

Capítulo I

LA ECONOMÍA Y EL GÉNERO: UNA RELACIÓN COMPLEJA

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES en la vida económica de los países siempre ha sido importante, ya sea por sus actividades remuneradas como no remuneradas. Durante las últimas décadas, la necesidad de incorporar más perceptores al hogar debido a las sucesivas crisis económicas y el incremento en las oportunidades laborales para las mujeres hicieron que ellas se integraran masivamente al trabajo remunerado, incidiendo de manera directa e importante en el crecimiento económico. El aporte de las mujeres se hizo “visible” y se concretizó en los indicadores macroeconómicos; sin embargo, gran parte de la contribución femenina a la economía y el desarrollo permaneció y sigue permaneciendo olvidada.

La inexistencia del “género” como categoría económica y el fortalecimiento de dicha inexistencia por la ideología patriarcal que traspasa el ámbito meramente cultural para introducirse también en la economía son dos de las razones de este “olvido”. Las consecuencias podrían resumirse básicamente en la desigualdad e inequidad social, cultural, económica y política de las mujeres con respecto a los hombres.

Las mujeres han desarrollado diferentes actividades, contribuyendo al crecimiento económico. Gran parte de estas actividades no tienen una remuneración en términos de ingresos (trabajo doméstico) o se realizan al margen de las posibilidades de contabilización macroeco-

nómica (trabajo por cuenta propia); sin embargo, resultan fundamentales para la reproducción familiar y el sistema económico en general.

El trabajo doméstico no remunerado es una de las actividades primordiales de las mujeres. Este ha sido visto, históricamente, como perteneciente a la esfera cotidiana y privada de la mujer en contraste con la esfera pública del hombre: el mercado (Folbre, 1982). Una gran proporción de horas de trabajo femenino –necesario para el funcionamiento de la economía capitalista– quedan invisibles: el trabajo doméstico que no sólo incluye servicios, sino también producción de bienes para el consumo familiar. En las etapas de ajuste se producen transferencias de costos desde el mercado y el sector público hacia los hogares, donde las mujeres son protagonistas principales de un “ajuste invisible”. La caída en los salarios reales obliga a realizar mayor esfuerzo en el hogar, al tener que adquirir bienes no procesados más baratos pero que exigen mayor tiempo de elaboración, y disminuir o eliminar los servicios contratados en el mercado y realizarlos en el hogar. El necesario aumento de la eficiencia pública puede traducirse en una disminución del tiempo de internación e incremento de las horas que el hogar debe destinar a cuidar a los/as pacientes, o en un aumento del tiempo de espera de quienes concurren a las consultas, para lo cual los/as pacientes sacrifican horas de trabajo u ocio.

El trabajo doméstico no remunerado y el familiar no son las únicas actividades en las cuales las mujeres participan activamente sin ser adecuadamente contabilizadas como parte del producto nacional. También es el caso de las actividades por cuenta propia o del trabajo no remunerado. Su importancia radica en el hecho de que las mujeres, como parte de una estrategia para enfrentar una crisis económica, se abocan a este tipo de trabajos contribuyendo de manera importante al mantenimiento de su familia¹.

La ausencia de las consideraciones de género en el análisis económico volvió invisible el aporte de las mujeres, así como el efecto diferenciado que los fenómenos económicos tienen en hombres y mujeres. Como resultado de esta doble ceguera, las políticas económicas tampoco consideraron su impacto diferenciado por sexo, asumiendo una supuesta “neutralidad” de género. Los avances en este sentido se han venido dando paulatinamente, a través de la inclusión de ciertos temas en la agenda de investigadores/as, políticos/as y planificadores/as.

Durante los años treinta, la brecha entre salarios masculinos y femeninos fue el tema de discusión entre las feministas inglesas. La controversia, que tenía que ver con el lema “igual pago para igual tarea”,

¹ En este trabajo se considerará indistintamente a familias y hogares, aunque cabe resaltar que conceptualmente existen diferencias.

se focalizó en la determinación del salario bajo competencia imperfecta (Benería, 1995), supuesto que luego de la Segunda Guerra Mundial fue reemplazado por la premisa neoclásica de la competencia perfecta. En ambos períodos, el tratamiento de los diferenciales entre los salarios de hombres y mujeres se basó en la dinámica del mercado más que en el rol de las construcciones de género. Se supone que es el mercado el que determina el salario, de acuerdo con la oferta y la demanda de trabajo, sin la intervención de los estereotipos que definen, por ejemplo, que las mujeres deben cobrar menos porque no mantienen la casa, a diferencia del hombre que sí lo hace y por eso “merece” niveles salariales mayores.

En los años cincuenta, los neoclásicos iniciaron el análisis específico de la mujer en la economía. Jacob Mincer propone una explicación de los motivos por los cuales la participación de la fuerza de trabajo femenina fue incrementándose al mismo tiempo que el ingreso familiar (asumiendo una relación negativa entre el ingreso y la oferta de fuerza de trabajo). La respuesta a este fenómeno fue fundamentada, desde la microeconomía, en el efecto de sustitución generado por el incremento de los costos de oportunidad de quedarse en la casa; el aumento de los salarios alentado por el crecimiento económico del período creó un incentivo para el trabajo remunerado de la mujer. Este trabajo representó una transición hacia el interés del uso del análisis económico para el conocimiento de la esfera familiar.

En este mismo sentido, el aporte de Gary Becker a la teoría económica neoclásica es central. Para este enfoque, la familia como institución no juega un rol importante más que por sus miembros individualmente, por constituirse en consumidores y oferentes de fuerza de trabajo. Con la edición del *Tratado de la familia* de Becker (1981), la investigación económica sobre la familia y el fenómeno demográfico asociado a la economía adquirió relevancia. En dicho texto, y en otros publicados más tarde, Becker aborda temas que fueron marginados por el análisis microeconómico: la teoría del capital humano, la asignación del tiempo, el matrimonio, la fertilidad, el altruismo, la movilidad intergeneracional, entre otros. Al analizar el comportamiento de las familias con respecto al mercado laboral, este autor aplica la teoría de las ventajas comparativas: diferencias en las capacidades productivas determinan diferentes asignaciones de tiempo para lograr el equilibrio. Si hay un incremento en las tasas de retorno a escala, un miembro se especializará completamente en dicho trabajo. Becker asegura que este análisis puede ser aplicado a ambos integrantes de la pareja de manera idéntica, pues es el entrenamiento para el trabajo el que determina las diferencias en la asignación del tiempo.

En la década del setenta, son varios los temas abordados. Benería (1995) hace referencia a dos de ellos: la visibilidad de la mujer y su tra-

bajo, así como su inclusión en la fuerza de trabajo, en el desarrollo y el uso de estadísticas y la macroeconomía, focalizando el género en el desarrollo, las políticas de ajuste estructural y los modelos alternativos a los ortodoxos.

Un trabajo pionero en el caso del primer tema señalado es el de Ester Boserup (1970) quien, si bien no trabajó desde una perspectiva de género, sí proporcionó las bases para su profundización. Dos son los aportes sustanciales de su libro *Women's role in economic development*. En primer lugar, se refiere al hecho de que la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres no es natural; por el contrario, parte de una construcción socialmente establecida. En segundo lugar, señala que el desarrollo en los países del Tercer Mundo afectó de manera diferenciada a hombres y mujeres.

A este trabajo le siguieron otros, pero desde un enfoque crítico a la teoría de la modernización, dentro del cual se enmarca el de Boserup. Distintos temas son abordados en dichos estudios. Sin embargo, todos concluyen que, a pesar de que las mujeres contribuyen económicamente a los procesos de desarrollo, estos no las han beneficiado en la misma medida de su contribución (Leiva, 1987; CEPAL, 1993; Valdez y Gomáriz, 1993).

A nivel macroeconómico, los trabajos se dividen en aquellos que buscan proponer nuevos ejes de discusión como alternativa a las recetas de índole neoliberal y los análisis más empíricos y descriptivos sobre los efectos de los planes de ajuste en los países del Tercer Mundo. Muchos de los autores combinan ambas líneas de acción, ya que por lo general, ante el fracaso de la política macroeconómica neoliberal para cambiar la situación de las mujeres, surgieron los nuevos puntos de vista. A partir de la Década de la Mujer en 1985, las feministas comenzaron a prestar atención a estos aspectos. El análisis de los planes de ajuste, de la reestructuración económica, del desmantelamiento del Estado de Bienestar, de la feminización e informalización de la fuerza de trabajo, de los efectos de la globalización en la producción y del libre comercio desde una perspectiva de género adquirió importancia relevante.

