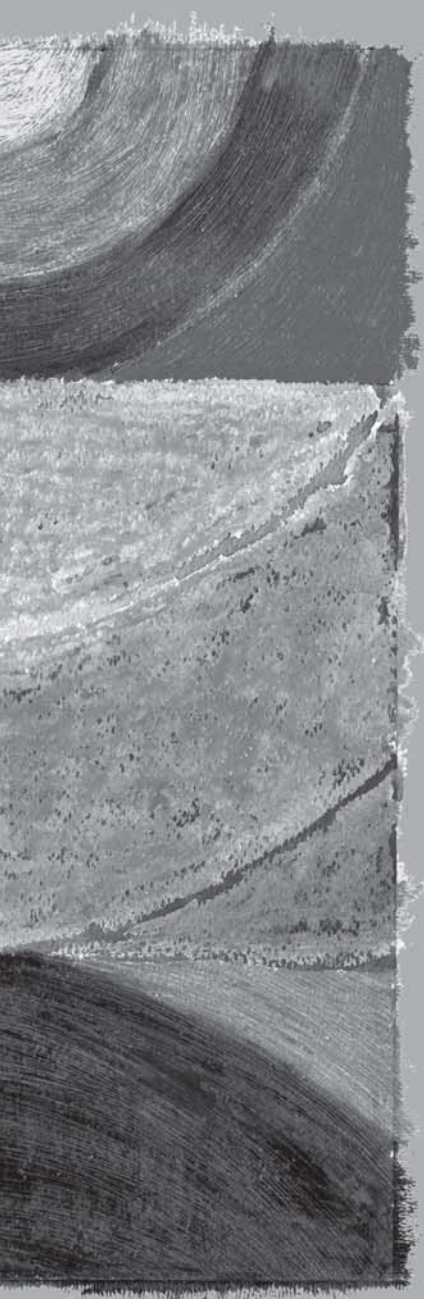


# AMÉRICA LATINA, UN DEBATE PENDIENTE

APORTES A LA ECONOMÍA  
Y A LA POLÍTICA  
CON UNA VISIÓN DE GÉNERO

CECILIA LÓPEZ M.  
ALMA ESPINO  
ROSALBA TODARO  
NORMA SANCHÍS





# AMÉRICA LATINA, UN DEBATE PENDIENTE

APORTES A LA ECONOMÍA  
Y A LA POLÍTICA  
CON UNA VISIÓN DE GÉNERO

CECILIA LÓPEZ M.  
ALMA ESPINO  
ROSALBA TODARO  
NORMA SANCHÍS

---

## **AMÉRICA LATINA, UN DEBATE PENDIENTE**

Aportes a la economía y a la política con una visión de género

---

### **AUTORAS:**

Cecilia López M. [Colombia]

Alma Espino [Uruguay]

Rosalba Todaro [Chile]

Norma Sanchís [Argentina]

### **COORDINACIÓN GENERAL:**

Ximena Machicao Barbery

### **REPEM / DAWN / IFC**

**Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe / Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era / Iniciativa Feminista de Cartagena**

Av. 18 de Julio 2095, Of. 301. Montevideo, Uruguay

Tel./Fax: [598-2] 4080089

E\_mail: secretaria@repem.org.uy

<http://www.repem.org.uy>

ILUSTRACIÓN DE TAPA: Romanet Zárate [Bolivia]

EDICIÓN: Elena Fonseca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)

Impreso en el Uruguay

Noviembre, 2006

Depósito Legal: 336.963/06

ELABORACIÓN DEL PREFACIO:

Sonia Corrêa, DAWN

TRADUCCIÓN DEL PREFACIO:

Beatriz Cannabrava [Español] y Graciela Spoturno [Inglés]

*Esta publicación y su proceso se ha realizado gracias al apoyo de Heinrich Böll Stiftung (HBS) de Alemania.*

## Agradecimientos

*En julio de 2001, REPEM y DAWN en coordinación con el Programa DESC de UNIFEM Región Andina, convocaron en Cartagena de Indias a varias redes y articulaciones regionales al seminario «Financiamiento para el desarrollo: nuevas tendencias, nuevas exclusiones y nuevas estrategias desde las mujeres de la región». El seminario tuvo como objetivos abrir un espacio de reflexión y propuesta desde las feministas académicas y activistas de América Latina, determinar las prioridades de la región y elaborar estrategias para el posicionamiento del tema desde una perspectiva de género, en la Conferencia de Naciones Unidas «Financiamiento para el Desarrollo» llevada a cabo en Monterrey (2002). En este contexto nace la Iniciativa Feminista de Cartagena (IFC).*

*Posteriormente se realizaron encuentros en Lima, Monterrey y Buenos Aires donde se comienzan a esbozar las primeras ideas y los capítulos del libro. Bogotá, México y Montevideo fueron otros escenarios para seguir sumando nuevas ideas, iniciativas y propuestas.*

*En el proceso y sus distintas fases participaron, enriquecieron y alimentaron este trabajo diferentes expresiones de los movimientos feministas, académicas, activistas y mujeres representantes de organismos multi y bilaterales quienes contribuyeron a formular la Agenda de Investigación sobre Macroeconomía y Género, donde uno de sus resultados sustanciales es el libro que hoy se presenta.*

*Queremos agradecer a todas ellas. Especialmente a la Fundación Ford, a Silke Helfrich y Lina Polh de la Heinrich Böll Stiftung (HBS–Alemania) y a DAWN por su permanente apoyo y solidaridad; a REPEM por la coordinación general de todo el proceso y por su compromiso sostenido y a la Red Internacional de Género y Comercio por sus contribuciones.*

*Las Autoras*



## Índice

---

### *Prefacio*

Género y macroeconomía:  
hilos y desafíos 7

Gênero e macroeconomia:  
fios e desafios 17

Gender and macroeconomics:  
threads and challenges  
*Sonia Corrêa* 27

### *Introducción*

A la búsqueda de democracia  
económica, social y política 37

¿Hacia un cambio en la concepción  
del desarrollo o más de lo mismo?  
*Cecilia López Montaña* 49

Una perspectiva obstinada:  
liberalización comercial y financiera  
como motor del desarrollo  
*Alma Espino* 93

¿Flexibilidad laboral o precarización?  
El debate sobre la reproducción social  
*Rosalba Todaro* 131

Las dimensiones no económicas  
de la economía  
*Norma Sanchís* 163

---





Prefacio

## **Género y macroeconomía: hilos y desafíos**

La invitación de REPEM para escribir el prefacio de este libro fue muy gratificante. Entre 2001 y 2002, estuve involucrada personalmente en el debate que le dio origen a la creación de la Iniciativa Feminista de Cartagena así como en sus primeros momentos de visibilidad pública global. Por lo tanto, es con gran satisfacción que me veo desafiada a reconstituir esa conexión en ocasión de la presentación de este libro, el producto más significativo de las investigaciones y reflexiones desarrolladas por el grupo en esos años. Es un desafío porque, así como sucede con los muchos temas de la agenda feminista contemporánea, al retomar antiguos temas nos vemos frente a nuevas interrogaciones, sea porque cambiaron los contextos en que esas agendas se desdoblaron, sea porque se ha dislocado el ángulo a partir del cual miramos la cuestión.

Este prefacio no es un comentario sistemático sobre el libro. Se trata más bien de una aproximación a partir de hilos de historia y memoria que constituyen puntos destacados de inflexión en el recorrido que me vincula a este libro. Esos hilos buscan tejer un esbozo, ciertamente incompleto, de los caminos que nos trajeron hasta aquí y de los tiempos y contextos en que el tema del libro – género y macroeconomía en América Latina – se desdobla. Este ejercicio recupera trayectos recientes en que estuvimos involucradas y abre ventanas de reflexión acerca de desafíos relacionados a los contextos políticos y conceptuales en que nos movemos.

En 1994 escuché a Gita Sen afirmar que el Consenso de Washington era como la versión económica del vicio de Procusto. Ese personaje de la mitología griega obligaba a sus invitados a acostarse en una cama. En caso de que fuesen menores que la cama, Procusto los estiraba hasta la muerte; en caso de que fuesen mayores, los cortaba hasta que tuviesen la medida correcta. Esa intervención de Gita sucedió en un seminario pequeño y muy discreto, movilizado por DAWN y que tuvo lugar en CEPAL, en ocasión de una reunión del Comité Directivo, inmediatamente antes de la Conferencia del Cairo. Se planificó esa reunión para ser realizada en Santiago exactamente porque teníamos como objetivo abrir una conversación con CEPAL sobre los «límites del modelo del crecimiento con equidad».

Debo confesar que mi memoria de ese episodio no es de las más excitantes. Recién salida del II Comité Preparatorio de la Conferencia de El Cairo, yo estaba tomada por un sentimiento febril. A pesar de muchos obstáculos, nosotras, feministas, estábamos desestabilizando la lógica controladora subyacente a las políticas de población y los programas verticales de planificación familiar. Como contraste, el clima de la reunión de CEPAL era cauteloso, casi pesimista. Salí de ahí pensando que estábamos a años luz del momento en que sería posible producir un impacto feminista sobre el núcleo duro de las políticas económicas.

Siete años más tarde, la estrategia regional adoptada por DAWN y REPEM para incidir sobre el proceso preparatorio para la Conferencia sobre Financiamiento del Desarrollo (FFD – Monterrey, 2002) abriría el espacio en que brotó la Iniciativa Feminista de Cartagena. La FFD, como se sabe, fue la última gran conferencia del llamado ciclo social de la ONU, iniciado en 1990, en el que las conferencias de Río (ECO 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (1995) y Beijing (1995), fueron momentos fundamentales del feminismo en el último cuarto del siglo 20.

Esa conferencia que no era «social», sino «económica» tuvo dos motivaciones principales. La primera fue que a lo largo del proceso del llamado ciclo social, varios actores – en especial los países en desarrollo – llamaban sistemáticamente la atención sobre el hecho de que las promesas ambiciosas que se estaban lanzando sobre el papel no podrían cumplirse, en caso de que fuesen mantenidas las condiciones de la arquitectura macroeconómica, financiera y de comercio vigentes. Las recomendaciones económicas adoptadas por las varias conferencias «sociales» de la década no eran suficientes para solventar problemas como la deuda, el rigor de los programas de ajuste fiscal y la inestabilidad de los flujos financieros. Esa visión sería realimentada por los efectos de la

crisis financiera global que barrió el mundo entre 1997 y 2000 y de los «impasses» de la OMC en Seattle en 1999. Esos dos eventos profundizaron las brechas que se venían abriendo, desde el final de la década de 1980, en el sólido edificio del Consenso de Washington.

En el umbral del siglo 21 había, por lo tanto, gran expectativa de que la FFD pudiese ser el escenario en que se empezaría a diseñar una nueva arquitectura financiera internacional, mientras paralelamente batallas para reequilibrar los parámetros del comercio global serían emprendidas en la negociación de la OMC en Doha, que quedó conocida como la «Ronda (frustrada) del Desarrollo». Sin embargo, esas expectativas no se hicieron realidad.

En el contexto interno de la ONU el juego de fuerzas llevó a que fuese definida como prioridad la Cumbre del Milenio del año 2000 que, correctamente, ha sido interpretada por varios autores y autoras como el momento inaugural del paradigma que cambia sin cambiar: no se alteran sustantivamente los condicionantes macroeconómicos anteriores, pero se prioriza la pobreza. Con todo, aún más fatal para la perspectiva anunciada en 1998 – 1999, fue la llegada de los neoconservadores al poder en los Estados Unidos, seguida por la tragedia del Once de Septiembre de 2001. Aquellas que entre nosotras acompañaron el proceso preparatorio de la FFD asistirían de cerca al impacto que esos eventos tuvieron sobre el segundo Comité Preparatorio.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de sus resultados formales, por lo tanto, la FFD no significó mucho más que la incorporación de las Metas del Milenio, la llamada «coherencia». Tan sólo para ilustrar basta recordar que la renegociación de la deuda de los países pobres – un tema central de 2002 – solamente sería objeto de una proposición más sustentable en 2005, en ocasión de la revisión de la Cumbre del Milenio.

Aunque frustrante, Monterrey tuvo dos subproductos que no se deben minimizar. El primero fue que, en particular en América Latina – donde la turbulencia de fines de los años 1990 había dejado huellas profundas, incluyéndose ahí el «default» Argentino –, los debates sobre alternativas macroeconómicas no se agotaron. Siguen en la agenda, aunque su incorporación al plan de las políticas reales siga circunscrita a controversias públicas, centenares de seminarios y ensayos, o medidas específicas adoptadas por algunos pocos países.

9

---

**1** Como por ejemplo la intervención de la delegación norteamericana sobre lo inevitable del capitalismo y la prioridad de la seguridad y el combate al terrorismo que fue descargada sobre una plenaria silenciosa y sin capacidad de reaccionar.

