional genera expectativas en cuanto a beneficios en materia de bienestar, al incrementar la eficiencia en la distribución de los recursos y las economías de escala y mejorar el uso del capital físico y humano. Adam Smith ya señalaba que la apertura externa permite ampliar las escalas de producción y reducir costos por la producción en mayores cantidades y el uso de equipos más especializados, lo que sólo es posible en mercados de grandes dimensiones. De estas ventajas absolutas, David Ricardo pasa a la idea de ventajas comparativas, ya que él suponía rendimientos constantes, que permitirían que ya no fuera necesario esperar que los costos se redujeran produciendo una cantidad mayor. Las ventajas se obtendrían especializándose en la producción de bienes y servicios que pudieran realizarse de manera relativamente más eficiente, consiguiéndose así ventajas comparativas por el mejor uso de los recursos disponibles.

El principio de las ventajas comparativas propuesto por Ricardo, y que dio fundamento a la teoría tradicional del comercio internacional, sostiene que estas ventajas tendrán efectos positivos sobre los países en relación con su crecimiento económico si se especializan en la exportación de aquellos bienes o servicios cuya producción les resulta más barata. Estas exportaciones permitirán mayor capacidad de importación y consumo. Para ello es necesaria una adecuada asignación de los recursos, que no debe estar distorsionada por instrumentos de política económica (subsidios, control de precios, entre otros).

Las críticas a este enfoque se basan en que dichos efectos se construyen teóricamente sobre supuestos inexistentes en la realidad: competencia perfecta, pleno empleo, perfecta movilidad de los factores dentro de los países, inmovilidad de los factores entre países. En contextos de demanda agregada baja, desempleo estructural, ajustes salariales inflexibles y asimetrías tecnológicas, las ventajas del comercio sobre el crecimiento económico y el bienestar se vuelven dudosas. La experiencia internacional muestra que, para que la relación positiva liberalización comercial-crecimiento económico se efectivice, es necesaria una estrategia de crecimiento coherente que puede o no incluir una fuerte presencia estatal. Las inversiones extranjeras o el comercio internacional por sí solos no garantizan un buen desempeño económico. La adecuada combinación de estrategias nacionales de inversión y la creación de un marco

institucional pertinente resultan centrales para el aprovechamiento de las potencialidades que ofrece el mercado mundial.

El comercio puede ampliar las opciones de elección al expandir los mercados de productos y servicios y mejorar los ingresos, en la medida en que las personas se incorporen con las adecuadas capacidades en materia de salud, conocimiento, dotación de recursos productivos y acceso a los mercados. Desde la perspectiva de género, la evidencia empírica muestra que el incremento del comercio amplió, efectivamente, las posibilidades de empleo de las mujeres; sin embargo, esto no redundó en salarios más elevados, en una disminución de las desigualdades de ingreso ni en condiciones laborales mejoradas. Al contrario, se observan un incremento en la carga laboral y, en determinados contextos nacionales, mayores brechas salariales y ocupacionales.

Las mujeres cumplen un rol fundamental en los procesos de liberalización. Su patrón de inserción laboral es funcional a la demanda de trabajo derivada de la liberalización, que exige flexibilidad laboral para reducir los costos y por ese medio incrementar la competitividad de sus productos. Ellas aceptan salarios más bajos y labores a destajo, a domicilio o puestos de fácil entrada y salida debido a la necesidad de combinar trabajo remunerado con familia. El doble (proveedora y cuidadora) o triple rol (sumando el de activista comunitaria) les impide optar por empleos con perspectivas de mejoramiento, con potencial para acceso a tecnología, a capacitación continua y a instancias de negociación laboral que les permitan proteger su empleo y su salario.

La debilidad o inexistencia de derechos de propiedad sobre la tierra para las mujeres y los sesgos de género en las políticas agrícolas les han impedido insertarse productivamente en la agricultura, uno de los sectores que sintió los efectos de la liberalización económica.