Las consecuencias de los planes de ajuste se relacionan en gran parte con el desmantelamiento de los Estados de bienestar e intervencionistas. Los trabajos de Fernández Poncela (1994) y de Moser (1992) demuestran la forma en que la contracción del mercado de trabajo y la disminución del gasto público social afectan a las mujeres, especialmente a las pobres, revelando cómo ellas tratan de resolver sus problemas de sobrevivencia. Un trabajo empírico llevado a cabo en Nicaragua y Ecuador señala que es cada vez más dudosa la supuesta capacidad para sobrellevar el peso de la crisis. Moser hace referencia a un grupo específico de mujeres que “ya no equilibran sus tres roles, y predomi-

na el productivo” (1992: 197). Son principalmente las jefas² de hogar proveedoras únicas de ingreso, cuya salud física y mental se encuentra agotada por las extensas jornadas de trabajo, y cuyos hijos dependientes, por la falta de atención, desertan de la escuela y vagan por las calles. Estos hallazgos son verificados también por Ross (1983), quien encuentra una relación directa entre la satisfacción en el trabajo remunerado y la ayuda que obtienen las mujeres en el trabajo doméstico por parte de su pareja, por un lado, y el estrés femenino, por otro.

En este sentido, algunas autoras como Elson (1993) y Moser (1992) critican la supuesta neutralidad de género en las políticas macroeconómicas, señalando la existencia en ellas de un sesgo masculino, principalmente en las implementadas durante las últimas dos décadas, y que corresponden a los llamados “programas de estabilización y ajuste”. Al respecto, Moser afirma que dichos programas tienen un impacto diferenciado al interior de los hogares, según afecten a hombres o mujeres, niños o niñas (1992: 187), mientras que Elson (1990) identifica tres tipos de “sesgos masculinos”. El primero es el sesgo masculino en cuanto a la división sexual del trabajo, que ignora los obstáculos a la reasignación laboral en las políticas destinadas a producir un tránsito desde actividades no transables a las transables, para lo que ofrece incentivos a manufacturas intensivas y a cultivos de exportación. Las barreras de género a la reasignación del trabajo han significado mayor desempleo para hombres desplazados de las actividades no transables, mientras que para cualquier mujer que se inserta en una industria manufacturera orientada a la exportación han implicado trabajo extra desde el momento en que la actividad fabril se agrega a las labores domésticas no remuneradas, que los hombres desempleados aún se rehúsan a asumir. Es decir, el traslado de las mujeres desde ciertas actividades (como las de cuenta propia) hacia el trabajo asalariado (por ejemplo, en la maquila) conlleva problemas relacionados con el equilibrio de sus “obligaciones” familiares, que antes podía adecuar por la flexibilidad de horario del trabajo no asalariado pero que se dificultan con su inserción al trabajo asalariado.

El segundo sesgo masculino se refiere al trabajo doméstico no pagado, necesario para reproducir y mantener los recursos humanos. En la medida en que las políticas asuman implícitamente que estas actividades deben realizarse sin remuneración, estas se mantendrán sin importar cómo se redistribuyan los recursos. Esto plantea una crítica al supuesto neoliberal de una elasticidad casi infinita del trabajo doméstico de la mujer y de la capacidad de ella para continuar asumiendo sus múltiples funciones remuneradas y no remuneradas.

² La jefatura de hogar utilizada en este trabajo es la autodefinida por el/la encuestado/a.

El tercer sesgo masculino tiene relación con el hogar –institución social fuente del suministro de la fuerza de trabajo–, en la medida en que se supone que los cambios en la asignación del ingreso, en los precios de los alimentos y en el gasto público que acompañan a las medidas macroeconómicas y, fundamentalmente, a las de estabilización afectan a todos los miembros por igual. La idea de una función de utilidad conjunta lleva a considerar al hogar como un ente indiferenciado y unificado, obviando las posibles diferencias entre sus miembros. Para analizar este aspecto es necesario identificar la asignación interna de recursos, tiempo y trabajo y, principalmente, del poder en la toma de decisiones con que el hogar protege y amortigua el deterioro de las condiciones de vida.

El efecto global de las políticas de ajuste para las mujeres y los niños y niñas se tradujo en un deterioro alarmante de sus condiciones de vida, imponiendo serios obstáculos a su capacidad de reproducción (Fernández Poncela, 1994). Otro tipo de políticas macroeconómicas también ha contribuido a perpetuar las relaciones de género. La estrategia industrial de sustitución de importaciones en algunos países con énfasis en la industrialización pesada tendió a discriminar a la mujer por varias vías. La estructura de producción basada en el uso intensivo de capital priorizó el empleo de los hombres en el sector industrial formal, mientras que la mujer fue relegada a la fuerza de trabajo secundaria, a pequeños negocios o a la casa, con menores salarios comparados con los de la fuerza de trabajo primaria (Joeques, 1987; Moghadam, 1994: 38).

El impacto del gasto gubernamental –particularmente en el empleo gubernamental, los subsidios y los servicios– sobre el género también ha sido estudiado. En los países desarrollados y socialistas el Estado fue el mayor empleador de la mujer, proporcionándole, además de un puesto de trabajo funcional a las responsabilidades familiares, otros servicios asociados al mismo, como seguridad social y guarderías infantiles. Por otro lado, algunos autores como Joeques (1987) señalan que el sector público es, en muchos casos, menos discriminatorio que el privado.

Las tendencias de largo plazo, la globalización y los cambios estructurales “cíclicos y seculares” son abordados por otro grupo de economistas, sobre todo con respecto al trabajo asalariado de la mujer. Erturk y Cagatay (1995) analizan las implicaciones macroeconómicas de los ciclos económicos en la composición de género (o feminización) de la fuerza de trabajo y en la intensidad del trabajo femenino en el hogar. Cagatay y Ozler (1995), al estudiar empíricamente la relación entre la fuerza de trabajo femenina en el proceso de largo plazo del desarrollo económico y los cambios macroeconómicos asociados al ajuste estructural, encontraron que esta relación tiene forma de *U*. Durante los estadios iniciales de comercialización y transición hacia el desa-

rrollo capitalista, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo disminuye a medida que se avanza en el desarrollo. Con el proceso de industrialización y urbanización, los mayores niveles educativos y los nuevos comportamientos en la fecundidad, esta tasa se incrementa. Por otro lado, en los países en que se han aplicado planes de ajuste, el empeoramiento de la distribución del ingreso hace que las mujeres incrementen su participación en el trabajo asalariado. Howes y Singh (1995) consideran, tanto para los países subdesarrollados como para los desarrollados, las implicaciones de largo plazo de la economía internacional en el empleo relativo entre hombres y mujeres, mientras que Rocha (1992) focaliza su trabajo en la globalización y el empleo femenino en América Latina.

Uno de los aportes interesantes desde la teoría política a la economía ha sido el nexo entre la autonomía económica de las mujeres y la democratización de las relaciones en la familia. Schmukler (1995) señala la existencia de procesos de democratización en la familia derivados de una mayor autonomía económica de las mujeres y de otros miembros del hogar. La familia deja de verse como un ente homogéneo con un “dictador benevolente” con autoridad para tomar las decisiones familiares e incluye la posibilidad de conflictos en su interior, determinados por la dinámica de los cambios en las negociaciones de poder entre los géneros y entre las generaciones (McElroy y Horney, 1981; Manser y Brown, 1980; Sen, 1990).

Las incorporaciones de nuevas categorías de análisis al debate económico han permitido a la economía modificar su andamiaje teórico y ser más permeable a nuevas temáticas, producto de los cambios económicos, políticos y sociales de las últimas décadas. En este sentido, un tema incipiente es el impacto de la globalización y la apertura económica sobre las mujeres en particular.