La segunda ganancia de la FFD, fue exactamente ampliar el compromiso de las mujeres feministas con las complejidades técnicas y desafíos políticos de los temas macroeconómicos de alto nivel, más allá de la agenda de género y comercio inaugurada a fines de los años 1990.<sup>2</sup> Esa agenda se desdobló en investigaciones y actividades de acción política de las que este libro es un bello ejemplo.

Es decir, hay mucho camino recorrido desde 1994. Pero aún así, Cecilia López, en el primer capítulo de este libro, retoma a partir de las ideas de Nilufer Cagatay, la reflexión hecha por Gita en la obscura reunión de CEPAL de 1994:

*«Una diferencia importante entre los dos consensos anotados, el Keynesiano y el de Washington, es que mientras el primero conllevaba la posibilidad de aplicar políticas macroeconómicas basadas en condiciones históricas, sociales y políticas específicas de cada país, el segundo propuso una sola receta para todos los países, independientemente de las especificidades y circunstancias de cada economía.»*

Eso no significa que el pensamiento feminista sobre la macroeconomía sea monocorde, solamente indica que es preciso repetir sistemáticamente algunos argumentos para que sean escuchados por los llamados núcleos duros. Así fue como sucedió en otros campos en que los feminismos se involucraron desde el siglo 18 – la política, los derechos, la salud, la demografía. El tiempo de cambio de las concepciones que informan el corazón de la regulación en las sociedades modernas será siempre largo y penoso.

Una de las proposiciones centrales articuladas por la Iniciativa Feminista de Cartagena es la de que los fracasos del modelo neoliberal – y las críticas elaboradas desde los años 1990 – abren en la región una ventana de oportunidad única para rever el modelo así como para incorporar la perspectiva de género de manera más sistemática al pensamiento macroeconómico. En mi opinión, para que podamos dar los pasos más largos en esa dirección es preciso reconocer esa ardua temporalidad del cambio de las mentalidades y de los intereses que les son subyacentes. También es preciso situar esa «ventana» con una razonable dosis de realismo, en relación a los muros y espacios vacíos que se dibujan a partir de las condiciones globales y de los contextos nacionales en que esa proposición se podrá desdoblarse como estrategia de acción política.

---

<sup>2</sup> Que tiene en la Red Internacional de Género y Comercio su expresión más conocida.

Las autoras están atentas a los obstáculos. Cecilia López, también en el artículo inicial, identifica al androcentrismo obstinado de los formuladores de política, y de la misma política, como un óbice que precisa ser mejor diagnosticado y superado para que las ideas desarrolladas por las feministas puedan ser incorporadas de hecho al pensamiento económico.

Ese es, realmente, un obstáculo colosal. Basta recordar, por ejemplo, que solamente con una inversión de peso fue posible reincorporar la perspectiva de género – consistente con el conocimiento disponible y con la agenda de igualdad y derechos humanos legada por las conferencias de los años 1990 – a la agenda global de reducción de la pobreza que se traduce en las Metas de Desarrollo del Milenio. Si esa inversión no hubiese ocurrido, «género» estaría ahí reducido al acceso a la educación, un objetivo muy escaso para América Latina y el Caribe, donde en un número considerable de países niñas y mujeres jóvenes superan a los niños y muchachos en tasas de matrícula y desempeño educacional. Quedarían también excluidas las cuestiones del mercado de trabajo, de la violencia, y más especialmente los objetivos de salud reproductiva.<sup>3</sup>

Pero ni es preciso mirar tan lejos, pues en el contexto de las políticas de reducción de la pobreza implementadas en varios países de la región siguen prevaleciendo concepciones que pasan de largo la perspectiva de género. La investigadora Caren Klein (2005), por ejemplo, analizó los discursos de dos personajes muy relevantes en la creación de los programas de transferencia de ingreso en Brasil, concluyendo que su percepción sobre las mujeres pobres está impregnada por una ideología «familista» que las ve como madres eficientes y «esposas del Estado».<sup>4</sup>

Mientras tanto quiero introducir otros elementos en el mapeo de resistencias y obstáculos. Mirando el debate sobre macroeconomía desde una perspectiva más global me parece importante, por ejemplo, traer una vez más las reflexiones de Gita Sen. En un texto reciente ella subraya que en las actuales condiciones geopolíticas las reflexiones feministas sobre desarrollo no pueden quedarse limitadas a la crítica en cuanto a los límites y efectos del Consenso de

---

**3** Aunque en el proceso de revisión de 2005 no haya sido posible mencionar derechos y sexualidades, en septiembre de 2006 el entonces Secretario Kofi Annan solicitó a la Asamblea General la inclusión de un nuevo objetivo que replica la meta del Cairo de salud reproductiva para todos y todas hasta 2015.

**4** El profesor Paulo Renato de Souza y el Senador Cristóvão Buarque. In KLEIN, Caren. «A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola». In *Revista Estudos Feministas*. Vol 13 N. 1. Florianópolis (enero-abril 2005).

Washington. Estamos desafiadas a comprender mejor lo que significa, en ese plan, el nuevo paradigma Neoconservador.<sup>5</sup>

En líneas generales, los llamados Neocons, mantienen en curso las directrices neoliberales clásicas. Pero hay rasgos diferenciales importantes de su visión política que no pueden pasar inadvertidos o ser minimizados como, por ejemplo, el énfasis en la «seguridad» y en las inversiones hechas en el complejo industrial militar (que, a propósito, es lo que está asegurando tasas de crecimiento elevadas en los EUA y otros países). No me parece nada trivial, por ejemplo, que la compañía británica asociada al consorcio del Airbus se haya retirado de la sociedad en el inicio de 2006, pues hoy día tiene lucros mucho mayores produciendo y vendiendo equipamientos militares.

¿Qué sabemos sobre esas nuevas tendencias industriales y comerciales en el contexto regional? Sabemos que Chávez quiso comprar aviones españoles y que los americanos se lo impidieron. Sabemos que la Embraer brasileña disputa con uñas y dientes el mercado asiático de aviones. Sabemos que el conflicto en Colombia, así como la expansión del narcotráfico, constituye un mercado importante de armas livianas en la región. Pero ¿qué significa todo eso desde el punto de vista de una agenda de crecimiento a la que es preciso apostar, pero que también incluye una perspectiva feminista? Ese es un tema que, en mi visión, es tan relevante en la cuestión del deterioro ambiental, del agotamiento de los recursos naturales, analizada en el primer capítulo, como uno de los efectos más perversos del modelo neoliberal.

Un segundo aspecto relacionado a la hegemonía neoconservadora ha sido, con todo, más debatido, incluso por la gran prensa. Se trata de la agresividad comercial norteamericana que, como se sabe, ha logrado, en los últimos años, firmar acuerdos bilaterales con un número importante de países de la región. Tales acuerdos producen tensiones entre los asociados de los bloques regionales que todavía son bastante frágiles, así como debilitan la capacidad de los estados nacionales en algunas áreas estratégicas – como es el caso de la propiedad intelectual. Cabe preguntar ¿cómo esa nueva «dinámica comercial» afecta la ventana de oportunidad que se vislumbra? ¿Cómo en los contextos nacionales la perspectiva de género y comercio está examinando esas nuevas tendencias, y eventualmente reaccionando a ellas?

---

5 SEN, G. (2005). «Neolib, neocons and gender justice: Lessons from global negotiations. *UNRISD Occasional Paper 9*, September. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva. 2005.

Si volvemos la mirada para los contextos políticos y sociales en los que esa «ventana de oportunidad» deberá ser identificada y optimizada, también son innúmeros los obstáculos. El primero de éstos es la heterogeneidad, pues las condiciones para elevar la conversación sobre género y macroeconomía no son las mismas en Perú o en Chile. El segundo desafío es el llamado «déficit democrático» y el descrédito de la política que será tratado en los textos que siguen. Desde mi punto de vista, ese es un aspecto que merece toda nuestra atención. Como se sabe, el Informe del PNUD de 2004, «Democracia en América Latina», identificó que el 54% de las personas entrevistadas prefería un régimen autoritario que solucionase la pobreza y la incertidumbre. Aunque esos niveles de «preferencia autoritaria» puedan haber sido reducidos desde entonces, no es realista imaginar que esa reducción haya sido mucho más de un 5%.

Manuel Castells, en «Poder de la Identidad» desarrolla todo un capítulo sobre lo que denomina «política del escándalo», que parece caracterizar a las democracias de masas en el capitalismo tardío. Aunque los ejemplos que usa sean norteamericanos y europeos, nuestras sociedades y Estados, como bien lo sabemos, también constituyen una fuente importante de ilustraciones de corrupción sistemática lo que adiciona descrédito al molino que parece estar erosionando nuestro capital de política democrática.

No hay duda que, una vez más, hay diferencias importantes entre los países. Mientras en algunos contextos el tejido de la credibilidad democrática se deshilacha muy rápidamente, en otros parece estar reconstituyéndose. En algunos casos, incluso donde hay un mayor deshilachado, hay elevado potencial de conflicto social; en otros, recientes elecciones revelan sociedades divididas, lo que, a propósito, también caracteriza resultados electorales recientes en los EUA y en varios países europeos.

En varios de esos contextos, las pautas de las mujeres se vuelven, con frecuencia, presas fáciles del clientelismo cuando no de demagogia, pues son tratadas como problemas fáciles de solucionar. En muchas circunstancias, la mayor presencia de las mujeres en la Política no asegura una perspectiva de igualdad entre los géneros. Sobre todo, de manera general, esas complejas e inestables condiciones políticas coexisten con el apego firme a las reglas macroeconómicas del «modelo» – apertura, énfasis en el comercio (lo que muchas veces implica en degradación ambiental automática, equilibrio fiscal, control obsesivo de la inflación). En muchos casos, de hecho, se ha adicionado a la receta alguna flexibilidad para permitir inversiones en la reducción de la pobreza.

como absurda – de que la gestión económica podría prescindir de la política (como lo hace con las llamadas externalidades). No es excesivo afirmar, por lo tanto, que en el conjunto de la región, las condiciones políticas que pueden ser interpretadas como uno de los efectos perversos del «modelo», son también un obstáculo para que la ventana de oportunidades sea de hecho abierta y aprovechada. En relación a ese aspecto específicamente, yo diría que es urgente un mapeo sistemático de los debates nacionales sobre premisas macroeconómicas, que nos permita comprender de manera más fina y precisa, cómo esas oportunidades se materializan o no en cada contexto.

Finalmente, estoy convencida de que la propuesta más osada y desafiante de las reflexiones contenidas en las páginas que siguen es la perspectiva de que la igualdad entre géneros debe ser pensada como un factor que favorece el desarrollo, desde que este se conciba como algo más que un simple crecimiento.

No hay duda de que todavía no agotamos las investigaciones o la construcción de argumentos sólidos que persuadan a los economistas de que el efecto de sus modelos – sean relativos a finanzas, comercio o equilibrio fiscal – no son neutros desde punto de vista del género. Asimismo, todavía precisamos comprender mejor cómo las concepciones y discursos acerca de lo que son los géneros constituyen un substrato, una especie de «naturaleza» inmutable incrustada en el pensamiento económico dominante.

Los textos que siguen, correcta y sistemáticamente apuntan hacia la naturalización de la esfera de la reproducción social, es decir, se sitúan en el marco de las concepciones desarrolladas por Nancy Folbre, Diane Elsen e Ingrid Palmer, entre otras, que vienen construyendo los marcos teóricos de la «economía del cuidado». Pero hay otros *constructos* de la economía neoclásica que precisan ser más profundamente problematizados a partir de las teorías de género: las preferencias (dichas naturales), el cálculo racional del individuo concebido como una mónada suelta en el espacio y no como persona vinculada a redes relacionales y sociales; y no menos importante, la lógica de la gobernabilidad, en los términos elaborados por Michel Foucault, que impregna el discurso macroeconómico.

Sin embargo, desde el punto de vista de la investigación empírica, nuestro mayor desafío es, en este momento, buscar las evidencias que puedan demostrar cómo y por qué la mayor igualdad entre los géneros optimiza los parámetros y factores que demarcan el desarrollo humano, sea en términos de derechos y políticas universales, sea en términos de capacidades ampliadas y de los llamados bienes públicos.



En ese plan, veo un último desafío: abrir la categoría género, que también empieza a ser naturalizada, y hacerlo en varias dimensiones. Por ejemplo, es urgente reconocer que en sociedades tan desiguales como las nuestras hay enormes diferencias entre las mismas mujeres, y que las desigualdades entre hombres y mujeres no son lineales. Por ejemplo, los estudios sobre ganancias educacionales en Brasil vienen indicando que las mujeres jóvenes, tanto blancas como negras, han tenido mayores ganancias que hombres, sean estos blancos o negros. Al mismo tiempo se mantienen diferencias raciales importantes intragénero, es decir, entre las mismas mujeres.