Paralelamente al impacto de la liberalización en el empleo, este proceso obligó a los países a reformas que implicaron, en la mayoría de los casos, reducción del gasto público, lo que afecta particularmente a las mujeres como principales responsables del bienestar familiar. La disminución de los recursos públicos destinados a la salud traslada al hogar tareas antes realizadas fuera de él, como el cuidado de enfermos/as y dependientes; la falta de infraestructura en saneamiento básico hace más difícil la provisión de agua y el desecho de la basura, otros ejemplos que ponen de manifiesto los mecanismos que contribuyen a incrementar las horas de trabajo de las mujeres en el hogar.

No obstante estas condiciones negativas, el acceso de las mujeres al empleo impulsó su autonomía económica, lo que les dio mayor capacidad de negociación al interior del hogar. Este efecto no es poco relevante atendiendo a las desigualdades en el acceso a los recursos familiares, en la distribución del tiempo y en el control de las mujeres

sobre su cuerpo, y al impacto positivo que tiene el ingreso femenino sobre el bienestar de hijos/as y dependientes.

Paraguay no es un país aislado de la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial. Al contrario, con la caída de la dictadura en febrero de 1989 se abrieron las puertas en muchos sentidos. Por un lado, el país suscribió los compromisos internacionales relacionados con las cumbres mundiales y otros convenios vinculados con su pertenencia a organismos internacionales, como por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo. Ello obligó a readecuar el marco jurídico e institucional para cumplir con dichos compromisos.

Con respecto al tema de género, suscribió los principales compromisos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los consensos internacionales derivados de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

En el ámbito económico, al igual que gran parte de América Latina, Paraguay inició un proceso de integración económica, y para ello realizó reformas como la liberalización financiera y la apertura externa que podrían enmarcarse en los delineamientos del llamado “Consenso de Washington”. No obstante, las políticas implementadas no respondieron únicamente a este modelo ya que, por ejemplo, el principio del equilibrio fiscal no sólo no quedó en suspenso, sino que fueron años de un gran impulso al gasto social.

El incremento del gasto social tuvo un particular impacto en las mujeres, dado que se abrieron oportunidades laborales en la docencia y en el área de la salud, y un gran número de ellas se incorporaron al empleo público. Asimismo, se incrementó la cobertura de educación primaria, con lo que las mujeres comenzaron a igualarse a los hombres. Al respecto, Rodrik señala que diversas combinaciones de “ortodoxia económica” con “herejías locales” se han registrado en la búsqueda de modelos propios.

La evidencia empírica muestra que ninguna de estas políticas económicas fue “neutral” al género. En tal sentido, el problema que se plantea en este trabajo tiene que ver con el impacto económico sobre las mujeres del proceso de liberalización económica observado en el país a partir de 1989.

En los últimos quince años se implementaron políticas tendientes a incorporar a Paraguay al mercado internacional. Se disminuyeron unilateralmente los aranceles y se creó un marco jurídico e institucional con el objetivo de atraer capitales externos y promover las exportaciones. La liberalización incluyó las tasas de interés, además del reemplazo

de un sistema de tipos de cambio múltiples por otro de tipos flexibles; se redujeron los encajes legales y los redescuentos fueron eliminados progresivamente; la estructura tributaria se simplificó. Para 1995, año en que se concreta la unión aduanera en el marco del MERCOSUR, Paraguay ya había reducido unilateralmente sus aranceles y su coeficiente de inserción externa se había multiplicado por cuatro.