LAS POLÍTICAS: MUJERES Y GÉNERO EN LOS MODELOS DE DESARROLLO

La preocupación por la integración de la mujer en el desarrollo ha sido un tema que adquirió importancia durante el presente siglo, en especial a partir de la posguerra. La declaración del Año Internacional de la Mujer (1975) y luego del decenio de la mujer tuvo como resultado una profusión de estudios, diagnósticos e investigaciones desde distintas ópticas, muchos de los cuales dieron luz a proyectos y acciones específicas en torno a la reflexión sobre la igualdad de la mujer en prácticamente todos los países.

Los avances en este sentido se vieron reflejados en casi toda América Latina, fundamentalmente en el aspecto legal, creándose el marco adecuado para la consecución de dicho objetivo. El proceso de

modernización por el que atravesaron los países latinoamericanos durante las últimas dos décadas promovió, asimismo, el mayor acceso de la mujer al mercado laboral, al proceso educativo, a nuevas pautas culturales y a mejores condiciones sanitarias, lo que influyó, a su vez, en menores niveles de fecundidad y mortalidad materna.

Sin embargo, si se profundiza en las modificaciones ocurridas, se encuentran fuertes contradicciones generadas por el proceso de desarrollo. El acceso de la mujer al mundo laboral se produjo en gran parte en sectores de baja productividad y tecnología atrasada, sin seguridad económica ni social, en medio de discriminaciones salariales y segregación ocupacional (Rendón y Pedrero, 1976; Pedrero et al., s/f; McLaughlin, 1978; Alonso et al., 1984; García de Fannelli, 1989; Faulkner y Lawson, 1991; Benería y Roldán, 1992; Blau y Ferber, 1992; Darity, 1995; Hernández M., 1995; Sorensen y Trappe, 1995). En su hogar, ellas no pudieron desligarse totalmente de las labores domésticas, debiendo recurrir a la colaboración de otras mujeres para el cumplimiento de estas “obligaciones”, a la extensión de la jornada diaria o a la disminución de su tiempo libre para hacerse cargo ellas mismas, con el consiguiente agotamiento físico y mental de la doble jornada (Eviota, 1986; Moser, 1992; Fernández Poncela, 1994: 16). La severa crisis de los Estados intervencionistas de las últimas décadas condujo a que actividades que anteriormente eran asumidas por el Estado fueran suprimidas, y esto agravó la situación de las mujeres. Esto dio lugar a la denominada tercera jornada de trabajo³.

El resultado de la desigualdad de género en la mujer se resume en una famosa formulación de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer.

Mientras la mujer constituye la mitad de la población mundial, y desempeña dos tercios de las horas trabajadas (aunque figuran trabajando un tercio), ellas sólo reciben el 10% del ingreso mundial y tienen el 1% de las propiedades registradas a su nombre (Moghadam, 1994: 9).

Diversas han sido las causas por las cuales los planes de desarrollo no llegaron a la mujer en igual grado que al hombre:

- A las mujeres no se las incluye como grupo objetivo en los proyectos de desarrollo, ya que se da por sentado que se beneficiarán por el *efecto goteo* una vez que el desarrollo alcance a los hombres.

³ Cuando se habla de jornadas de trabajo, la literatura no se refiere únicamente a las horas de trabajo remunerado, sino también a las responsabilidades y tareas que se van sumando en el caso de las mujeres.

- Las estrategias tradicionales para llegar a la mujer han sido inadecuadas porque no existen metodologías para llegar a los pobres, entre los que se encuentra la mayor proporción de mujeres.
- Los gobiernos no han destinado suficientes recursos para lograr el objetivo de integrar a la mujer al desarrollo, ni los presupuestos se han realizado con una perspectiva de género.
- La situación de la mujer no ha sido reconocida como preocupación en los estudios sobre la repercusión de las políticas macroeconómicas en el crecimiento.

Las últimas décadas se han caracterizado por dos tipos de procesos: uno político y otro económico (León, 1993). El primero estuvo definido por una vuelta a la democracia en los países que vivieron bajo regímenes de dictadura militar y una profundización de la democracia en aquellos con democracias restringidas pero estables. El económico, cuyo contexto fue la crisis de la deuda, se caracterizó por programas de ajuste y estabilización con altos costos sociales. En estas condiciones, se verificó en prácticamente todos los países latinoamericanos una fuerte tensión entre los esquemas de democratización política y la implementación de planes macroeconómicos que dejaron como herencia mayores niveles de desigualdad social y económica, socavando las bases de la legitimidad política.

El desafío de armonizar política, desarrollo económico y equidad social se convirtió –y sigue vigente como tal– en uno de los temas de controversia a nivel del Estado y la clase intelectual. Así, los diferentes esquemas de democratización del régimen político se orientaron a la ampliación de la ciudadanía política y social de diferentes grupos sociales y partidos políticos. Sin embargo, las difíciles condiciones socioeconómicas que impusieron los procesos de ajuste frenaron las posibilidades de la participación y, en especial, del contenido de esta participación.

El afianzamiento de la democracia en la mayoría de los países se ha fundamentado, de esta manera, en el perfeccionamiento jurídico de sus elementos formales, dejando al margen el fortalecimiento y la integración de los grupos sociales en el proceso.

Las políticas sociales reflejan el contexto político y económico en el cual surgen: una coyuntura contradictoria. Al mismo tiempo que se abren espacios, se limita y restringe su contenido. El paso de las políticas sociales de los Estados de bienestar o intervencionistas hacia las de corte neoliberal que surgieron paralelamente a los programas de ajuste y los procesos de democratización implicó cambios en los lineamientos que determinaron la elaboración e implementación de tales políticas.

Hasta fines de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países afirmaba que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las productivas.

En los años sesenta y comienzos de los setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualdad –más declarativa que real– de las jerarquías del desarrollo económico y el desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, se comenzó a comprender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, condicionada tanto por problemas económicos como no económicos: políticos, culturales, sociales e históricos. De ahí que las políticas sociales empiezan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

La década del ochenta marcó un cambio brusco. Los efectos de la crisis, así como los fracasos de la política expansiva y de redistribución de los Estados de bienestar e intervencionistas, hicieron de los términos “crecimiento sano” y “ajuste” el objetivo de las políticas económicas de corto plazo. La inevitabilidad de los recortes presupuestarios y, por lo tanto, del redimensionamiento de las necesidades y problemas sociales repercutió en la visión, principalmente desde el Estado, de las políticas sociales.

En efecto, si en los años sesenta las metas sociales se derivaban de las económicas, en los setenta ambos objetivos eran complementarios; sin embargo, a partir de los ochenta las metas sociales se desvincularon por completo de las económicas, quedando las políticas sociales rezagadas frente a las de índole macroeconómica. Nuevamente, a partir de la década del noventa, las primeras vuelven a convertirse en tema de discusión por los efectos de los programas de ajuste implementados en los países subdesarrollados. Altos índices de pobreza y marginación hacen visible la necesidad de buscar nuevas respuestas para los sectores en peores condiciones socioeconómicas: los pobres.

La trayectoria temporal de las políticas sociales descritas coincide con los cambios ocurridos en las concepciones de políticas dirigidas hacia las mujeres. Así, de las políticas de bienestar se ha pasado a las de equidad y antipobreza y, luego, a los otros enfoques llamados de eficiencia y “empoderamiento” (*empowerment*). Estos enfoques no

suponen un proceso lineal en el cual uno va cediendo lugar a otros en momentos determinados. Al contrario, algunos de ellos han ido apareciendo más o menos simultáneamente y se han implementado en políticas en forma conjunta o combinada.

En los años noventa, los efectos de los procesos de liberalización se hacen cada vez más visibles y dan lugar a un nuevo desafío en torno a los efectos diferenciados que estos tienen en hombres y mujeres, y a las políticas que es necesario debatir para disminuir el impacto negativo y lograr que ellas puedan acceder a los beneficios del proceso en igualdad de oportunidades. Surge así la necesidad de analizar la liberalización comercial no sólo en términos teóricos y empíricos tradicionales –sobre el crecimiento económico, el acceso a nuevos mercados y las disparidades de poder de negociación entre naciones– sino también a partir de su impacto microeconómico y familiar sobre las mujeres, y de la posibilidad de incorporar este tema y a las mujeres en los espacios de negociación y decisión.