En ese sentido, una tarea urgente es precisar mejor si cuando hablamos de género y macroeconomía estamos hablando solamente de las mujeres, pues seguramente hay las que se benefician y seguirán beneficiándose del «modelo». O también estamos hablando de los hombres, y ¿de qué hombres? Sobre todo cómo repensar los varios conjuntos de debates sobre género y economía en términos de las relaciones contradictorias y paradójicas entre hombres y mujeres, mujeres y mujeres, hombres y hombres, sin que seamos arrojadas de vuelta a la canasta de las concepciones simplistas de clase.

Finalmente, hay un segundo desafío, más complejo. Su elaboración requeriría una reflexión más amplia y profunda de lo que es posible desarrollar aquí. Pero, de cualquier modo, no resisto a la tentación de ponerlo sobre la mesa. Se trata de la interrogación sobre el binarismo que marca los usos del género: masculino – femenino, biología – cultura, la supuesta consistencia entre anatomías e identidades. En ese sentido, es inevitable traer a la conversación el tema de la sexualidad constantemente silenciado en las conversaciones económicas, incluso entre las feministas.

Desde los años 1990, mucho se ha producido sobre género y desarrollo, pero recién empezamos a examinar las conexiones entre sexualidades, géneros y desarrollo. Ese nuevo campo se viene abriendo paulatinamente, por efecto de procesos y factores combinados y contradictorios: la epidemia de SIDA (que tiene no pocas implicaciones macroeconómicas), la pauta de los derechos humanos y sexualidad que se va afirmando lentamente, y más especialmente la intensa «sexualización» de las pautas geopolíticas neoconservadoras.

En el marco de los contenidos que son examinados en este libro, hay por lo menos una puerta de entrada que merecería ser explorada, en el sentido de caminar en esa dirección atrevida, aunque de forma tentativa. Se localiza en la intersección entre economía y demografía. En años recientes, varios autores han interpretado las transiciones demográficas en los países en desarrollo – especialmente la composición por edades – como una oportunidad para

que se hagan las inversiones necesarias en educación, salud, empleo decente, seguridad social y protección ambiental.

América Latina es quizás uno de los ejemplos más contundentes de esa otra «ventana de oportunidades» cuando se consideran: la disminución de las tasas de fecundidad, los cambios ocurridos en las familias, los nuevos estándares epidemiológicos, la estructura por edades y las razones de dependencia, para no mencionar los problemas que se anuncian en relación a los regímenes de financiación de los sistemas de seguridad social. Entre los muchos factores que explican nuestra transición demográfica es preciso mencionar y subrayar inevitablemente los cambios ocurridos en el orden del género y sexualidad a lo largo de los últimos cuarenta años. Ahora bien, como lo demuestra el estudio de Alves y Bruno<sup>6</sup> sobre Argentina, Brasil y México, si esos cambios sexuales y de género contribuyeron para abrir la «ventana», lo que hace con que no se la aproveche debidamente son los constreñimientos persistentes del «modelo». Existe ahí un hilo a ser jalado y tejido que puede enriquecer nuestra comprensión sobre las conexiones invisibles entre economía, género y finalmente «sexo».

Es decir, hay muchos caminos recorridos, así como hay desafíos y tareas pendientes. Sea como sea, este libro marca una etapa muy significativa en esa jornada.

*Sonia Corrêa*

DAWN

Octubre de 2006

---

<sup>6</sup> ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? Anales del XV<sup>o</sup> Encuentro Nacional de Estudios Poblacionales de ABEP, Caxambu, 18 a 22 de septiembre de 2006. ABEP Website: [http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto\\_id=3068](http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto_id=3068)

Prefácio

## **G**ênero e **m**acroeconomia: **f**ios e **d**esafios

O convite da REPEM para escrever o prefácio desse livro foi muito gratificante. Entre 2001 e 2002, estive envolvida pessoalmente no debate que deu origem à criação da Iniciativa Feminista de Cartagena assim como nos seus primeiros momentos de visibilidade pública global. É, portanto, com grande satisfação, que vejo desafiada a reconstituir essa conexão por ocasião do lançamento desse livro, o produto mais significativo das pesquisas e reflexões desenvolvidas pelo grupo nesses anos. O desafio vem de que, assim como acontece com os muitos temas da pauta feminista contemporânea, ao retomar antigos temas nos vemos frente a novas interrogações, seja por que mudaram os contextos em que essas pautas se desdobram, seja por que deslocou-se a angulação a partir da qual olhamos a questão.

Esse prefácio não é um comentário sistemático sobre o livro. Trata-se mais bem de uma aproximação a partir de fios de história e de memória que constituem pontos de inflexão marcantes no percurso que me vincula a esse livro. Esses fios buscam tecer um esboço, certamente incompleto, dos caminhos que nos trouxeram até aqui e dos tempos e contextos em que o tema do livro – gênero e macroeconomia na América Latina se desdobra. Esse exercício, recupera trajetórias recentes em que estivemos envolvidas e abre janelas de reflexão acerca de desafios relacionados aos contextos políticos e conceituais em que nos movemos.

Em, 1994 ouvi Gita Sen afirmar que o Consenso de Washington era como a versão econômica do vício de Procusto. Esse personagem da mitologia grega obrigava seus convidados a se deitarem numa cama. Caso fossem menores que a cama, Procusto os esticava até a morte. Caso eles fossem maiores ele os cortava até ficarem do tamanho certo. Essa intervenção de Gita se deu num seminário pequeno e muito discreto, mobilizada pelo DAWN e que aconteceu na CEPAL, por ocasião de uma reunião do Comitê Diretivo, imediatamente antes da Conferência do Cairo. Essa reunião foi planejada para Santiago exatamente por que tínhamos como objetivo abrir uma conversação com a CEPAL sobre os «limites do modelo do crescimento com equidade».

Devo confessar que minha memória deste episódio não é das mais excitantes. Recém saída do II Comitê Preparatório da Conferência do Cairo eu estava tomada por um sentimento febril. Apesar de muitos obstáculos, nós feministas estávamos

desestabilizando a lógica controlista subjacente às políticas de população e aos programas verticais de planejamento familiar. Em contraste, o clima da reunião da CEPAL era cauteloso, quase pessimista. Sai dela pensando que estávamos a anos luz do momento em que seria possível produzir um impacto feminista sobre o núcleo duro das políticas econômicas.

Sete anos mais tarde, a estratégia regional adotada pelo DAWN e REPEM para incidir sobre o processo preparatório para a Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento (FFD – Monterrey, 2002) abriria o espaço em que brotou a Iniciativa Feminista de Cartagena. A FFD, como se sabe, foi a última grande conferência do chamado ciclo social da ONU, iniciado em 1990, no qual foram momentos as conferências do Rio (ECO 1992), Direitos Humanos (Viena, 1993), População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), Desenvolvimento Social (1995) e Pequim (1995), reconhecidas como momentos fundamentais do feminismo na última quadra do século 20.

Essa conferência que não era «social», mas sim «econômica» teve duas motivações principais. A primeira delas foi que ao longo do processo do chamado ciclo social, vários atores – em especial os países em desenvolvimento – chamavam sistematicamente atenção para o fato de que as promessas ambiciosas que se estavam lançando sobre o papel não poderiam ser cumpridas, caso fossem mantidos os condicionantes da arquitetura macroeconômica, financeira e de comércio vigentes. As recomendações econômicas adotadas pelas várias conferências «sociais» da década não eram suficientes para equacionar problemas como a dívida, o rigor dos programas de ajuste fiscal e a instabilidade dos fluxos financeiros. Essa visão seria realimentada pelos efeitos da crise financeira

global que varreu o mundo entre 1997 e 2000 e dos impasses da OMC em Seattle em 1999. Esses dois eventos aprofundaram as rachaduras que vinham se abrindo desde o final da década de 1980 no sólido edifício do Consenso de Washington.

No limiar do século 21 havia, portanto, grande expectativa de que a FFD pudesse se tornar o palco em que se começaria a desenhar uma nova arquitetura financeira internacional, enquanto paralelamente batalhas para re-equilibrar os parâmetros do comércio global seriam travadas na negociação da OMC em Doha, que ficou conhecida como a «Rodada (frustrada) do desenvolvimento». Entretanto, essas expectativas não se consubstanciaram.

No contexto interno da ONU o jogo de forças levou a que se definisse como prioridade a Cúpula do Milênio do ano 2.000 que, corretamente, tem sido interpretada por vários autores e autoras como o momento inaugural do paradigma que muda sem mudar: não se alteram substantivamente os condicionantes anteriores macroeconômicos anteriores, mas prioriza-se a pobreza. Mais fatal, contudo para a perspectiva anunciada em 1998-1999, foi a chegada dos neoconservadores ao poder nos Estados Unidos seguida que foi pela tragédia do pelo Onze de Setembro de 2001. Aquelas entre nós que acompanharam o processo preparatório da FFD assistiram de perto o impacto que esses eventos tiveram sobre o segundo Comitê Preparatório.<sup>1</sup>

Do ponto de vista de seus resultados formais, portanto, a FFD não significou muito mais que a incorporação das Metas do Milênio pelos organismos financeiros multilaterais das Metas do Milênio, a chamada «coerência». Apenas para ilustrar basta lembrar que a re-negociação da dívida dos países pobres – um tema central de 2002 – só seria objeto de um equacionamento mais sustentável em 2005 quando da revisão da Cúpula do Milênio. Embora frustrante Monterrey teve dois sub-produtos que não devem ser minimizados.

O primeiro deles foi que, em particular na América Latina, – onde a turbulência do final dos anos 1990 havia deixado rastros profundos, incluindo-se aí o «default» Argentino – os debates sobre alternativas macroeconômicas não se esgotaram. Eles continuam em pauta, muito embora sua tradução para o plano da políticas reais continue circunscrita a controvérsias públicas, centenas de seminários e ensaios ou medidas específicas adotadas por alguns poucos países.

---

**1** Como por exemplo a intervenção da delegação americana sobre a inevitabilidade do capitalismo e a prioridade da segurança e do combate ao terrorismo que foi despejada sobre uma plenária silenciosa e sem capacidade de reação.

O segundo ganho da FFD, foi exatamente ampliar o engajamento das feministas mulheres com as complexidades técnicas e os desafios políticos dos temas macroeconômicos de alto nível, para além da agenda de gênero e comércio inaugurada no final dos anos 1990.<sup>2</sup> Essa agenda se desdobraria em pesquisas e atividades de ação política de que esse livro é um belo exemplo.

Ou seja, há muito caminho andado desde 1994. Mas ainda assim Cecília Lopez no primeiro capítulo desse livro, retoma a partir da idéias de Nilufer Cagatay, a reflexão feita por Gita na obscura reunião da CEPAL de 1994:

*«Una diferencia importante entre los dos consensos anotados, el Keynesiano y el de Washington, es que mientras el primero conllevaba la posibilidad de aplicar políticas macroeconómicas basadas en condiciones históricas, sociales y políticas específicas de cada país, el segundo propuso una sola receta para todos los países, independientemente de las especificidades y circunstancias de cada economía».*

Isso não significa que o pensamento feminista sobre a macroeconomia seja monocórdio, apenas indica que é preciso repetir sistematicamente alguns argumentos para que eles sejam ouvidos pelos chamados núcleos duros. Foi assim que aconteceu em outros campos em que os feminismos se engajaram desde o século 18 – a política, os direitos, a saúde, a demografia, a filosofia – e não seria nunca diferente na macroeconomia. O tempo de mudança das concepções que informam o coração da regulação nas sociedades modernas será sempre longo e penoso.

Uma das proposições centrais articuladas pela Iniciativa Feminista de Cartagena é a de que os fracassos do modelo neoliberal – e as críticas elaboradas desde os anos 1990 – abrem, na região, uma janela de oportunidade única para rever o modelo assim como para incorporar a perspectiva de gênero de maneira mais sistemática ao pensamento macroeconômico. Ao meu ver, para possamos dar os passos mais largos nessa direção é preciso reconhecer essa árdua temporalidade da mudança das mentalidades e dos interesses que lhes são subjacentes. Também é preciso situar essa «janela», com uma razoável dose de realismo, em relação aos muros e espaços vazios que se desenham a partir das condições globais e dos contextos nacionais em que essa proposição poderá se desdobrar como estratégia de ação política.

---

**2** Que tem da Rede Internacional de Gênero e Comércio sua expressão mais conhecida.

As autoras estão atentas aos obstáculos. Cecília Lopez, também no artigo inicial, identifica o androcentrismo, renitente dos formuladores de política e da própria Política como um óbice, o qual precisa ser melhor diagnosticado e superado para que as idéias desenvolvidas pelas feministas possam ser de fato incorporadas ao pensamento econômico.