A pesar de estas medidas y de la relativa estabilidad macroeconómica lograda, el país no pudo salir de la recesión que lo azotaba desde fines de los ochenta y que se profundizó con una crisis financiera en 1995 y otra en 1998, lo que determinó un sostenido incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. De esta manera, Paraguay no escapó a los efectos de la “década perdida”, así denominado el retroceso económico que experimentó América Latina durante los años ochenta. En la década del noventa, mientras muchos países iniciaban un proceso de crecimiento económico, este país continuó su tendencia recesiva. La política social implementada y sustentada en un contundente incremento del gasto público no fue capaz de generar condiciones que garantizaran la formación del capital humano requerido por el contexto de apertura económica. De esta manera, los dos objetivos generales planteados son:

- Explorar el posible impacto de la liberalización económica en el ingreso de las mujeres en Paraguay.
- Proponer temas y delineamientos de políticas desde la perspectiva de género que deban ser incorporados a la agenda pública.

La importancia de conocer este impacto adquiere relevancia en la medida en que Paraguay continúa su deseo de profundizar su incorporación al mundo y por ello participa activamente, pero en condiciones desiguales, en las negociaciones tendientes a consolidar los acuerdos internacionales. No obstante, paralelamente, tanto desde el sector público como de las organizaciones sociales, existen iniciativas que buscan generar propuestas de políticas con el objetivo de impulsar al país hacia un desarrollo humano en el complejo contexto actual de incremento de la pobreza y la exclusión social.

Estas propuestas están vinculadas también al proceso de globalización social, política y cultural que obliga a Paraguay al cumplimiento de las metas establecidas en la Plataforma de Beijing, que en 2005 cumplió diez años, y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte más lejano para el país se encuentra en 2015.

El debate de las propuestas de políticas públicas en Paraguay se da actualmente en el marco de un escaso conocimiento sobre los factores que determinan las condiciones sociales y económicas actuales.

Este vacío impide que el gasto público invertido en los últimos años y las reformas jurídicas e institucionales tengan la efectividad esperada. De ahí la relevancia de los análisis focalizados temáticamente y con una metodología que permita inferir impactos diferenciados.

Como dijéramos, este trabajo busca explorar los efectos que pudo haber tenido la liberalización económica en el ingreso de las mujeres. La liberalización económica en Paraguay impulsó un patrón de inserción externa basada en la producción agroexportadora intensiva en el uso de la tierra, recurso que las mujeres prácticamente no tienen. El incremento de la cotización internacional de la soja y las buenas perspectivas para la carne incentivaron su producción –cuyo componente de mano de obra es relativamente bajo– y la expansión del área utilizada en estos rubros. El algodón, otro de los rubros principales en las exportaciones, sufrió una fuerte caída de su precio internacional y, con ello, de su rentabilidad. El algodón es producido por las explotaciones familiares minifundiarias, con un uso intensivo de fuerza de trabajo, por lo que la disminución de su producción contribuyó al desempleo y a la pobreza de un amplio sector de la economía campesina. Una de las respuestas de estas familias fue la migración, proceso en el que las mujeres fueron importantes protagonistas, ya que al no contar con recursos productivos, capital humano o capacidad para encarar nuevos emprendimientos debieron buscar empleo en el sector urbano, generalmente como trabajadoras domésticas o cuentapropistas.

El proceso de urbanización contribuyó a generar este tipo de empleo y otros relacionados con la expansión de los servicios públicos como salud y educación. El mismo proceso de liberalización también impulsó actividades terciarias, como las bancarias y comerciales; sin embargo, estas últimas demandaron un perfil educativo más alto, por lo que puede deducirse que la apertura de puestos de trabajo de mayor productividad y mejor remuneración no benefició a las más pobres, y ello contribuyó a ampliar la desigualdad económica verificada en los últimos quinquenios.

Con este patrón de apertura económica y en un contexto de bajas capacidades competitivas de la fuerza de trabajo y de una importante desigualdad en el acceso a tecnología y los demás factores productivos (tierra y capital), el efecto de la liberalización parece haber sido positivo para las mujeres de los estratos de mayores ingresos, quienes poseían las dotaciones necesarias para aprovechar las ventajas de dicha liberalización.