LA POBREZA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La forma en que se define la pobreza revela, en primer lugar, los supuestos y las bases teóricas sobre las que se construye el concepto y, en segundo lugar, determina la metodología de medición y las perspectivas sobre las cuales se elaboran las políticas públicas. A lo largo de los años se han propuesto diferentes formas de definir qué es la pobreza, aunque en términos generales todas se refieren a un estado de privación o carencia que impide al individuo o a las familias desarrollarse plenamente en todas las esferas de la vida. Dichas carencias fueron vistas tradicionalmente desde dos perspectivas: la del ingreso y la de las necesidades básicas.

La primera de ellas, la perspectiva del ingreso, señala que una persona es pobre cuando su nivel de ingresos es inferior a un mínimo necesario para cubrir una canasta de bienes que satisfagan las “necesidades básicas”. Las críticas a esta forma de ver la pobreza, en el sentido de que el ingreso por sí solo no necesariamente determina el estado de bienestar de una persona, abrieron las puertas al análisis de las necesidades que deberían ser cubiertas para garantizar una existencia digna.

Así surge la idea, basada en las premisas de la Teoría de la Justicia de Rawls, de crear una canasta de bienes y servicios “básicos” para lograr una calidad mínima de vida. Por lo tanto, la segunda perspectiva, la de las necesidades básicas, asume que son pobres aquellas personas o familias que no cuentan con los medios materiales para satisfacer en una medida mínimamente aceptable las necesidades humanas. Estas necesidades tienen que ver con alimentación, salud, vivienda, educación, recreación, vestido y calzado, y transporte.

Las múltiples críticas a las visiones señaladas generaron un debate que se da en el marco de un nuevo paradigma también en materia de desarrollo. A partir de 1990, con la presentación del concepto de *desarrollo humano* inspirado en las ideas de Amartya Sen, también surge una nueva forma de considerar la pobreza. Se propone ver al desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades y oportunidades de la gente, hombres y mujeres, lo que les permite tener la libertad real para perseguir los objetivos que ellos mismos valoran. Las capacidades deben constituir las metas básicas de una sociedad, y debe garantizarse la generación de los medios necesarios para conseguirlas. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las capacidades de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar las capacidades y oportunidades, la pobreza significa que se deniegan las opciones fundamentales del desarrollo humano. El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo. Una manera, “la perspectiva conglomerativa”, se concentra en los adelantos de todos los grupos de cada comunidad, desde los ricos hasta los pobres. Esto contrasta con el otro punto de vista, “la perspectiva de privación”, que juzga el desarrollo por la forma en que viven en cada comunidad las personas privadas de recursos.

La perspectiva de la capacidad definida en el marco de este nuevo paradigma señala a la pobreza como la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Los “funcionamientos” pueden variar desde los físicos (como estar bien nutrido, estar vestido, vivir en forma adecuada y evitar la morbilidad prevenible) hasta los sociales (como participar activamente en la vida de la comunidad a la que se pertenece).

En 1997, el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD propone el concepto de pobreza humana. Si bien este enfoque incorpora las tres perspectivas, particularmente le da énfasis a la de la capacidad. “Si el ingreso no era el total del bienestar, la falta de ingreso no podía ser el total de la pobreza” (PNUD, *Informe 2000*: 22). En el concepto de capacidad, la pobreza de una vida se basa no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y por circunstancias personales, para vivir una vida valiosa y valorada.

Sen (2000), criticando la falta de ingreso como forma de definir la pobreza, justifica que se la aborde como la privación de capacidades.

- Las privaciones son intrínsecamente importantes, mientras que la renta es uno de los instrumentos para solucionar ciertas privaciones. Hay otros factores que influyen en la privación de las

capacidades, además de la falta de ingreso. La percepción de un ingreso no se traduce, en forma automática, en un aumento de las capacidades. ¿Qué ocurre con las personas discapacitadas o de mayor edad que requieren un nivel de renta mayor para lograr las mismas funciones que otra persona más joven o sana?

- La relación instrumental entre la falta de ingreso y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras, e incluso de unas familias e individuos a otras familias e individuos. Esto tiene que ver con lo que señalaba Max-Neef acerca de la relatividad de los satisfactores. Para Sen, la edad, el sexo y los roles sociales de las personas, así como el lugar y las condiciones de residencia, generan necesidades específicas. Es fundamental considerar esta heterogeneidad, sobre todo en lo referente a las políticas públicas.
- La escasez de ingresos puede compensarse con el acceso a otros activos o servicios públicos. La existencia de una red eficiente de agua potable, la provisión de bienes públicos gratuitos y de calidad como seguridad, educación y atención primaria de la salud, y la pertenencia a una red de amigos, parientes y organizaciones comunitarias reducen el impacto negativo de la insuficiencia de ingresos.

La consideración de la pobreza como la privación de las capacidades hace más complejo el tratamiento de las políticas públicas ya que, como se vio, el ingreso deja de ser el fin de la política para convertirse sólo en un medio y, por lo tanto, es necesario incluir otras dimensiones vinculadas directa o indirectamente al ingreso. Así, en este contexto es necesario hablar de la importancia del crecimiento económico como generador de recursos económicos y de empleo, de la cobertura educativa y sanitaria, de la seguridad ciudadana y del “empoderamiento” de las personas, entre otras cuestiones.

La lucha contra la pobreza no puede verse sólo como un problema de ingreso. Este constituye uno de los medios, pero el objetivo debe ser la expansión de las capacidades humanas, a través de un aumento de la productividad en el trabajo, de una mejora en su calidad de vida y de un aumento de su poder para ejercer sus derechos.

Este nuevo andamiaje teórico es particularmente importante para las mujeres, ya que permite incluir aspectos centrales en sus vidas. Al ubicar el análisis en las capacidades y oportunidades, es posible analizar las diferencias entre hombres y mujeres en términos de los roles socialmente construidos y la forma en que los mismos obstaculizan la libertad de acción.

En primer lugar, es posible analizar los mecanismos por los cuales las mujeres tienen más dificultades para conseguir un empleo

que se traduzca en un ingreso. Las responsabilidades domésticas y familiares, la necesidad de contar con el “permiso” del padre o la pareja y su mayor exposición a la violencia sexual impactan negativamente en su autonomía económica. El problema de la pobreza para el desarrollo humano no sólo consiste en quiénes y cuántos son los pobres, sino que también abarca la dinámica y los procesos que explican dicha situación.

En segundo lugar, no siempre tener un ingreso, aun cuando este sea relativamente alto, significa para las mujeres un mayor consumo y bienestar. El hecho de que existan patrones diferenciados de gasto está demostrando que las mujeres invierten proporcionalmente un mayor nivel de ingreso en el hogar que los hombres, lo que significa menores recursos para ellas mismas, que podrían ser destinados a su salud, capacitación laboral u ocio –satisfactores imprescindibles para lograr una vida productiva y saludable en el corto y largo plazo. Por otro lado, el control que los hombres tienen sobre el ingreso de las mujeres del hogar en algunas sociedades impide que ellas traduzcan ese ingreso en mejores condiciones de vida.

Desde la perspectiva de género, es importante considerar la necesidad de incorporar al análisis de la pobreza una visión dinámica de los procesos que contribuyen a su generación, así como la heterogeneidad existente entre hombres y mujeres y el carácter relacional que asume el problema. Esto significa que la pobreza no puede verse como una fotografía, sino como resultado de dinámicas culturales, sociales, económicas y demográficas que ubican a hombres y mujeres en posiciones diferenciadas, con carencias y privaciones diferentes y oportunidades de cambio distintas. El entorno social y el familiar adquieren relevancia como unidades de análisis, así como el mercado laboral. Y a esa complejidad deben agregarse los factores edad y etnia, que se interrelacionan con el género.

De acuerdo con cada una de las definiciones señaladas, existen respectivas formas de medición. Las dos metodologías más utilizadas son la de la Línea de Pobreza (LP) y la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La disponibilidad de datos, debido a la facilidad de captación y a su bajo costo relativo, ha impulsado su uso generalizado.