Esse é, de fato é um obstáculo colossal. Basta lembrar, por exemplo, que apenas com um investimento de peso foi possível re-incorporar a perspectiva de gênero – consistente com o conhecimento disponível e com a agenda de igualdade e direitos humanos legada pelas conferências dos anos 1990 – à agenda global de redução da pobreza que se traduz nas Metas de Desenvolvimento do Milênio. Caso esse investimento não tivesse ocorrido, «gênero» estaria aí reduzido ao acesso a educação, um objetivo muito escasso para América Latina e o Caribe, onde num número considerável de países meninas e mulheres jovens superam os meninos e rapazes em taxas de matrícula e desempenho educacional. Ficariam também excluídas as questões do mercado de trabalho, da violência e mais especialmente os objetivos de saúde reprodutiva.<sup>3</sup>

Mas nem é preciso olhar tão longe pois no contexto das políticas de redução da pobreza implementadas em vários dos países da região continuam a prevalecer concepções que passam ao largo da perspectiva de gênero. A pesquisadora Caren Klein (2005), por exemplo, analisou os discursos de dois personagens muito relevantes na criação dos programas de transferência de renda no Brasil, concluindo que sua percepção sobre as mulheres pobres é impregnada por uma ideologia «familista» que as vê como mães eficientes e «esposas do Estado».<sup>4</sup>

Entretanto quero introduzir outros elementos no mapeamento de resistências e obstáculos. Olhando o debate sobre macroeconomia numa perspectiva mais global parece-me importante, por exemplo, trazer uma vez mais as reflexões de Gita Sen. Num texto recente ela sublinha que nas condições geopolíticas atuais as reflexões feministas sobre desenvolvimento não podem ficar restritas à crítica quanto ao limites e efeitos do Consenso de Washington. Estamos

---

**3** Muito embora no processo de revisão de 2005 não tenha sido possível mencionar direitos sexualidades, em setembro de 2006 o então Secretário Kofi Annan solicitou a Assembléia Geral a inclusão de um novo objetivo que replica a meta do Cairo de saúde reprodutiva para todos e todas até 2015.

**4** O professor Paulo Renato de Souza e o Senador Cristóvão Buarque. In KLEIN, Caren. «A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola». In *Revista Estudos Feministas*. Vol 13 N. 1. Florianópolis (janeiro-abril -2005).

desafiadas a compreender melhor o que significa, nesse plano, o novo paradigma Neoconservador.<sup>5</sup>

Em linhas gerais os chamados Neocons, mantêm em curso as diretrizes neoliberais clássicas. Mas há traços diferenciais importantes de sua visão política que não podem passar despercebidos ou ser minimizados como, por exemplo, a ênfase na «segurança» e nos investimentos feitos no complexo industrial militar ( que aliás é o que está assegurando taxas de crescimento elevadas nos EUA e em outros países) Não me parece nada trivial, por exemplo, que a companhia britânica parceira do consórcio do Airbus tenha se retirado sociedade no começo de 2006, pois hoje tem lucros muito maiores produzindo e vendendo equipamentos militares.

O que sabemos sobre essas novas tendências industriais e comerciais no contexto regional? Sabemos que Chávez quis comprar aviões espanhóis e que os americanos o impediram de fazer isso. Sabemos que a Embraer brasileira disputa com unhas e dentes o mercado asiático de aviões militares. Sabemos que o conflito na Colômbia, assim como a expansão do narcotráfico constituem um mercado importante de armas leves na região. Mas que significa isso tudo do ponto de vista de uma agenda de crescimento na qual é preciso apostar mas que também inclui uma perspectiva feminista? Esse é uma tema que, ao meu ver, é tão relevante quanto a questão da deterioração ambiental exaustão de recursos naturais analisada, no primeiro capítulo, como um dos efeitos mais perversos do modelo neoliberal.

Um segundo aspecto relacionado à hegemonia neoconservadora tem sido, contudo mais debatido, inclusive pela grande imprensa. Trata-se da agressividade comercial norte-americana que, como se sabe, tem conseguido, nos últimos anos, firmar acordos bilaterais com um número importante de países da região. Tais acordos produzem tensões entre os parceiros dos blocos regionais que ainda são bastante frágeis, assim como debilitam a capacidade dos estados nacionais em alguma áreas estratégicas – como é o caso da propriedade intelectual. Cabe perguntar como essa nova «dinâmica comercial» afeta a janela de oportunidade que se vislumbra? Como nos contextos nacionais a perspectiva de gênero e comércio está examinando essas novas tendências e, eventualmente, reagindo a elas?

---

**5** SEN, G. (2005). «Neolib, neocons and gender justice: Lessons from global negotiations. UNRISD Occasional Paper 9, September. United Nations Research Institute for Social Development. Genebra. 2005.



Se voltamos o olhar para os contextos políticos e sociais nos quais essa «janela de oportunidade» deverá ser identificada e otimizada também são inúmeros os obstáculos. Um primeiro deles é a heterogeneidade, pois as condições para elevar a conversa sobre gênero e macroeconomia não é mesma no Peru ou no Chile. A O segundo desafio é o chamado «déficit democrático» e o descrédito da política que será tratado nos textos que se seguem. Ao meu ver esse é um aspecto que merece toda nossa atenção. Como se sabe o Relatório do PNUD de 2004, «Democracia na América Latina», identificou que 54 % de pessoas entrevistadas prefeririam um regime autoritário que solucionasse a pobreza e a incerteza. Embora esse patamares de «preferência autoritária a» possam ter sido reduzidos desde então não é realista imaginar que essa redução tenha sido muito maior que 5 %.

Manuel Castells, em «Poder da Identidade» desenvolve todo um capítulo sobre o que ele denomina a «política do escândalo», que parece caracterizar as democracias de massa no capitalismo tardio. Embora, os exemplos que ele utiliza sejam norte -americanos e europeus, nossas sociedade e Estados, como bem sabemos, também constituem um fonte importante de ilustrações de corrupção sistemática que adicionam descrédito ao moinho que parece estar erodindo nosso capital de política democrática.

Sem dúvida, uma vez mais, há diferenciais importantes entre os países. Enquanto em alguns contextos, o tecido da credibilidade democrática se esgarça muito rapidamente, em outros ele parece estar se re-constituindo. Em alguns casos, inclusive onde há maior esgarçamento há levado potencial de conflito social, em outros eleições recentes revelam sociedades divididas, o que aliás também caracteriza resultados eleitorais recentes nos EUA e em vários países europeus.

Em vários desses contextos a pautas das mulheres se tornam, com freqüência, presas fáceis de clientelismo quando não de demagogia, pois são tratadas como problemas fáceis de ser resolvidos. Em muitas circunstâncias a maior presença das mulheres na Política não assegura uma perspectiva de igualdade entre os gêneros. Sobretudo, de maneira geral, essas complexas e instáveis condições políticas co-existem com o apego firme às regras macroeconômicas do «modelo» – abertura, ênfase no comércio (que muitas vezes implica em degradação ambiental automática, equilíbrio fiscal, controle obsessivo da inflação. Em muitos caso, de fato, se adicionou à receita alguma flexibilidade para permitir investimentos na redução da pobreza.

absurda de que a gestão econômica poderia prescindir da política (como o faz com as chamadas externalidades). Não é excessivo afirmar, portanto, que no conjunto da região, as condições políticas que podem ser interpretadas como um dos efeitos perversos do «modelo», são também um obstáculo para que a janela de oportunidade seja, de fato aberta e aproveitada. Em relação a esse aspecto especificamente eu diria que é urgente um mapeamento sistemático dos debates nacionais sobre premissas macroeconômicas, o qual nos permita compreender de maneira mais fina e precisa, como essas oportunidades se materializam ou não em cada contexto.

Finalmente estou convencida que a proposição mais ousada e desafiante das reflexões contidas nas páginas que se seguem é a perspectiva de que a igualdade entre gêneros deve ser pensada como um fator que favorece o desenvolvimento, desde que ele seja concebido como algo que é mais que o simples crescimento.

Sem dúvida, ainda não esgotamos as pesquisas ou a construção de argumentos sólidos que convençam os economistas de que o efeito de sua modelagens – sejam elas relativas a finanças, comércio ou equilíbrio fisca – não são neutras do ponto de vista do gênero. Da mesma forma ainda precisamos compreender melhor como as concepções e discursos acerca do que são os gêneros constituem um substrato, uma espécie de «natureza» imutável incrustada no pensamento econômico dominante.

Os textos que se seguem, correta e sistematicamente apontam para a naturalização da esfera da reprodução social, ou seja se situam no marco das concepções desenvolvidas por Nancy Folbre, Diane Elsen e Ingrid Palmer, entre outras, que vem construindo os marcos teóricos da «economia do cuidado». Mas há outros *constructos* da economia neoclássica que precisam ser mais profundamente problematizados a partir das teorias de gênero: as preferências (ditas naturais), o cálculo racional do indivíduo concebido como uma mônada solta no espaço e não como pessoa vinculada a teias relacionais e sociais; e, não menos importante, a lógica da governamentalidade, nos termos elaborados por Michel Foucault, que impregna o discurso macroeconômico.

Entretanto do ponto de vista da pesquisa empírica, nosso maior desafio, é nesse momento buscar as evidências que possam demonstrar como e porque a maior igualdade entre os gêneros otimiza os parâmetros e fatores que balizam o desenvolvimento humano, quer seja em termos de direitos e políticas universais, quer seja em termos de capacidades ampliadas e dos chamados bens públicos.

Nesse plano, vejo um último desafio: abrir a categoria gênero, que também começa a ser naturalizada e fazê-lo em várias dimensões. Por exemplo é

urgente reconhecer que em sociedades tão desiguais como as nossas há enormes diferenciais entre as próprias mulheres e que as desigualdades entre homens e mulheres não são lineares. Por exemplo, os estudos sobre ganhos educacionais no Brasil vem indicando que as mulheres jovens tanto brancas como negras tem tido maiores ganhos que homens, sejam eles brancos ou negros. Ao mesmo tempo mantém –se diferenciais raciais importantes intragênero, ou seja entre as próprias mulheres.

Nesse sentido uma tarefa urgente é precisar melhor se quando falamos de gênero macroeconomia estamos só falando das mulheres e de que mulheres, pois certamente há aquela que se beneficiam e continuarão se beneficiando do «modelo». Ou também estamos falando dos homens, e de que homens? Sobretudo como repensar os vários conjuntos de debates sobre gênero e economia em termos das relações contraditórias e paradoxais entre homens e mulheres, mulheres e mulheres, homens e homens se que sejamos atiradas de volta ao cesto das concepções simplistas de classe.

Há, finalmente, um segundo desafio, mais complexo. Sua elaboração iria requerer uma reflexão mais ampla e profunda do que é possível desenvolver aqui. Mas de qualquer modo não resisto a tentação de colocá-lo sobre a mesa. Trata-se da interrogação quanto ao binarismo que marca os usos do gênero: masculino – feminino, biologia – cultura, a suposta consistência entre anatomias e identidades. Nesse sentido, é inevitável trazer para a conversação o tema da sexualidade constantemente silenciado nas conversações econômicas, inclusive entre as feministas.

Desde os anos 1990, produziu-se muito sobre gênero e desenvolvimento, mas mal começamos a examinar as conexões entre sexualidades, gêneros e desenvolvimento. Mas esse novo campo vem se abrindo paulatinamente, por efeito de processos e fatores combinados e contraditórios: a epidemia de AIDS ( que tem não poucas implicações macroeconômicas), a pauta dos direitos humanos e sexualidade que vai se firmando lentamente e, mias especialmente, a intensa «sexualização» das pautas geopolíticas neoconservadoras.

No marco dos conteúdos que são examinados nesse livro, há pelo menos uma porta de entrada que mereceria ser explorada, ao menos tentativamente, no sentido de caminhar nessa direção ousada. Ela se situa na interseção entre economia e demografia. Em anos recentes, vários autores tem interpretado as transições demográficas nos países em desenvolvimento – especialmente a composição etária – como sendo uma oportunidade para que se façam os investimentos necessários em educação, saúde, emprego decente, seguridade social e proteção ambiental.