La liberalización es un fenómeno reciente, lo que hace más difícil precisar sus efectos. Por otro lado, las mujeres no constituyen una categoría homogénea. Además de diferenciarse de los hombres, existen distancias importantes entre ellas, lo que implicaría efectos diferenciados. En Paraguay, el idioma hablado, la edad, la etnia o el área de

residencia son determinantes en las condiciones particulares, tanto de hombres como de mujeres.

Este estudio busca ser un paso inicial para investigaciones futuras que puedan profundizar la temática. Lo que se espera es tener, antes que afirmaciones concluyentes, hipótesis consolidadas para continuar el debate sobre bases más firmes y proponer lineamientos de políticas que deban considerarse en futuras negociaciones internacionales, programas y proyectos.

En este trabajo se combinaron dos metodologías. Una de tipo descriptiva, con el objetivo de encontrar tendencias, tanto a nivel nacional como local. En este sentido, las tendencias locales se estudiaron a partir de la menor unidad territorial que tiene Paraguay: la municipal. La dificultad de este tipo de abordaje radica en que Paraguay cuenta actualmente con 223 municipios, por lo que cualquier intento de comparación resulta complejo. Por ello, se seleccionaron 30 municipios –que concentran a un tercio de la población– por medio de un Indicador de Apertura Externa basado en los mismos criterios utilizados por el Banco Central del Paraguay para medir la capacidad competitiva de los productores nacionales en el mercado internacional.

De esta manera, a partir de dicho índice y con datos provistos por el *Atlas de Desarrollo Humano Paraguay 2005*, se ordenaron los municipios con el Indicador de Apertura Externa y se los clasificó en tres grupos: los diez municipios con más alto valor (alta apertura externa), diez con un valor medio y los diez con los valores más bajos (municipios relativamente cerrados). Posteriormente, con datos censales (1992 y 2002) se analizaron algunas variables con el objetivo de observar diferencias relevantes en el desempeño económico y social a partir de la exposición al exterior.

La segunda metodología utilizada es un ejercicio econométrico, con el fin de determinar la influencia de la liberalización económica sobre el ingreso de las mujeres a partir de su tipo de vinculación con el mercado.

Los impulsores de la liberalización económica señalan un círculo virtuoso entre este hecho y el crecimiento económico, ya que la mayor exigencia de incorporar tecnologías, incrementar los niveles de capital humano y lograr en definitiva una mayor productividad repercutiría positivamente en el ingreso y, por esa vía, en la reducción de la pobreza.

Sin embargo, la evidencia empírica señala que este vínculo no es tan claro. El efecto positivo de la liberalización sólo es posible cuando aumentan los precios de los bienes producidos por los sectores menos favorecidos, cuando disminuyen los precios de productos importados y se incrementan las opciones para los/as consumidores/as y el consumo, cuando sube la demanda de trabajo –principal factor de producción

poseído por las personas pobres— o cuando el sector público tiene una activa presencia en la generación de nuevas y mejores capacidades individuales y colectivas.

En Paraguay, la existencia de colectivos de mujeres muy diferentes por nivel socioeconómico, etnia, área de residencia e idioma hablado configura múltiples escenarios sociales, culturales y económicos en los que confluyen y se entrelazan esas variables, por lo que cualquier transformación económica tiene efectos diferenciados en cada uno de esos grupos.

La evidencia encontrada señala que, en general, la liberalización económica tuvo efectos heterogéneos, al igual que en el resto de América Latina. La liberalización económica, en un contexto de grandes desigualdades en las oportunidades económicas y educativas y sin políticas estructurales o por lo menos compensatorias, parece haber incrementado la brecha entre pobres y no pobres —pobreza de ingreso—, al haberse centrado en la agroexportación de bienes primarios con escaso uso intensivo de mano de obra. El acceso a tierra y capital se convirtió en el mecanismo que permitió sacarle ventajas a la inserción económica. Los/as propietarios/as de fuerza de trabajo se convirtieron en los “perdedores” del proceso, especialmente en el área rural. Una parte de ellos/as optó por migrar a los centros urbanos, algunos en plena expansión.