El método de la LP surge de la idea de que la pobreza es un problema originado por la incapacidad monetaria para adquirir los bienes y servicios –perspectiva del ingreso– que se incluyen en una “Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales”. El cálculo del costo de dicha canasta permite construir una línea que separaría a los hogares e individuos que se ubican por debajo o por encima de dicha línea. Son pobres aquellos que permanecen debajo, y no pobres los que perciben ingresos superiores a la línea de pobreza.

El sistema dicotómico de la línea de pobreza es insensible a los cambios en los niveles absolutos de pobreza y a las modificaciones internas que se producen en el mismo lado. Por ejemplo, este método no permite distinguir diferentes niveles de pobreza entre hombres y mujeres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La focalización en el poder de compra deja al margen los mecanismos de autoabastecimiento que las familias implementan para su sobrevivencia, con lo cual se margina a gran parte de la economía del Tercer Mundo (la no monetizada) y fundamentalmente a la mujer, quien es la encargada de la implementación de estas medidas.

Este concepto, si bien privilegia al hogar como unidad de análisis –lo cual tiene la ventaja de poder trasladar el análisis de la pobreza como condición individual de la persona hacia el grupo humano donde la mujer tiene particular importancia: la familia–, sólo toma en cuenta el ingreso del hogar y su suficiencia para lograr un nivel aceptable de bienestar. La forma en que los hogares distribuyen el ingreso es vista como una elección privada más que de política pública. Los principios de optimización se encargan de la distribución de la pobreza intrafamiliar. En este punto se encuentra el gran problema teórico de las conceptualizaciones de pobreza usualmente utilizadas. Ni el género ni las generaciones son tomadas en cuenta cuando se analiza este fenómeno.

El análisis a partir del estudio de la influencia de las generaciones en el hogar permite señalar que el estatus de pobre se transmite de los padres a los hijos a través de varios mecanismos, como por ejemplo la falta de educación formal de los hijos de padres pobres, que los inhabilita para ejercer actividades mejor remuneradas, o su falta de acceso a recursos económicos para iniciar negocios más rentables o productivos.

Al no incluir el género como categoría de análisis, queda fuera también el problema de la desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior del hogar, lo que puede ubicar a las mujeres como miembros más pobres frente a los hombres. Las mujeres, al tener que asignar mayor tiempo al espacio doméstico, ven restringidas sus oportunidades de acceder a medios de producción, información, educación, capacitación y activos sociales importantes para mejorar el nivel de empleo u obtener mejores créditos, entre otros.

La perspectiva de las necesidades básicas propone, como sería lógico, medir la pobreza a partir del acceso o no de las personas y familias a determinados bienes y servicios: salud, educación, vivienda, servicios públicos, etc. Los hogares pobres son los que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas⁴.

4 En Paraguay, las cuatro necesidades básicas incorporadas a este indicador son: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y capacidad de subsistencia.

Estas metodologías no son excluyentes entre sí, sino complementarias, ya que miden la carencia o insatisfacción de sólo un grupo de factores que determinan el nivel de bienestar. Estas dos metodologías son las que se utilizan con mayor frecuencia, en términos de Sen, para “identificar” a los pobres.

Con el objetivo de superar las limitaciones encontradas en los métodos anteriores se desarrollaron otros que procuraron integrar todos los componentes del bienestar. Con el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997* del PNUD, no sólo se introduce el concepto de pobreza humana, sino que también se presenta el Índice de Pobreza Humana (IPH). Este busca incluir las diferentes características de la privación de la calidad de vida para llegar a un juicio agregado sobre el grado de pobreza de una comunidad. El IPH se construye a partir de tres aspectos básicos del desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida. La primera privación se relaciona con la supervivencia, es decir, con la vulnerabilidad a la muerte relativamente temprana, que está representada por la proporción de personas que morirá antes de los 40 años. La segunda dimensión se refiere a la exclusión de los conocimientos, medida por el porcentaje de adultos analfabetos. El tercer aspecto se refiere al nivel decente de vida, en particular el aprovisionamiento económico general, reflejado en el acceso a servicios de salud, la disponibilidad de agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos. En este indicador no se incluyó el ingreso privado por la dificultad de medir a todas las sociedades con la misma línea de ingreso. Las pautas de consumo –vivienda, alimentación, recreación, comunicaciones, vestido, etc.– varían de una comunidad a otra y, por lo tanto, un ingreso mínimo uniforme podría no ser el mismo para todas las comunidades.

Como se puede ver, el concepto de pobreza humana identificado es más amplio que el IPH, indicador utilizado para medirlo. Dimensiones críticas de la pobreza humana se excluyen del citado indicador: falta de libertad política, incapacidad para participar en la toma de decisiones, falta de seguridad personal, incapacidad para participar en la vida de la comunidad y amenazas a la sostenibilidad y la equidad intergeneracional. Desde la perspectiva de género, no se incluyen variables fundamentales como la intensidad del trabajo y el uso del tiempo.

No obstante, cabe señalar que el concepto mismo de desarrollo humano está en construcción, con lo cual también lo está el de pobreza humana. Por otro lado, la construcción de las estadísticas tiene sesgos de género, ya que no incorporan de manera generalizada información por sexo, o en otros casos ni siquiera existe el dato, como ocurre con la producción económica no monetizada o el uso del tiempo al interior del hogar.

Otro de los debates incluidos cuando se trata el tema de la pobreza es si se considera a los pobres como aquellos por debajo de un determinado nivel de subsistencia (pobres absolutos) o aquellos que, comparados con otros, tienen un nivel de vida menor (pobres relativos). La primera consideración que es necesario realizar es que no resulta posible, en términos de derechos y dignidad humana, relativizar la privación en función de la disponibilidad de recursos locales o de la cultura. La norma absoluta define un conjunto de elementos que son irrenunciables para el bienestar de los individuos, independientemente de la comunidad o país. Para algunos autores (Sen, 1997; 2000; Sen y Nussbaum, 1996), la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, mientras que es relativa cuando se habla de bienes. Los hogares incapaces de obtener suficientes alimentos son considerados pobres en términos absolutos, pero la composición de esa canasta puede variar entre familias, comunidades, regiones o países.

El enfoque de las capacidades reconcilia las visiones opuestas de pobreza absoluta y pobreza relativa, ya que indica que la privación relativa de los ingresos y los productos puede llevar a una privación absoluta en las capacidades mínimas (Cagatay, 2001). La pobreza, de esta manera, se ve relacionada con la desigualdad social. Las desigualdades estructurales son cruciales para entender y reducir la pobreza.

Como puede verse, entender la pobreza desde una perspectiva de género implica considerarla como un fenómeno complejo, integral y sistemático que requiere políticas de iguales características. Las políticas de erradicación de la pobreza deben incorporar aspectos relativos al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la autonomía física y económica, la participación social y política, la eliminación de los sesgos en el mercado laboral y la flexibilización del patrón de división sexual del trabajo. Por lo tanto, las políticas deben estar dirigidas tanto al ámbito productivo como reproductivo.

LA LIBERALIZACIÓN Y SU IMPACTO DIFERENCIADO SOBRE LAS MUJERES

De acuerdo a lo expuesto en párrafos anteriores, la supuesta neutralidad de género de las políticas ha sido rechazada por la amplia evidencia empírica que muestra los efectos diferenciados en hombres y mujeres de los resultados de dichas políticas, especialmente en el contexto de América Latina. En estos países, la apertura económica se produjo en el marco de los programas de ajuste estructural y del Consenso de Washington, lo que significó la apertura de los mercados de manera indiscriminada con una paralela disminución del gasto público. La retracción del sector público impactó en las condiciones de vida al interior de los hogares, donde las mujeres cumplen roles estratégicos en el mantenimiento del

nivel de bienestar. En el ámbito laboral, los derechos de propiedad desigualmente distribuidos, los sesgos en la formación del capital humano, las brechas en los ingresos y salarios y en el acceso a información y tecnología determinan oportunidades distintas. A diferencia de estos países, la integración de los países desarrollados se dio en medio de negociaciones y acuerdos regionales e importantes subsidios que protegieron los mercados considerados estratégicos, así como también en el marco de menores desigualdades de ingreso y de capacidades educativas entre hombres y mujeres. Afirma Cagatay (2001: 23):

Las políticas comerciales y su rendimiento afectan a hombres y mujeres de forma diferenciada debido a sus diferentes posiciones y poder sobre los recursos dentro de la economía. Las desigualdades basadas en el género tienen un impacto diferente sobre los resultados de la política comercial, dependiendo del tipo de economía y de sector. El resultado es que las políticas de liberalización comercial no pueden dar los resultados esperados. El análisis de género resulta esencial para la formulación de las políticas comerciales que aumenten la igualdad de género y el desarrollo humano en lugar de limitarlos.