A América Latina é talvez um dos exemplo mais contundentes dessa outra «janela de oportunidade» quando se consideram: a queda nas taxas de fecundidade, as mudanças ocorridas nas famílias, os novos padrões epidemiológicos, a estrutura por idades e as razões de dependência, para não mencionar os problemas que se anunciam em relação aos regimes de financiamento dos sistemas de seguridade social. Entre os muitos fatores que explicam nossa transição demográfica é preciso mencionar e sublinhar inevitável as mudanças ocorridas nas ordens de gênero e da sexualidade ao longo dos últimos quarenta anos. Ora, como bem demonstra, o estudo de Alves e Bruno<sup>6</sup> sobre a Argentina, Brasil e México, se essas mudanças sexuais e de gênero contribuíram para abrir a «janela», o que faz com ela não esteja sendo devidamente aproveitada são os constrangimentos persistentes do «modelo». Há aí um fio a ser puxado e tecido que pode enriquecer nossa compreensão acerca das conexões invisíveis entre economia, gênero e finalmente «sexo».

Ou seja, há muitos caminhos percorridos, assim como há desafios e tarefas pendentes. Seja como for esse livro marca uma estação muito significativa nessa jornada.

*Sonia Corrêa*

DAWN

Outubro de 2006

---

<sup>6</sup> ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? Anais do XV<sup>o</sup> Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Caxambu, 18 a 22 de setembro de 2006.  
ABEP Website: [http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto\\_id=3068](http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto_id=3068)

## Preface

# **G**ender and **m**acroeconomics: **t**hreads and **c**hallenges

REPEM's invitation to write the preface for this book was most gratifying. Between the years 2001 and 2002 I was personally involved in the discussion that gave rise to the creation of the Feminist Initiative of Cartagena as well as in the first stages of global public visibility. Therefore, I am deeply satisfied to be challenged to reconstruct that connection through the launching of this book, the most significant result of the research and reflections developed by the group during the above mentioned year. As it happens in many issues related to the contemporary feminist guidelines, the challenge derives from the fact that when old issues are reintroduced we must face new questions, either because contexts unfold into different guidelines or because the angle from which we see the subject matter has changed.

This preface is not a systematic comment on the book. In fact, it is an approach that originates in the threads of the story and memory which constitute significant inflection points of the development that connects me to this book. Those threads intend to weave an outline, certainly incomplete, of the paths which led us here and of the time and contexts that the book unfolds: gender and macroeconomics in Latin America. That exercise recovers recent journeys we were involved in and opens windows of reflections related to the political and conceptual contexts where we act.

In 1994 I listened to Gita Sen say that the Washington Consensus seemed to be the economic version of the Procastus fallacy. That Greek mythological character forced his guests to lay on a bed. If they were shorter than the bed, Procastus stretched them to death. If they were taller, he cut their legs until they reached the bed's length. Gita expressed that concept in a small and very discreet seminar promoted by DAWN at ECLAC during a Steering Committee meeting just before the Cairo Conference took place. That meeting had been planned to be held at Santiago since our aim was to begin a discussion before the ECLAC meeting on the «limits of the model of growth with equity».

I must confess that my recollections of that event are not the most exciting. After leaving the II Preparatory Committee for the Cairo Conference I was taken by a feverish feeling. In spite of many obstacles, we feminists were destabilizing the controlling logic beneath population policies and family planning vertical programs. As a contrast, ECLAC meeting's atmosphere was cautious, almost pessimistic. I left thinking we were light years ahead of the moment when to produce a feminist impact on the hard nucleus of economic policies would be possible.

Seven years later, the regional strategy adopted by DAWN and REPEM to influence the preparatory process for the Conference on Financing for Development (FFD Monterrey, 2002) would open a space where the Feminist Initiative of Cartagena originated. As everybody knows, the FFD was the last great conference of the so called UN social cycle that had started in 1990, during which the conferences of Rio (ECO 1992), Human Rights (Vienna, 1993), Population and Development (Cairo, 1994), Social Development (1995) and Beijing (1995), were *momentums*, recognized as fundamental moments of feminism during 20<sup>th</sup> century last quarter.

That conference, which was not «social» but «economic», had two main motivations. The first one was that all along the process of the above mentioned social cycle, several actors –especially developing countries– systematically demanded to pay attention to the fact that the ambitious promises written down on paper could not be complied with if the conditions of the macroeconomic, financial and trade in force were maintained. The economic recommendations adopted by various «social» conferences of the decade were not enough to evaluate problems such as debt, the strength of the fiscal adjustment and the instability of financial flows. That vision would be fed again by the effects of global financial crisis occurred worldwide between 1977 and 2000 and of the WTO impasses in Seattle in 1999. Those events have deepened the rifts existing since the 1980 last decade in the solid Washington Consensus.

Therefore, at the beginning of the 21st century there was great expectation with respect to the possibility that the FfD would become the stage where a new international financial architecture would be designed while at the same time battles to rebalance the global trade parameters would be presented in the negotiation of the WTO at Doha, which was later known as the «Conference (frustrated) of development». However, those expectations did not become real.

Within the UN internal context the strengths interaction determined that the Millennium Summit of the year 2000 would be a priority which was duly defined by several authors as the inaugural moment of the paradigm that changes without changing: the previous macroeconomic conditions are not modified, instead, poverty is prioritized. In spite of the perspective announced in 1998–1999, the arrival of neoconservatives to the government in the United States followed by the tragedy of September 11, 2001, was even more fatal. Those of us who have accompanied the FFD preparatory process, would have a close view of the impact that those events had on the second Preparatory Committee.<sup>1</sup>

From the point of view of formal results the FFD did not mean much more than the incorporation of the Millennium Goals by the multilateral financial bodies, the so called «coherence». Just to illustrate, it is enough to remember that the renegotiation of the poor countries debt –a central issue in 2002– would only be the object of a more sustainable evaluation in 2005 during the Millennium Summit revision. Although frustrating, Monterrey had two byproducts which should not be minimized.

The first one of them, particularly in Latin America –where the turbulence occurred by the end of the 1990s had left deep signs, including the Argentinean default– was that the discussions on macroeconomic alternatives did not end. They still continue although their incorporation to the real policies remains restricted to public controversies, hundreds of seminars and essays or specific measures adopted by some few countries.

The FFD second achievement was to extend the commitment of feminist women with the technical complexities and the political challenges of high

---

<sup>1</sup> For example, the intervention of the American delegation on the inevitability of capitalism, the priority of security and the combat of terrorism which was later unfolded at a silent and reaction lacking plenary meeting.

level macroeconomic issues beyond the trade and gender agenda started by the end the 1990s<sup>2</sup>. That agenda would unfold into research and activities of political action of which that book is a beautiful example.

This means there is a long way we have gone through since 1994. Even so, Cecilia López in the first chapter of her book takes from Nilufer Cagatay's ideas the reflection made by Gita at that dark ECLAC meeting:

*«A significant difference between the two mentioned consensuses, the Keynesian and Washington's, is that while the first one entails the possibility of implementing macroeconomic policies based on historical, social and political specific conditions in each country, the second proposed only one plan for all the countries, independently from specificities and circumstances of each economy».*

That does not mean that the feminist opinion on macroeconomics is homogeneous, it just shows it is necessary to repeat some arguments systematically so that they can be heard by the so called hard nucleus. That was what happened in other areas where feminism has committed itself since the 18<sup>th</sup> century –politics, rights, health, demography, philosophy– and it was not going to be different in macroeconomics. The period of time taken to inform the heart of regulations in modern societies will always be long and painful.

One of the central propositions determined by the Feminist Initiative of Cartagena is that the neoliberal model failures –and critics elaborated since the 1990s– open in the region a window for only one opportunity to review the model as well as to incorporate the gender perspective to the macroeconomic thoughts in a more systematic way. In my opinion, it is necessary to recognize the hard temporality of the underlying mentalities and interests in order to take longer steps towards that direction. It is also necessary to place the «window» with reasonable realism in accordance with walls and empty spaces designed under global conditions and national contexts where that proposition will unfold as a strategy of political action.

The authors pay attention to obstacles. Cecilia López, also in the initial article, identifies the androcentrism, obstinate with respect to politics itself as an

---

<sup>2</sup> That has from the International Gender and Trade Network its very well known expression.



obstacle, which needs to be better diagnosed and overcome so that the ideas developed by feminists can be really incorporated to the economic thought.

In fact, that is a huge obstacle. We remember, for example, that only with a significant investment it was possible to reincorporate the gender perspective – consistent with the available knowledge and with the agenda of equality and human rights left by the conferences held in 1990 – to the global agenda of poverty reduction shown by the Millennium Development Goals. In the event that the investment did not occur, «gender» would be reduced to the access to education, a very poor objective for Latin America and the Caribbean where in several countries a significant number of little girls and young women exceed the number of little boys and teenagers in school registration enrolment and performance. Issues related to work market, violence and especially to reproductive health objectives would also be excluded.<sup>3</sup>

We do not need to go so far away since within the context of policies for the reduction of poverty implemented in several countries of the region, the conceptions that are far away from the gender perspective still prevail. For example, researcher Caren Klein (2005), analyzed the speeches of two relevant figures in the creation of Brazilian income transfer programs and concluded that their perception of poor women is imbued with an ideology related to the family that sees them as efficient mothers and «State wives».<sup>4</sup>

Likewise, I would like to introduce other elements in the mapping of resistances and obstacles. Considering the discussion on macroeconomics from a more global perspective, I think it is important, for example, to quote Gita Sen once again. In a recent text she declares that under the present geopolitical conditions the feminist reflections on development cannot be restricted to the critics with respect to the limits and effects of the Washington Consensus. We have been challenged to have a better comprehension of what the new Neoconservative paradigm means at that level.<sup>5</sup>

---

**3** Although during the 2005 revision process it was not possible to mention the rights and sexualities, in September 2006 Kofi Annan, then Secretary, requested the General Meeting to include a new objective which again raises the reproductive health goal of Cairo for all men and women until 2015.

**4** Professor Paulo Renato de Souza and Senator Cristóvão Buarque. In KLEIN, Caren. «A produção da maternidade no Programa Bolsa Escola». In *Revista Estudos Feministas*. Vol 13 N. 1. Florianópolis (January–April–2005).

**5** SEN, G. (2005). «Neolib, neocons and gender justice: Lessons from global negotiations. *UNRISD Occasional Paper 9*, September. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva. 2005.

In general, the so called *Neocons*, still keep the classic neoliberal directions. But there are significant differences in their political vision which can neither remain unnoticed nor minimized such as the emphasis in «security» and in investments made in the industrial and military complex (which besides, is ensuring the high growth rates in the USA and in other countries). For example, I think it is not trivial that the British company partner of Airbus retired at the beginning of the year 2006, since it obtains higher profits by producing and selling military equipments.

What do we know about those new industrial and commercial trends within the regional context? We know that Chávez wanted to buy Spanish planes and that Americans prevented him from doing that. We know that the Brazilian Embraer is fighting for the Asiatic market of military planes. We know that the conflict in Colombia as well as the drug trafficking expansion constitute an important market of small weapons in the region. What does that mean from the point of view of a growth agenda where it is necessary to emphasize and also includes a feminist perspective? In my opinion, that issue has the same relevance as the environmental deterioration and natural resources exhaustion issues analyzed in the chapter as one of the most wicked effects of the neoliberal model.

A second aspect related to the neoconservative hegemony has been discussed and also by the big press: the American commercial aggressiveness which, as we already know, has achieved bilateral agreements with a significant number of countries of the region in the last years. Those agreements produce tensions among partners of regional blocks that are still rather fragile and they also weaken the capacity of the national states in some strategic areas. Such is the case of intellectual property. We should ask how that «commercial dynamics» affects the window of opportunity we foresee? How in the national contexts is the perspective of gender and commerce examining those new trends and possibly, reacting before them?

If we have a look at the political and social contexts where that «window of opportunity» must be identified and optimized, obstacles are also countless. The first one is heterogeneity since the conditions to discuss the gender and macroeconomics issue is not the same in Peru or in Chile. The second challenge is the so called «democratic deficit» and the discredit of the policy that will be discussed in the following texts. In my opinion, that is a subject that deserves all our attention. As we know, the 2004 UNDP Report, «Democracy in Latin America», established that 54% of the interviewed people preferred an authoritarian regime to solve poverty and uncertainty. Although that

«authoritarian preference» may have diminished since then, it is nor realistic to think that said reduction may be higher than 5 %.

Manuel Castells, in « *Poder da Identidade* » dedicates a whole chapter to what he calls the «scandal politics» which seems to characterize the mass democracies of the last capitalism. Although the examples he uses are American or European they constitute an important source of systematic corruption models that add discredit to the mill which seems to be eroding our democratic policy capital.

Once again and undoubtedly, there are important differences among countries. While in some contexts the weave of democratic credibility can be quickly divided, others seem to be reconstructing theirs. In some cases where there is a better weave there is a higher social conflict potential, in other countries recent elections show divided societies and that also characterizes the recent electoral results at the USA and several European countries.