Las mujeres campesinas fueron particularmente afectadas por su casi inexistente dotación de tierra y sus limitaciones para el acceso al capital, lo que entre otras causas impulsó su migración a las ciudades. Allí pasaron a engrosar las filas del desempleo y del empleo precario. Hay un grupo de mujeres que parecen haberse visto beneficiadas por las medidas económicas de liberalización. Se trata de aquellas que contaban con activos como tierra y capital humano. El efecto sobre su nivel de ingreso fue positivo.

La liberalización económica en Paraguay parece haber generado un círculo “vicioso” que probablemente contribuyó a exacerbar las diferencias socioeconómicas. El patrón de inserción económica constituyó un mecanismo más de exclusión social y se sumó a los existentes, ya que no se implementaron otras políticas económicas y sociales que aumentarían la competitividad de otros sectores.

La inexistencia de un mercado de tierras eficiente que garantice el ejercicio del derecho a la tierra y de derechos de propiedad seguros, de infraestructura física y social que disminuya los costos de transacción de hombres y mujeres con mecanismos de financiamiento que faciliten el acceso al crédito, la falta de tecnología agrícola apropiada para incrementar el rendimiento y disminuir los riesgos asociados al sector agrícola y de las competencias educativas pertinentes para el tipo de inserción impulsado determinaron oportunidades desiguales.

Estos obstáculos se acentúan en las mujeres paraguayas, cuyo acceso a la tierra y al financiamiento está aún más limitado que en los hombres, con costos de oportunidad mayores por la división sexual del trabajo y con rezagos educativos que todavía persisten.

Frente a estos resultados, surge la relevancia del análisis de las políticas infelizmente llamadas de “segunda generación”. La distinción en el discurso entre políticas de “primera” y “segunda” generación señala implícitamente dos supuestos. El primero, la necesidad de una suerte de temporalidad en su implementación; y el segundo, la separación entre las dimensiones sociales, políticas y económicas. Las de “primera generación” son requeridas para crecer económicamente primero; y luego las segundas, para redistribuir, mejorar las condiciones sociales, aumentar la competitividad del sector privado y modernizar las instituciones estatales. El caso paraguayo, y en general el latinoamericano, muestran claramente la necesidad de un paralelismo temporal y político de la implementación de las políticas públicas, ante la insuficiencia de la apertura económica para resolver los problemas de pobreza y desempleo. Esta parece ser la lección aprendida de más de una década de transformaciones económicas sin sustento social y político.

El problema radica en los altos costos adicionales que podría tener la reversión de los indicadores, sobre todo aquellos relativos a la desigualdad y al rezago educativo, que en condiciones de pobreza requiere esfuerzos adicionales para garantizar la competitividad laboral en los tiempos que exige la integración.

Este trabajo, por ser pionero en el país, demandó largas y complejas discusiones con colegas para dar forma, primero, al proyecto, y luego al diseño metodológico y al documento final. Agradezco a los colegas Hugo Royg y Manuel Ferreira, quienes con sus comentarios y su experiencia me ayudaron a construir este informe, y a Marcos Maíz, quien leyó la versión final.

El documento presenta en primer lugar un breve recorrido por el debate que hace referencia a los vínculos conceptuales entre la economía y el género. A partir de este análisis, se analizan los posibles efectos del proceso de liberalización económica en los distritos (nivel territorial local) y en las mujeres. En el caso de los distritos, se distinguieron tres grupos de acuerdo al grado de inserción al mercado internacional: inserción alta, media y baja. Para realizar el estudio de los efectos en las mujeres se diseñó un modelo econométrico observando el impacto sobre el ingreso en dos grupos de mujeres: uno con aquellas con ocupaciones vinculadas al mercado internacional y otro con las mujeres menos vinculadas laboralmente a este mercado. Finalmente, en las conclusiones se exponen algunos desafíos que el país debe encarar para enfrentar las desigualdades económicas entre hombres y mujeres.