La mayoría de los enfoques económicos desde los clásicos en adelante está de acuerdo en que las economías abiertas se dirigen, a largo plazo, al desarrollo y, por tanto, a la reducción de la pobreza. Algunos destacan, sin embargo, que en este proceso en el corto plazo se producen “pérdidas” y “ganancias”, ya que no todos los sectores económicos y sociales cuentan con la misma capacidad para enfrentar los ajustes derivados de la liberalización. De ahí la pregunta sobre el efecto que tiene el proceso en la pobreza y la desigualdad.

Si bien la liberalización y la pobreza son fácilmente conceptualizables y medibles y existen diferentes criterios para hacerlo, la evidencia empírica muestra que los vínculos entre ambas categorías analíticas y sus relaciones de dependencia no presentan las mismas características, sentido e intensidad en todos los países, épocas y grupos sociales. La forma que toman la liberalización, la estructura de los mercados, las pautas de consumo, producción e inversión en los hogares, la participación del Estado en la economía y las características de los pobres impide encontrar patrones persistentes, sistemáticos y generalizables.

La liberalización económica impacta en la reducción de la pobreza vía el crecimiento económico, al presionar hacia el incremento de la productividad por la mayor competencia con el exterior, la incorporación tecnológica, el acceso a bienes de capital y el uso eficiente de los recursos productivos. Este círculo virtuoso de liberalización económi-

ca-crecimiento económico-pobreza indujo a proponer políticas de apertura externa que se materializaron en el Consenso de Washington.

Sin embargo, la evidencia para América Latina muestra que este vínculo sólo se realizó en países que impulsaron un fuerte gasto social, cuyo resultado principal fue el mejoramiento de la calidad de la mano de obra, lo que repercutió positivamente en el crecimiento del producto. El efecto se potencia en la medida en que los hogares también deciden invertir sus ingresos en rubros que promuevan mejores capacidades (agua potable, alimentación, salud, educación). Uno de los factores principales de esta conducta es el control que las mujeres tienen sobre los recursos del hogar. Por lo tanto, se espera que, en la medida en que ellas puedan tomar decisiones respecto de la distribución intrafamiliar, el efecto sea mayor.

La ampliación de las capacidades educativas básicas y técnico-profesionales aumenta la productividad de la mano de obra, tanto en el sector urbano como en el rural, ya que contribuye a incrementar la capacidad técnica, la apertura a los cambios tecnológicos, la gestión eficiente de la información y de los recursos, y habilita para el uso de nuevas técnicas, entre otras cuestiones. El acceso a un nivel adecuado de salud y nutrición también incrementa la productividad a través de la disminución de la morbilidad y el ausentismo laboral (Ranis y Stewart, 2002).

El incremento de la productividad será beneficioso para los pobres, además, si esto significa aumento de bienes o servicios y no disminución en el uso de insumos o incremento de las importaciones. Si ocurre lo segundo, probablemente a corto plazo se reducirá el empleo en las ramas proveedoras de insumos o de bienes sustitutos de los importados (Winters et al., 2002).

Estas capacidades contribuyen particularmente al proceso de liberalización, que exige mayor dinamismo de la mano de obra y del sistema educativo y de investigación y desarrollo para generar, incorporar y transformar los avances tecnológicos requeridos para el fomento a las exportaciones y la creación de nuevos patrones de producción.

La posibilidad de que el crecimiento económico logre reducir la pobreza está dada por su efecto sobre la distribución del ingreso. En la medida en que el incremento del producto genere ingresos más que proporcionales en el quintil más pobre, la desigualdad tenderá a disminuir, así como la pobreza. No obstante, los estudios realizados al respecto no llegan a encontrar evidencia contundente que confirme la hipótesis de que, en promedio, el crecimiento económico lleve automáticamente a la reducción de la pobreza.

En el marco de la teoría neoclásica tradicional, el efecto ingreso se basa en el Teorema de Stolper-Samuelson, que establece que, suponiendo a la oferta de factores como fija y a los salarios flexibles, el

comercio internacional debería conducir a un incremento en las remuneraciones del factor de producción relativamente abundante con respecto al factor escaso. Las ventajas competitivas de un país se basan en el uso intensivo del factor abundante en los bienes producidos por dicho país (Teorema de Heckscher-Ohlin), por lo que la liberalización comercial incrementará la demanda de dicho bien y su precio relativo, así como las remuneraciones al factor de producción abundante (Teorema de Stolper-Samuelson).

En gran parte de América Latina, y particularmente en Paraguay, el factor abundante es la mano de obra no calificada, debido a lo cual habría que esperar efectos positivos sobre las remuneraciones en este sector y, por esa vía, sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Autores como Winters et al. (2002), Bannister y Thugge (2001) y Reimer (2002) sintetizan los mecanismos que relacionan el comercio con la pobreza a partir de la evidencia empírica hallada en los estudios focalizados principalmente en Asia y África, y en menor medida en América Latina. Ellos incluyen los siguientes vínculos.

- Cambios en los precios y la disponibilidad de bienes y servicios: un incremento del precio de los bienes producidos por los hogares, especialmente por los minifundios rurales, incrementa el ingreso real de los sectores campesinos. Cambios en los precios de insumos importados utilizados en la producción disminuyen la competitividad interna y esto puede generar reemplazo de bienes nacionales por bienes importados afectando al nivel de empleo e ingreso de los/as trabajadores/as de ese sector. Por otro lado, la disminución de los precios de productos importados puede incrementar las opciones para los/as consumidores/as y el consumo. La mayor competitividad de importaciones de insumos impulsa nuevas oportunidades de producción, pero paralelamente pueden cerrarse los mercados que abastecían la demanda interna debido a la sustitución de productos locales por los importados. Las privatizaciones disminuyen los puestos de trabajo, pero las maquilas pueden crearlos. La disminución del sector público y la transferencia de responsabilidades hacia el sector privado pueden generar mercados ausentes en algunas regiones o grupos económicos. Por ejemplo, la salida de la banca pública y su reemplazo por la privada puede dejar sin acceso al crédito y a la asistencia técnica a sectores económicos que no son rentables.
- Cambios en el ingreso y el empleo: el modelo de producción con el que los países se insertan en el comercio internacional determina el impacto sobre los/as pobres. Las personas pobres generalmente ofrecen mano de obra no calificada. Cuando la apertura exter-

na aumenta la demanda de productos intensivos en trabajo, las personas pobres resultan beneficiadas. La mayor competitividad empresarial tiene como resultado una mayor inversión del sector privado y la creación de nuevos empleos.

- Participación del sector público, tanto por el lado del gasto público como de los impuestos: el gasto público es esencial para los/as pobres, ya que permite dotar a los mismos de capital humano (salud y educación) generando las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos de la competitividad derivada de la globalización; igualmente, el gasto en infraestructura vial les permite incorporarse en condiciones más ventajosas a los mercados y, por su parte, el gasto en infraestructura sanitaria hace posible disminuir el tiempo dedicado a la obtención y tratamiento de agua, aumentando el dedicado al empleo remunerado. Sin embargo, generalmente el proceso de integración tiene como resultado una restricción del gasto público por la caída de los aranceles e impuestos. Por otro lado, aquellas regulaciones que fortalecen la competencia permiten la transmisión de los beneficios en los precios y costos hasta las pequeñas unidades de producción, con la mínima intervención de oligopolios, monopolios o monopsonios.
- Clima de inversión: el clima de inversión fue definido por el Banco Mundial como las políticas públicas y conductas de los actores relevantes que influyen en las oportunidades e incentivos para invertir. El clima de inversión se relaciona, en parte, con el punto anterior, ya que el gasto social puede ser particularmente importante para generar la igualdad de oportunidades en el acceso a salud y educación de calidad, condiciones necesarias para la inversión.
- Vulnerabilidad a los shocks: la apertura externa expone a nuevos riesgos que se suman a los ya existentes (inclemencias del tiempo, desastres naturales), frente a los cuales los/as pobres están particularmente indefensos. La inestabilidad monetaria que deriva en inflación disminuye los ingresos reales, afectando de manera especial a los/as pobres quienes generalmente cuentan con un solo mecanismo de ingresos, el laboral, por lo que no pueden amortiguar los efectos del alza de precios y mantener su nivel de consumo.