In many of those contexts women guidelines frequently become easy preys of clientelism or demagogy since they are treated as problems easy to be solved. In many circumstances a higher number of women in Politics does not grant an equality perspective between genders. In general and above all, those complex and unstable political conditions co-exist when firmly attached to the «model» macroeconomic rules – openness, emphasis on commerce that many times involves an automatic environmental degradation, fiscal balance, an obsessive control of inflation. In many cases, the flexibility to allow investments for the reduction of poverty was added to the recipe.

That suggests we are dangerously approaching to the fantasy of neoliberal economists who one day planned the possibility –then considered absurd – that economic management would do without politics (the way it does with the so called externalities). It is not an excess to state that in the region as a whole, the political conditions that may be interpreted as one of the wicked effects of the «model», are also an obstacle or the window of opportunity is opened and the most of it is made. With respect to that specific aspect I would say that we urgently need a systematic mapping of national debates on macroeconomics premises in order to understand, in a more subtle and precise way, how those opportunities materialize or not in each context.

Finally, I am convinced that the more used and challenging proposition of the reflections contained in the following pages is the perspective that equality between genders must be thought as a factor that favours development since it has been conceived as something more than the simple growth.

Undoubtedly, we have not exhausted the research or the construction of solid arguments to convince economists that the effect of their models either related to finances, trade or fiscal balance, is not neutral from the viewpoint of gender. Likewise, we need to comprehend in a better way how conceptions and discourse about what genders are constitute a substratum, a kind of unchangeable «nature» buried in the prevailing economic concept.

Correctly and systematically the following texts aim at the naturalization of the social reproduction area, that is, they are located within the framework of the conceptions developed by Nancy Folbre, Diane Elsen and Ingrid Palmer, among others, that constitute the theoretical frameworks of «care economics». But there are other *constructos* of the neoclassic economics that need to be analyzed based on the gender theories: preferences (called natural), the rational calculation of the individual conceived as a loose monad in the space and not as a person related to relational and social structures; the logic of governmentability in accordance with the terms elaborated by Michel Foucault, which fills the macroeconomic discourse, is also important.

From the point of view of the empiric research, our major challenge is to look for evidence that demonstrates how and why more equality between genders optimizes the parameters and factors that distinguish human development either in terms of universal rights and policies or in terms of extended capabilities and of the so called public property.

In this area is where I see the last challenge: to open the gender category which is also beginning to be naturalized and do it in several dimensions. For example, it is urgent to admit that in such unequal societies like ours there are significant differences among women themselves and that inequalities among men and women are not linear. For example, studies on educational accomplishments in Brazil indicate that white and black women have obtained more achievements than men, either white or black. At the same time, there are still significant intra-gender racial differences, that is, among women themselves.

An urgent task is to specify if, when we speak of macroeconomic gender we are speaking about women only and what women we are speaking of, since there still exist those who will benefit and continue benefiting from the «model». Or, if we are speaking of men and what men we are speaking of. Above all, how to rethink of several groups of debates on gender and economics in terms of contradictory and paradoxical relations between men and women, women and women, men and men, without being thrown into the basket of class simple conceptions.

Finally, there is a second challenge which is more complex. Its elaboration would require a wider and deeper reflection than the one we could develop here. But anyway I cannot resist the temptation to expose it. It is about the interrogation on the binarism that marks the uses of gender: masculine – feminine, biology – culture, the supposed consistency between anatomies and identities. Then, it is inevitable to introduce in the conversation the issue of sexuality constantly silenced in economic conversations, also among feminists.

Since the 1990s, a lot has been produced on gender and development, but we have just started to examine the connections among sexualities, gender and development. That new field is opening gradually as an effect of combined and contradictory processes and factors: the AIDS epidemic (that has a lot of macroeconomic implications), human rights and sexuality guidelines that are slowly becoming solid and more especially, the intense «sexualization» of neoconservative geopolitical guidelines.

Within the framework of contents that are examined in this book, there is at least an entrance door that deserved to be explored, at least as an attempt, with the aim of going towards that daring direction. It is located in the intersection between economics and demography. Recently, several authors have interpreted demographic transitions in developing countries – especially the age composition – as an opportunity to make the necessary investments in education, health, decent jobs, social security and environmental protection.

Latin America is perhaps one of the most significant examples of that other «window of opportunity» when we consider: the stagnation of fertility rates, changes occurred in families, new epidemiologic patterns, the structure by ages and reasons of dependency, without mentioning the problems announced in relation to financial regimes of social security systems. Among many other actors that explain our demographic transition, it is necessary to mention the changes occurred in gender and sexuality along the last forty years. Then, as demonstrated by the study made by Alves and Bruno<sup>6</sup> on Argentina, Brazil and Mexico, if those sexual and gender changes contributed to open the

---

6 ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. *População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica?* [Population and long term economic growth in Brazil: How to make the most of the demographic window of opportunity?]. Annals of the ABEP XV National Meeting of Population Studies, Caxambu, September 18 – 22, 2006. ABEP Website: [http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto\\_id=3068](http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?texto_id=3068)

«window», it is not being duly used because of the persistent constraints of the «model». There is a thread to be pulled and woven that may enrich our comprehension of the invisible connections among economics, gender and finally, «sex».

That means there are many paths along which we have walked as well as pending challenges and tasks. This book will by all means mark a very significant stage in that journey.

*Sonia Corrêa*

DAWN

October, 2006

## Introducción

# A la búsqueda de **d**emocracia **e**conómica, **s**ocial y **p**olítica

América Latina que continúa en la búsqueda de ese milagro económico, político y social que le ha sido esquivo, se enfrenta hoy a una sorpresiva apertura política. Como ha dicho Sonia Montañó, desde el punto de vista simbólico esta apertura refleja expresiones de profundos cambios en la cultura democrática de la región, porque se rompe con el «racismo abierto y soterrado que caracteriza a la vida política boliviana» con la asunción de Evo Morales y se quiebra la cultura patriarcal chilena, con la elección presidencial de Michelle Bachelet. Estamos pues ante la irrupción democrática de expresiones originales de las políticas de la identidad que puede traducirse en cambios en las relaciones de poder tradicionales (Montañó 2006).

Un número considerable de mujeres aspiran en diferentes partes de la Región a posiciones de gobierno, tanto en el poder Legislativo como en el Ejecutivo. Este nuevo escenario se presenta en momentos en los cuales se evidencian los grandes avances que las mujeres latinoamericanas han logrado en distintas áreas, pero que no han tenido un reconocimiento en su participación política, que continúa siendo el mundo por conquistar.

construir y cuales son las estrategias que deberían adoptar para franquear las barreras que históricamente las han marginado. El feminismo ha desarrollado un amplio bagaje conceptual y político que critica el esencialismo filosófico y el fundamentalismo político. No podrán ser las mujeres solas las que lograrán profundos cambios, pero es posible que se inicien procesos que sin duda encontrarán seguidores. La sensibilidad de las mujeres a la discriminación, que han vivido en carne propia, a la marginalidad, y en particular a la violencia, permiten realizar tanto diagnósticos como propuestas que focalicen temas como el empleo precario que predomina en los mercados laborales, la inseguridad económica, política y social, las debilidades de la justicia y la falta de transparencia y civilidad en el manejo de lo público. Pero al mismo tiempo, las mujeres, al igual que otros grupos marginados podrán cambiar la historia en la medida que en su accionar político se despojen de todas las servidumbres, incluida la sumisión a la tradición y la cultura, y trasciendan la representación de sus identidades llegando a realizar acciones sustantivas para todos y todas.

Los fracasos llevan a que se reconozcan las nuevas realidades mundiales que se desprenden de un mundo globalizado, pero volviendo los ojos al interior de los países y de las regiones para identificar cómo movilizar todos sus recursos de manera que se aborde su rezago económico frente a otras regiones en desarrollo, se aborden soluciones sostenibles para sus profundas desigualdades sociales y se encuentre el camino para insertarse exitosamente como «actores globales».

Los movimientos de mujeres y feministas desde los 70 han comenzado a adentrarse en el complejo mundo del desarrollo, introduciendo nuevos conceptos como el género, la autonomía —capacidad para definir una agenda propia—, el empoderamiento —el acceso de las mujeres al control de recursos materiales, de recursos intelectuales y de la ideología— como aspectos fundamentales de la justicia social y económica. Se han ido dando pasos para reinterpretar el comportamiento de las economías en el marco del proceso de globalización, introduciendo nuevas categorías y conceptos que en parte contribuyen a conocer y explicar las falencias de los modelos de política aplicados sin éxito en los países en desarrollo.

Desde los 90, la emergencia del paradigma del desarrollo humano y los avances en la conceptualización de la pobreza humana han conducido a profundas modificaciones en la manera de entender el desarrollo, la pobreza y las desigualdades, incluyendo las desigualdades



de género. A pesar del predominio del neoliberalismo, el enfoque del desarrollo centrado en las personas ha comenzado a ganar terreno, enriqueciéndose con los enfoques de derechos humanos y de la economía feminista. Estas perspectivas además de complementarse, comparten un elemento común, que es poner la atención en la desigualdad, las relaciones de poder y la idea de que los derechos humanos incluyen los derechos de las mujeres y los derechos económicos. Esto ha dado lugar a un giro del foco en el crecimiento y la eficiencia a los objetivos de desarrollo, bienestar, equidad, dignidad y libertades fundamentales, que permitan desarrollar y realizar las potencialidades humanas. Este giro ha significado pasar de los criterios basados en el mercado para evaluar el desarrollo, a un enfoque en el cual se ha enfatizado la importancia de las relaciones sociales, instituciones, normas y políticas (Elson y Cagatay, 2000).

En este momento, en medio del gran debate latinoamericano y en general mundial sobre los nuevos derroteros del desarrollo, después de las frustraciones de la receta económica aplicada en las últimas décadas, el llamado Consenso de Washington, las mujeres estamos en condiciones de colocar nuestros puntos de vista. Y ello no solo porque creemos que la sociedad se beneficia de una mirada de mujeres, que exige identificar problemas ocultos en los análisis tradicionales, sino por justicia de género, para pasar a una nueva etapa en la búsqueda del posicionamiento justo de las mujeres como actoras y sostén del desarrollo.

Creemos en la posibilidad de avanzar en procesos de construcción de agencia, es decir, a una nueva fase en las estrategias que buscan mejorar la situación de las mujeres latinoamericanas ampliando la concepción del bienestar. De acuerdo a Amartya Sen, quien ha acuñado este concepto, las mujeres han dejado de ser receptoras pasivas de la ayuda destinada a mejorar su bienestar y son miradas, como agentes activos de cambio: como promotoras dinámicas de transformaciones sociales que pueden alterar tanto la vida de las mujeres como la de los hombres (Sen, Amartya 2001). Un campo por excelencia para inducir estos procesos es el de la política, entendida como el espacio público donde se dirimen las contradicciones propias de una sociedad (López Montaña, Cecilia, 2005).

Para enfrentar con éxito estos nuevos retos y presentar opciones creativas para abordar los problemas latinoamericanos, es fundamental elaborar una reflexión provocadora sobre lo que ha sido lo positivo y lo negativo del desarrollo reciente de la región. La aspiración es lograr mirar con ojo crítico cuáles han sido los grandes vacíos del análisis,

las interrelaciones no hechas y las profundas omisiones al ignorar que las mujeres reciben beneficios diferentes, muchas veces inferiores a los que la sociedad le concede al hombre por el solo hecho de serlo.

Con el objeto de empezar a llenar este déficit analítico, para reducir el déficit democrático, un grupo de mujeres latinoamericanas, desde tiempo atrás, hemos empezado a concebir la necesidad de escribir de otra manera el análisis de estas complejas décadas de América Latina. No se trata de una visión quejumbrosa o negativa sino de mirar el futuro a partir del pasado, con la intención de avanzar en la conquista de eliminar las barreras injustas e inexplicables que han frenado el avance en equidad de género y que a su vez, han contribuido a impedir la consolidación de esa democracia para todos y todas.

Uno de los puntos de partida de este trabajo consiste en abordar el tema del poder y de las relaciones de poder que restringen la participación real en el debate social. Precisamente debido a la falta de poder, las mujeres pueden mirar de manera crítica los cambios reales que han ocurrido en este campo, para muchos foco de las grandes vergüenzas latinoamericanas como su extendida pobreza y su profunda desigualdad. Este libro explora, que si algo no ha cambiado en América Latina, y allí nacen parte de sus desgracias, es la estructura de poder. Las elites de siempre le jugaron al Estado cuando este era el poderoso y ahora le juegan al mercado cuando se le reconoce como el asignador por excelencia de los recursos del país. La tecnocracia, que trató de suplantar la política, ignoró este tema y probablemente allí nació su incapacidad para contribuir a los grandes cambios que se esperaban. La economía no creció y menos se lograron los procesos sociales que requieren los pueblos latinoamericanos. Además, la coincidencia del nuevo modelo de apertura en lo económico y la consolidación de democracias en la región, terminó debilitando a los pueblos latinoamericanos en este esquema político (PNUD, 2004).