Para analizar los efectos de la liberalización en la pobreza, no sólo es necesario prestar atención a los cambios externos o macroeconómicos. El comportamiento microeconómico de los agentes define la intensidad que tomarán estos efectos. La escuela neoclásica supone agentes

racionales que toman sus decisiones basados en un comportamiento y buscan maximizar su utilidad a partir de sus preferencias y restricción presupuestaria como consumidores y sus beneficios como productores. Las familias actúan como agentes racionales y maximizadores de los recursos de los miembros (Stigler y Becker, 1977: 77). Otros enfoques (Chayanov, 1974), por el contrario, asumen a las familias como instituciones no capitalistas cuyo objetivo no se encuentra en la acumulación ni mucho menos en la maximización de beneficios, sino que más bien procuran su reproducción a través de un balance entre sus necesidades, definidas socialmente, y su capacidad para obtener los satisfactores. En este contexto, las relaciones laborales que se establecen no dependen tanto de la productividad marginal del salario, sino del logro del equilibrio interno. Es así que los precios no constituyen necesariamente la única guía de la conducta económica.

Por otro lado, los/as pobres no cuentan con recursos para aprovechar las oportunidades que pueda generar la liberalización económica: capital financiero, capital humano, tierra, conocimientos e información y, en el caso específico de las mujeres, la necesidad de combinar trabajo remunerado con familiar disminuye sus opciones en mayor grado aún.

El principal recurso con que cuentan los/as pobres es su fuerza de trabajo, mayoritariamente no calificada. Por lo tanto, los cambios registrados en los mercados (cierre/apertura), en la tecnología, en los precios y cantidades demandadas de bienes intensivos en mano de obra los afectarán de manera particular. Sin embargo, el mercado laboral no presenta las mismas características que los mercados de bienes, con precios flexibles. El mercado laboral formal generalmente cuenta con normas que regulan el salario, imponiendo un salario mínimo. Esto significa que en países con este contexto jurídico e institucional la disminución de las cotizaciones internacionales puede generar pérdidas de empleo, ante la imposibilidad de bajar los salarios en las ramas afectadas, en especial si estas son de productos exportables, incrementando el desempleo o el subempleo, mientras que en los mercados menos regulados la tendencia será la de una disminución de los salarios.

Los efectos sobre el mercado de trabajo y los salarios dependerán de los factores institucionales y jurídicos, de la estructura productiva y del comercio exterior, de la calidad y movilidad de la Población Económicamente Activa (PEA) y del grado de sindicalización de los/as trabajadores/as, entre otros factores.

Los estudios realizados al respecto son relativamente nuevos y presentan una importante diversidad temática, metodológica y territorial. En uno de los últimos trabajos llevados a cabo para América Latina, Gasparini et al. (2005) buscaron encontrar la asociación existente entre el comercio internacional y el empleo a través del uso de encuestas

de hogares. Estos autores encontraron una relación positiva entre el incremento del volumen y precio de las importaciones y el empleo y las remuneraciones en el sector rural, aun en los/as trabajadores/as del quintil más bajo. Dicho resultado es congruente con el modelo de las ventajas competitivas, que señala que el comercio internacional, al expandir el uso del factor de producción que se encuentra en exceso por ser relativamente más barato, beneficia a quienes son oferentes de dicho factor. En América Latina, gran parte de la producción agropecuaria utiliza intensivamente trabajo no calificado.

Una serie de estudios publicados unos años atrás (Ganuzo et al., 2001) mostró la diversidad de los resultados empíricos en América Latina cuando lo que se busca es el efecto de la liberalización en la pobreza. Los estudios por países revelaron la existencia de resultados diferenciados, aunque en una mayoría de estos los niveles de pobreza disminuyeron en el período caracterizado por la apertura económica. Con respecto a la desigualdad, los resultados son menos claros: en algunos países disminuyó, mientras que en otros fue en aumento.

El estudio realizado para Paraguay muestra una década perdida en términos económicos, coincidentemente con la apertura económica; sin embargo, no es posible responsabilizar únicamente a este proceso del magro desempeño económico y social. Cabe señalar que el comportamiento de la pobreza en Paraguay no responde a los patrones de los demás países latinoamericanos, en los que tendió a una disminución (Ganuzo et al., 1998).

Estos trabajos muestran la necesidad de analizar las condiciones particulares de inicio, ya que políticas económicas similares tuvieron impactos diferenciados. La ubicación geográfica (con o sin costa sobre el mar), la mayor vulnerabilidad a los desastres naturales, la debilidad institucional, la existencia de conflictos internos (como guerras civiles o luchas étnicas) definen obstáculos para que los países se integren en condiciones adecuadas.

No obstante, el fracaso de la liberalización económica en la reducción de la pobreza y la desigualdad no debe atribuirse exclusivamente a dichas condiciones internas. Los países subdesarrollados implementaron políticas económicas de integración y apertura, pero se encontraron en el camino con medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados o industrializados, especialmente en los mercados intensivos en recursos naturales y mano de obra, donde existen ventajas competitivas para los países subdesarrollados. A la disminución de sus aranceles, los países subdesarrollados le han agregado devaluaciones del tipo de cambio, eliminación de tipos de cambio múltiples y eliminación de los impuestos a las exportaciones. En tanto, en los países desarrollados los subsidios de la Organización para la Coope-

ración Económica y el Desarrollo (OCDE) a la agricultura superan los 300 billones de dólares anuales (Stern, 2002), afectando la competitividad de los hogares productores en los países subdesarrollados. Los subsidios al azúcar en la Unión Europea y al algodón en Estados Unidos hacen que los países subdesarrollados productores de estos rubros agrícolas, entre ellos Paraguay, aun cuando tienen ventajas comparativas, no puedan competir con los precios de los países desarrollados. El subsidio al azúcar, equivalente a unos 1.000 millones de dólares, genera un excedente de producción que luego inunda los mercados internacionales bajando los precios mundiales en un tercio. De la misma manera, los agricultores algodoneros estadounidenses tenían previsto recibir unos 4.700 millones de dólares en 2005, con lo cual el precio internacional de la fibra caería en promedio entre un 9 y un 13%. En los últimos años, EE.UU. aumentó el apoyo a la agricultura en unos 7 mil millones de dólares al año, cifra superior al PIB de Paraguay en 2003, cercano a los 6 mil millones de dólares (PNUD, *Informe 2005*: 148-150).

Los precios internacionales de los productos básicos exportados han caído de manera sistemática en los últimos años. Para el PNUD (*Informe 2005*: 133), entre 1997 y 2001, el índice combinado de precios de todos los productos básicos exportados por los países del África Subsahariana disminuyó el 53% en términos reales, lo que implica que estos países deberían duplicar el volumen exportado para mantener constantes sus ingresos. Igualmente, los precios de los productos industriales exportados por los países subdesarrollados se han reducido en alrededor del 10%, especialmente aquellos intensivos en mano de obra.

Otras barreras, como las que generan las cuotas de importación y los aranceles impiden la expansión de la producción de bienes competitivos en los países subdesarrollados. Los aranceles a los productos de escaso valor agregado son mucho menores que los de los bienes manufacturados, induciendo a estos países a ofrecer bienes de escaso nivel de industrialización y sumamente vulnerables al clima y a los precios y demanda internacionales.

Por otro lado, no sólo las barreras comerciales constituyen un obstáculo. La apertura al capital externo ha llevado a otro tipo de vulnerabilidad: la financiera, que no ha sido acompañada por un marco jurídico e institucional adecuado. Las crisis financieras afectan particularmente los fondos de jubilaciones y pensiones, y por lo tanto a jubilados/as y pensionados/as y a los grupos sociales medios, por lo que, si el ingreso de estas personas está muy cerca de la línea de pobreza, un shock externo puede forzarlos a engrosar el contingente de pobres.