A partir de estos reconocimientos y de muchas otras reflexiones que aparecerán en los diversos capítulos, lo que las autoras desean es identificar elementos que permitan comprender mejor el pasado y proyectar un mejor futuro basado en formas nuevas de abordar los problemas de estas sociedades. Señalar avenidas novedosas que sirvan de base para construir alternativas; romper con la comprensión fragmentada que hoy abunda y discutir paradigmas y no modelos de desarrollo. Una de las grandes lecciones aprendidas es que los modelos únicos generan más costos que beneficios de manera que lo que se requiere es encontrar en

conjunto los pilares fundamentales que pueden cambiar el rumbo de América Latina, y que cada país tenga el margen suficiente de maniobra para que decida su mejor modelo de crecimiento, de distribución de beneficios y costos y de consolidación de su democracia.

A partir de unos ejes fundamentales como la equidad, los derechos, las relaciones de género igualitarias, la sostenibilidad económica, política y social, se trata de avanzar en lo que se ha denominado «el debate pendiente», que lejos de desconocer la abundancia de estudios existentes sobre el tema, busca complementarlos de manera que se sustenten mejor los cambios radicales que la Región exige para salir del desarrollo mediocre a que muchos países siguen sometidos.

La desigualdad de género es una categoría fundante que cruza las otras desigualdades y discriminaciones de América Latina y que pese a los avances comentados, está lejos de resolver en un contexto de desarrollo que profundiza este tipo de desequilibrios, como es la globalización. No solo la pobreza sino la concentración de ingresos, de propiedad, de poder político en la Región empiezan a reconocerse como limitaciones del crecimiento y de los procesos de inserción exitosos en el mundo global. Los movimientos de mujeres y el feminista han venido planteando que la sociedad está construida en base a la desigualdad de género, de manera que la consideración de esta categoría analítica obliga a entender las otras variables de desigualdad.

El debate pendiente sobre América Latina parte del análisis de cuatro pilares centrales: lo social, económico, político y lo institucional que serán revisualizados a partir de las consideraciones anotadas: qué fue lo que se ignoró en los diagnósticos actuales, cuáles interrelaciones se omitieron, cuáles barreras persisten y cuáles oportunidades se deben destacar. Todo ello con el propósito de coadyuvar a la construcción no de un milagro latinoamericano sino de una nueva realidad que considere las prioridades que deberían guiar a quienes manejan el poder político, económico y social de América Latina.

## **1.** Lo social

41

En este campo se parte del reconocimiento de varios fenómenos de gran importancia. En primer lugar es evidente que América Latina ha visto aparecer en las últimas décadas nuevos actores con capacidad

de movilización política; mujeres, jóvenes, indígenas, grupos discriminados por cuestiones raciales o étnicas, poblaciones sin tierra, desplazados de sus propiedades. Asimismo, se observan cambios sociales y movimientos ciudadanos con gran capacidad de movilización y presión frente a los gobiernos y la institucionalidad política, social y económica. En resumen, se observan sujetos sociales emergentes que generan nuevas formas de participación, nuevos intereses y formas de demandas que crean esquemas de asociación particulares frente a la falta de institucionalidad. En América Latina, como en otros lugares del planeta, se evidencia la reacción frente a la debilidad de los estados con poca credibilidad en medio de la profunda fragilidad institucional y desprestigio de una de las piezas claves de la democracia, los partidos políticos. Los gobiernos distantes y sordos a las demandas de amplios sectores marginados, se ven rebasados por protestas sociales que no encuentran cauces institucionales apropiados. El avance desde la democracia electoral hacia formas participativas de democracia es hoy un emergente en la región forzado por la presión ciudadana.

América Latina aparece como una sociedad en ebullición que toma vías no institucionales tales como piqueteros y cocaleros. La ciudadanía ejerce poder, más allá de la votación, pero estos fenómenos suceden en un proceso forzado por la carencia de un Estado que responda por sus demandas sociales, económicas y políticas. El movimiento de mujeres en sus diversas expresiones conforma un grupo dinámico de presión y este fenómeno se ha reforzado a partir de la década de los noventa.

## 2. Lo económico

Los efectos de las recetas económicas aplicadas durante los últimos años no se limitan solamente a no haber generado ni la dinámica económica esperada ni los resultados sociales deseables, sino que el desarrollo como tal desapareció de las responsabilidades visibles del Estado. Cuando la premisa era que la estabilidad macroeconómica garantizaba el crecimiento del cual se debería desprender la reducción de la pobreza y la desigualdad, los Ministros de Hacienda y sus dependencias asumían la responsabilidad del elemento dinamizador del desarrollo. Gracias a este tipo de consideraciones, los Ministros de Hacienda de América Latina, fueron los «Gobiernos» porque del manejo que hicieran de los llamados «fundamentals», dependía quedar-

se en el atraso o abrirle las puertas al progreso. Consentidos por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, Washington les mantenía una puerta rotatoria que les garantizaba que nunca conocerían el costo político de sus actuaciones. (López Montaña, Cecilia, 2005).

Por fortuna esta realidad empieza a cambiar y lo que se logró en las décadas pasadas fue que se aceptara como básico mantener los equilibrios macroeconómicos luego que el tema del desarrollo en su verdadero sentido, parece empezar a salir del ámbito de los Ministerios de Hacienda, aunque no está claro todavía quien lo asumirá.

Ha sido tal la obsesión con las bondades de un sano manejo macroeconómico que temas de tanta relevancia para América Latina como la pobreza y la desigualdad se pierden en la maraña burocrática sin que ninguna entidad ni funcionario tenga que asumir responsabilidades en estas áreas. Por fortuna el estado minimalista está pasando a la historia y hoy se refuerza la idea del buen estado, pero el costo de haberlo reducido sin beneficio de inventario, ha sido inmenso.

Se reivindica la microeconomía que se supuso, equivocadamente, que reaccionaría a la par de los equilibrios macroeconómicos. Analizar las consecuencias en lo productivo de esa carencia de políticas sectoriales explícitas es una tarea pendiente que las mujeres debemos abordar. Se empieza a aceptar que asumir lo macro como algo más complejo que pone condiciones a lo micro y que requiere políticas explícitas a este nivel que deben partir de un diagnóstico que no se ha hecho: el costo micro del manejo de lo macro durante las últimas décadas. Se acepta que no es necesario seguir parámetros ortodoxos que a veces pueden resolver la pobreza pero no la desigualdad, aun cuando muestren avances en crecimiento e inserción económica global. Es fundamental para llenar vacíos analíticos una nueva discusión sobre el modelo economicista seguido por los países latinoamericanos haciendo valer los planteamientos novedosos de la economía feminista que ha logrado avanzar en las consecuencias sociales, de pobreza y redistributivas, y superar el solo manejo de las variables macro.

### **3.** Lo institucional

ron y fueron sustituidas por el llamado pragmatismo desideologizado que resultó mucho más cargado de ideología que antes. Una profunda debilidad institucional enfrenta el desarrollo de América Latina como resultado de privatizaciones mal hechas, de destrucción de entes que ejecutan mal que bien políticas públicas, de la obsesión de reducir empleados de los sectores públicos que dejaron vacíos no sustituibles, de la corrupción de los gobiernos que empieza a aparecer como factor constitutivo e inevitable para aquéllos que ambicionan la continuidad en el ejercicio del poder. Es una realidad que la globalización demanda una nueva institucionalidad, pero pocos analistas examinan los costos de las decisiones anotadas gracias a las cuales los sectores marginados y las mujeres pudieron ser los mayores perdedores.

#### 4. Lo Político

Uno de los elementos positivos del discurso nuevo que se perfila sobre el desarrollo es que se está pasando de la centralidad de la política económica a la de la economía política. Cuando el desarrollo se suponía que obedecía a simples fórmulas que los tecnócratas latinoamericanos podían aplicar, la política, en franco deterioro, podrá despreciarse. El problema empieza a surgir cuando los profundos cambios que la sociedad latinoamericana demanda exigen consensos, es decir, hablar con la gente, escucharla, involucrarla. No hay tecnócrata que pueda lograr este paso con fórmulas que pocos entienden. Surge allí la necesidad del ejercicio político definido como el espacio público donde se dirimen las contradicciones de una sociedad.

Dentro de este marco analítico, el presente libro pretende contribuir al desarrollo del debate que falta sobre América Latina en cuatro capítulos cuyos lineamientos generales se describen a continuación.

En el primer capítulo *¿Hacia un cambio en la concepción del desarrollo o más de lo mismo?* El objetivo es avanzar en identificar cuales son los elementos nuevos que empiezan a abrirse espacio o los que deberían considerarse en la búsqueda de caminos más exitosos de desarrollo en América Latina. Con este fin se analizarán seis preguntas a saber: Qué sobrevive del Consenso de Washington y qué debe replantearse; cómo existe una abundancia de diagnósticos pero una gran perplejidad para hacer propuestas. Se reconoce que la economía

ortodoxa, marginada de la corriente de pensamiento económico, por más de una década, sale del «closet» y con vigor posiciona nuevamente la historia y la política que ofrecen grandes lecciones sobre la posibilidad o imposibilidad de repetir la historia de las hoy sociedades industrializadas. El interés se localiza más en las llamadas potencias emergentes cuyos milagros económicos están más cerca de las realidades latinoamericanas. El camino seguido por ellas, sus éxitos y fracasos son parte de esa nueva lectura que estos países deben hacer. A su vez, con una mirada constructiva reconoce cuales son las características del perfil de desarrollo actual que deben mantenerse pero deben mirarse de manera distinta. En este ejercicio, el primer capítulo trata de identificar los temas que han estado ocultos y que empiezan a reposicionarse y se plantean sugerencias sobre temas que deben adquirir prioridad.

Un elemento que debe enmarcar esta discusión partirá del reconocimiento de que parte de América Latina se encuentra en el período del post ajuste cuando se pueden implementar políticas expansionistas, pero otra parte aún vive bajo el proceso de ajuste macroeconómico, recesivo por definición. Cuál será el verdadero margen de maniobra que muchos de los países lograrán tener para embarcarse en nuevas propuestas de desarrollo, será uno de los grandes temas a tratar. A su vez, existen experiencias en el mundo en desarrollo, en las cuales los gobiernos han logrado mayores márgenes de libertad para manejar sus economías y estas experiencias pueden aplicarse en determinados entornos que se trata de identificar. Finalmente, entre los ganadores y perdedores de estas difíciles décadas, este capítulo tratará de explorar costos y beneficios por género, y los cambios que en sus respectivos roles pueden identificarse.

El segundo capítulo: *Una perspectiva obstinada: liberalización comercial y financiera como motor del desarrollo*, tiene como propósito adentrarse en el análisis económico de las políticas comerciales y sus impactos, las asimetrías entre países y grupos sociales considerando la existencia de relaciones desiguales de poder en particular, las relaciones de género. Discutir la importancia de estas consideraciones como factores dinámicos para un desarrollo humano sostenible. Se trata además de contribuir a un diagnóstico así como a la construcción de alternativas que incorpore la perspectiva de género. Los principales temas a tratar serán: El comercio internacional, sus características e importancia, como marco para discutir por qué el comercio entre las

naciones es beneficioso. ¿Dónde estamos? ¿Realmente América Latina puede convertirse en un jugador exitoso en el mundo global? ¿Qué visiones alternativas se discuten? ¿Cuáles son los objetivos del orden político y los impactos de género de las políticas comerciales y el comercio internacional? Con base en esta discusión, se plantean reflexiones para seguir adelante

El tercer capítulo, *¿Flexibilidad laboral o precarización? El debate sobre la reproducción social* analiza los cambios en el trabajo remunerado propios de la etapa actual del capitalismo globalizado y cómo este proceso interactúa con la reproducción social y los cambios en las relaciones de género. Se parte por reconocer cinco tendencias básicas: la creciente heterogeneidad de las formas de empleo; la diversificación y desestabilización de las biografías laborales, la pérdida de la fuerza reguladora y protectora del sistema normativo laboral y social; el crecimiento acelerado de los servicios que se caracteriza en esta etapa por la desestabilización de las jornadas laborales; y la erosión de la división sexual del trabajo existente y el modelo de reproducción social.

Se analizan las diferentes formas de flexibilidad laboral y los mecanismos por los cuales éstas pueden devenir en precariedad. Se muestran las tensiones entre la flexibilidad «realmente existente» y la flexibilidad acorde a los nuevos requerimientos productivos, reproductivos y sociales. En este sentido, se sugiere que la relación entre flexibilidad laboral y precarización no es necesariamente vinculante, y que los cambios en la organización de la producción y del trabajo demandan re–regular las relaciones laborales. La presión mutua entre la organización del trabajo remunerado y las características de la reproducción social en el momento actual pone nuevas condiciones a esta re–regulación, lo cual implicará un cambio en los términos del contrato social y del contrato de género.