Siguiendo con esta línea de investigación, tres estudios realizados para la Argentina analizan el impacto de la liberalización en la

desigualdad de los ingresos laborales, teniendo en cuenta que la década del noventa fue determinante en ese país para el incremento de las brechas entre trabajadores/as calificados y no calificados. En efecto, Ciercowicz (2003), utilizando un modelo de equilibrio general, encuentra que la liberalización sólo explica una parte –alrededor del 3%– de la desigualdad salarial. Este resultado es bajo cuando se lo compara con estimaciones realizadas para los países desarrollados, especialmente para los de la OCDE.

Por su parte, Acosta (2001) y Bebczuk y Gasparini (2001) estudian la desigualdad salarial a través del impacto de la liberalización en el cambio tecnológico. Sus hallazgos confirman la idea de que las nuevas tecnologías tienen un peso importante en la explicación de la desigualdad por grupos educativos, favoreciendo a los/as trabajadores/as calificados. Bebczuk y Gasparini incorporan al análisis aspectos relacionados con la pérdida del poder sindical asociada a la desregulación laboral, la desindustrialización, el desempleo y subempleo, así como las alianzas de los grupos empresariales con el gobierno, que impidieron el incremento de los salarios nominales. Para estos autores, resulta altamente probable que la integración de la Argentina a la economía global haya jugado un rol importante en el incremento de la desigualdad.

Los efectos positivos de la liberalización en las mujeres pueden darse por diferentes vías.

- La apertura de nuevas oportunidades laborales, que incluya la creación de lugares de trabajo que les permitan a las mujeres combinar sus dos roles. Si bien esta situación no implica una mayor flexibilización de los roles entre hombres y mujeres disminuyendo sus restricciones, el acceso a un empleo remunerado tiene efectos positivos en el hogar, ya que incrementa la capacidad de negociación intrafamiliar y la autonomía de las mujeres.
- El incremento en la calidad de los puestos de trabajo, en la medida en que la liberalización contribuya a incorporar innovación tecnológica que genere mayor valor agregado y que premie las credenciales educativas. El aumento de la productividad puede generar como contrapartida aumentos en los niveles de remuneración y, en la medida en que se eliminen las distorsiones del mercado –entre las que se encuentran los sesgos de género–, las brechas de ingreso entre hombres y mujeres deberían disminuir. Durante la última década, estas brechas se redujeron. Una parte de este fenómeno podría ser atribuida a la liberalización.
- Por otro lado, la apertura comercial debería disminuir los precios de ciertos productos, ya que las economías tenderían a importar

bienes más baratos y exportar aquellos en los que tienen ventajas comparativas. La disminución de los precios favorecería a las mujeres si los bienes más baratos son productos alimenticios y otros utilizados en el hogar.

- Finalmente, también los servicios financieros se ampliarían y disminuirían sus costos, lo que facilitaría el acceso de las mujeres a información y a los flujos crediticios, factores que obstaculizan mejores condiciones económicas para ellas.
- La apertura de los mercados internos generaría efectos similares a los de la apertura externa, ya que también disminuirían las tarifas o aumentarían la cobertura y la calidad de los servicios. La falta de agua corriente, gas, energía eléctrica o servicios de recolección de basura impacta de manera particular en las mujeres.
- La mayor competencia en los servicios debería aumentar la calidad y disminuir los costos. Las mujeres son importantes usuarias de los servicios de agua potable, salud y educación, ya sea directamente o a través de sus hijos.

Por otro lado, la liberalización puede tener efectos negativos sobre las mujeres si ocurre lo siguiente:

- La necesidad de incrementar la productividad y por esa vía la competitividad implica la incorporación de mecanismos de flexibilización laboral que se traduzcan en empleos precarios (inestabilidad de ingresos y del empleo, sin cobertura de seguridad social) para las mujeres, quienes por la necesidad de compatibilizar dos jornadas laborales (remunerada y familiar) son más proclives a aceptar este tipo de empleos. El empleo a destajo, a domicilio, a tiempo parcial y la subcontratación son las modalidades que adquieren relevancia cuando el objetivo es disminuir costos laborales. Estas estrategias no sólo impactan en la calidad del empleo, sino también en la capacidad negociadora de los/as trabajadores/as. Estas modalidades son, por otro lado, funcionales a las características de la oferta de trabajo femenina; por ello, generalmente existe una representación mayor de mujeres en estas ocupaciones, lo que significa que la menor capacidad de negociación y organización las afecta de manera particular.
- Las oportunidades laborales para las mujeres, aunque precarias, no son acompañadas tampoco por un incremento de la productividad en la tareas no remuneradas; el efecto sobre la salud física y mental será negativo, en la medida en que las responsabilidades familiares no se redistribuyan hacia los hombres.

- La competencia elimina del mercado a las micro y pequeñas empresas, principales empleadoras de mujeres.
- La reducción de aranceles derivada de la apertura económica se traduce en recortes en el gasto público, lo que implica la transferencia de parte de las funciones del sector público hacia las familias y la comunidad: el cuidado de las mujeres puérperas, de los/as niños/as recién nacidos, de los/as enfermos/as crónicos o en recuperación, la construcción de infraestructura escolar, entre otros. El mismo efecto tendrá una redistribución de recursos presupuestarios desde el gasto social hacia el financiamiento de la promoción comercial (subsidios a las exportaciones, creación de instituciones de fomento al comercio exterior, ampliación de los recursos destinados al área diplomática/negociadora, entre otros).
- La cobertura de servicios es afectada por el criterio de eficiencia, con lo que las zonas que no son rentables quedan fuera de la prestación. Asumiendo que las mujeres son las principales responsables de las labores domésticas no remuneradas y familiares, esto supondría una mayor carga de trabajo para ellas.
- Los regímenes de propiedad intelectual implican aumento en el costo de los medicamentos, lo que afecta a la economía doméstica y la salud de los miembros del hogar. Dado que las mujeres también asumen la responsabilidad de optimizar y distribuir los recursos familiares y tienen una mayor propensión a destinar sus ingresos propios a la satisfacción de necesidades familiares, un incremento en los precios de los medicamentos disminuiría los recursos destinados a ellas, a su consumo, su inversión en capital humano y su recreación, entre otras cuestiones.
- Las mujeres no tienen acceso a los recursos productivos para sumarse a las ventajas de la liberalización. La propiedad de la tierra ha sido tradicionalmente asignada a los hombres. El acceso al capital también está limitado por diversos factores, originados tanto en la demanda como en la oferta de créditos. Las mujeres, al tener que dedicar una parte importante de su tiempo cotidiano a las responsabilidades familiares y sumarle a ello el trabajo remunerado, se encuentran más limitadas que los hombres para ingresar al flujo de información financiera: tasas de interés, condiciones de los créditos, instituciones prestadoras, etc. Por otro lado, su menor dotación de bienes y su modalidad de trabajo (sin relación de dependencia) reducen sus posibilidades de ofrecer las garantías requeridas.

Las brechas educativas entre hombres y mujeres, tanto en nivel de cobertura como en carreras, persisten en la actualidad, aunque se han visto avances importantes al respecto. El menor nivel educativo y el tipo de educación recibida determinan la capacidad de las personas de apropiarse de su propio recurso humano, obteniendo mayores ingresos y empleos de mayor calidad. El rezago educativo de las mujeres frente a los hombres se refleja en los todavía altos niveles de analfabetismo de las mujeres adultas mayores y los menores niveles educativos en las mujeres de mediana edad. Las menores credenciales educativas impactan en su competitividad en el mercado laboral, haciéndolas más vulnerables al despido cuando las empresas o instituciones incorporan tecnología a la que ellas no pueden adaptarse rápidamente y a bajo costo.

El impacto de la liberalización debe analizarse no sólo a la luz de sus efectos sobre las variables macroeconómicas como el crecimiento económico y el ingreso, sino también sobre la desigualdad, la pobreza y la sostenibilidad ambiental. A nivel micro, deben observarse los cambios en las dotaciones de recursos como tierra, capital humano e información, en la capacidad de decisión y en el uso del tiempo. A nivel meso, deben considerarse las normas, instituciones y reglas que se generan en este proceso y que determinan mecanismos de discriminación tanto entre personas como entre países.