Se pretende, entonces, colocar en la agenda pública un tema que ha estado ausente en el debate económico y que es sustantivo para el futuro de la región. Las condiciones laborales –aún aquellas que se despliegan en la llamada economía formal– así como las reproductivas y de cuidado, ponen en riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo y la sustentabilidad económica y social.

El cuarto capítulo, *Las dimensiones no económicas de la economía* pretende explorar la interrelación e interdependencia de la dimensión económica con variables sociales, políticas, institucionales y cultura-



les. Trata de hacer visible la coexistencia de realidades paradójales en América Latina, que requieren profundizar el debate. Por un lado, se yuxtaponen la igualdad formal con la inequidad económica y social. Pero también conviven sentimientos de deslegitimación de la democracia, con su valoración y defensa cuando se la considera burlada. Asimismo, la protesta social cuestionada porque fuerza los límites de la gobernabilidad, comienza también a ser vista como forma de resistencia legítima ante un sistema político insensible a sus demandas. En este marco se señala el triple imperativo que implica superar la fragilidad institucional que quedó como saldo de las transformaciones económicas de fines del siglo XX: la democratización de las decisiones económicas para enfrentar la inequidad y propiciar la distribución; la resignificación de las democracias para dar cabida a la diversidad, el conflicto y la confrontación; y un renovado ejercicio de la política que la haga permeable a lo social.

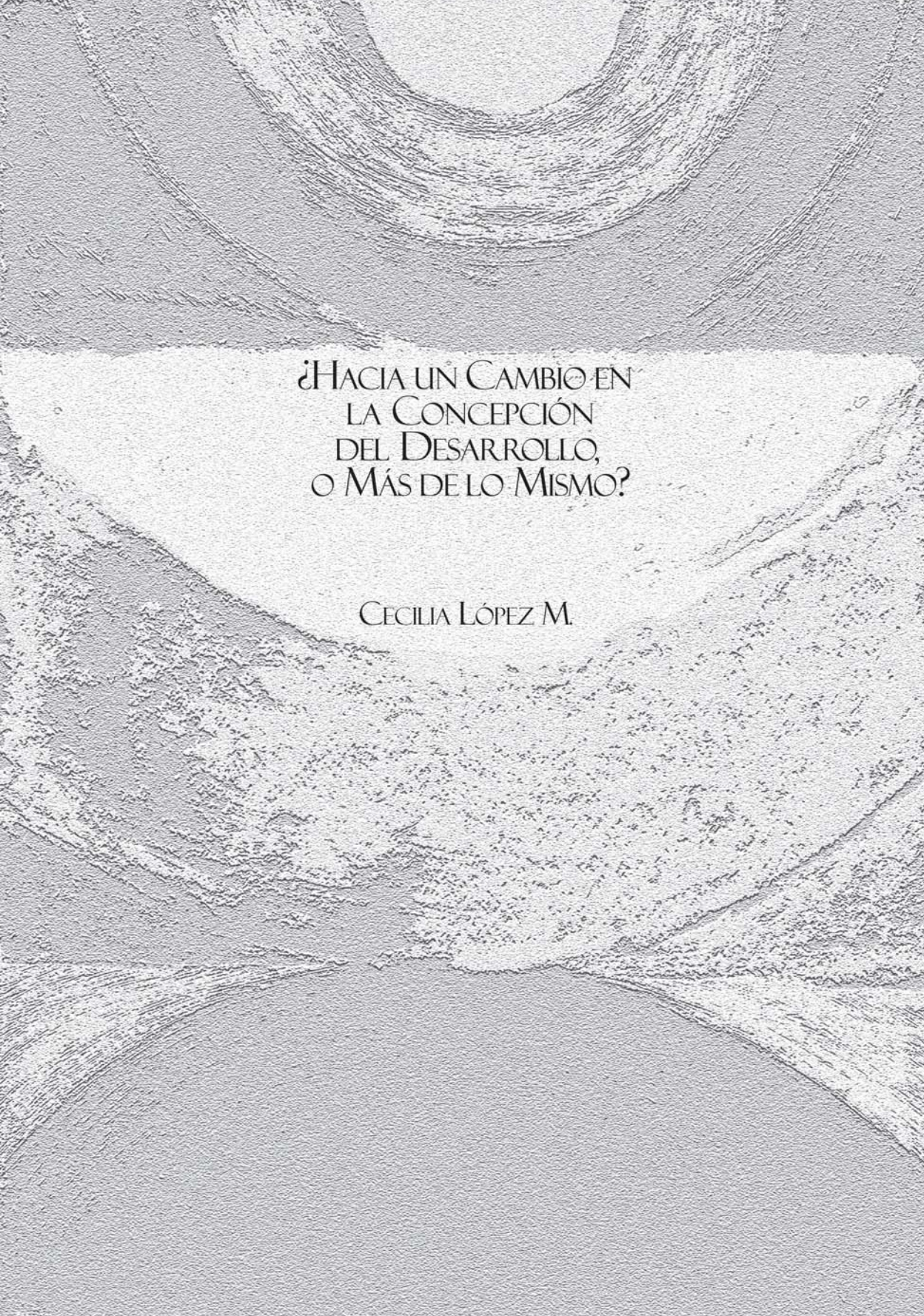
Se procura recuperar los aportes teóricos del feminismo para enriquecer la democracia que cuestiona la concepción de la igualdad formal y de los actores sociales homogéneos, y que plantea como condición de viabilidad la capacidad de articular la economía y la política en el contexto de intereses contrapuestos y de actores múltiples que demandan equidad en términos de redistribución económica al mismo tiempo que reconocimiento político de las diferencias.

Las autoras de este trabajo han querido darle dos características en atención al perfil que quiere asumirse: en primer lugar, se trata de planteamientos propositivos para discutir salidas hacia un futuro promisorio para la Región. No se trata de planteamientos reivindicatorios de las mujeres latinoamericanas sino de ideas que buscan llenar vacíos que impiden una mayor comprensión de las realidades vividas y planteamientos más comprensivos y realistas hacia el futuro. En segundo lugar, se ha tratado de identificar interrelaciones entre los temas planteados y dejar las profundas inquietudes que surgen como preguntas frente a las cuales no siempre se tiene las respuestas completas. Se trata de provocar la discusión, la lluvia de ideas sobre estrategias que están por construirse.

Por último, un libro escrito por mujeres latinoamericanas pero no sólo para mujeres; que se alimenta del pensamiento de las latinoamericanas y de las feministas que en todo el mundo han hecho ricos aportes y en particular aquellas que nos han animado a emprender esta iniciativa; es un texto que se ha beneficiado del pensamiento y la práctica de los movimientos de mujeres y su contribución a esa ebullición que se evidencia en estas nuestras sociedades

## Bibliografía

- ELSON, Diane y CAGATAY, Nilufer (2000). «The Social Content of Macroeconomic Policies» *World Development* Vol. 28 N° 7.
- LÓPEZ Montaña, Cecilia (2005). «Transformación productiva y transformación social». Mimeo (próxima publicación).
- MONTAÑO, Sonia (2006). <http://soniamon.blogspot.com/2006/01/evo-y-michele-indios-y-mujeres-al.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe sobre desarrollo humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. New York: Oxford University Press.
- SEN, Amartya (2001). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta (Tercera edición).



¿HACIA UN CAMBIO EN  
LA CONCEPCIÓN  
DEL DESARROLLO,  
O MÁS DE LO MISMO?

CECILIA LÓPEZ M.

## CECILIA LÓPEZ

Cecilia López es economista de formación, con una maestría en Demografía, así como trabajos en el ámbito de post-grado en Economía de la educación. Ha sido consultora para organizaciones de desarrollo internacional, incluyendo UNICEF, PNUD, IPPF, el Banco Mundial, BID y CEPAL. Actualmente es Senadora por el Partido Liberal para el período 2006-2010. Fundadora y presidenta de la Fundación Agenda Colombia, una entidad privada que promueve debates nacionales e internacionales en tópicos como economía, políticas de gobierno, desarrollo social, género, seguridad social y medio ambiente, ha tenido numerosos cargos en el gobierno colombiano, incluyendo el de Ministra del Medio Ambiente, Ministra de Agricultura, Ministra de Planeación, Directora del Sistema de Seguridad Social y el de Embajadora en Holanda. Directora de PREALC, programa de empleo para América Latina de la OIT en Chile.

Entre sus publicaciones figuran más de 10 libros, como autora y coautora y artículos en un amplio rango de temas que van desde macroeconomía y género hasta políticas de desarrollo social a escala rural, seguridad social, globalización, políticas macroeconómicas, modelos de desarrollo, políticas regionales entre otros más. Colabora como columnista en numerosos periódicos colombianos y es integrante de los consejos directivos de FEDESARROLLO, Presidenta de la Junta de Natura, miembro de los consejos directivos mundiales de IFPRI, International Food Policy Research Institute, IWMI, International Water Management Institute, International Forum for Development, Rawoo, Advisory Council to the Minister of Development Cooperation of the Netherlands, así como integrante de la Iniciativa Feminista de Cartagena.

## ¿Hacia un **c**ambio en la **c**oncepción del **d**esarrollo o más de lo **m**ismo?

---

1. Introducción	53
2. ¿Qué sobrevive del Consenso de Washington?	55
3. El género en los consensos	61
4. Nueva agenda de desarrollo. ¿Y el género?	66
5. Pilares de una nueva propuesta	70
6. Transformaciones con dimensión de género	80
7. América Latina en transición	85
8. Reflexiones finales	87
Bibliografía	89

---



# ¿HACIA UN CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO O MÁS DE LO MISMO?

*Cecilia López Montaña*

## 1. Introducción

Después de la euforia que vivió América Latina en los primeros años de la década de los noventa, cuando algunos creyeron haber encontrado la fórmula mágica y uniforme de desarrollo, la región enfrenta hoy la impostergable necesidad de evaluar objetivamente las recetas aplicadas, no obstante hallarse nuevamente en una fase expansiva del ciclo económico, de cuya duración pocos se atreven a hacer pronósticos. A diferencia de lo sucedido a principios de los años noventa del siglo pasado, hoy existe la conciencia de que no se ha encontrado la senda de alto crecimiento sostenido que se requiere para afrontar el reto de dejar de ser la región más desigual del planeta (Naciones Unidas, 2005). No ha sido, por otra parte, fácil entrar en un debate objetivo, dado el nivel de ideologización que el tema de las políticas económicas alcanzó a tener y fue necesario que pasaran varios años para que se pudiera mirar con relativa objetividad el pasado reciente. Hoy en día abunda la literatura que reconoce que el vilipendiado modelo de industrialización promovido por el Estado le aportó a América Latina su mejor momento de crecimiento y además, que, pese a algunos resultados positivos que debemos reconocer, el Consenso de Washington, fracasó en lo sustantivo: en el logro de crecimiento y equidad (French–Davis, Ricardo 2003).

Sin duda, el surgimiento de nuevas potencias en el mundo en desarrollo, como es el caso de China e India, que se suman al sudeste asiático como ejemplos de milagros económicos, ha hecho que América Latina haya

podido comprobar que el progreso sí es posible en sociedades que tradicionalmente han sido catalogadas como irremediabilmente pobres. Los modelos de desarrollo a seguir dejaron de ser aquellos de los países actualmente industrializados. Ahora son India y China, países a los cuales se les suman Sudáfrica y de alguna manera Brasil, para no mencionar otros casos como los de Irlanda —conocido como el tigre celta— y Singapur, estos últimos hoy presentados como modelos de lo que debe ser un proceso de transformación productiva que abre la senda del crecimiento sostenido. Los países mencionados ofrecen fórmulas creativas para insertarse exitosamente en la economía global y lograr superar la pobreza de millones de individuos. Son las llamadas potencias emergentes las que ofrecen a América Latina, además con inmensa generosidad, ejemplos de políticas de éxito más fáciles de seguir. Otras circunstancias y sobre todo otros tiempos, hacen imposible adoptar los patrones que llevaron a Europa y Estados Unidos a sus niveles actuales de modernidad. Además, como afirma, Chang, por medio de su influencia en las instituciones financieras de la globalización, los países industrializados han impedido que las sociedades en desarrollo apliquen las medidas que, en su momento, les facilitaron a estos últimos llegar al lugar que hoy ocupan en el escalafón del desarrollo (Chang, Ha Joon, 2003).

El debate parte de un análisis crítico del pasado para poder construir el futuro y en ese proceso se plantean avances interesantes. Mientras en algunos sectores de la academia se abre el espacio para imaginar y proponer salidas, los gobiernos, en gran medida, mantienen las prioridades de política que generaron frustración en grandes masas de latinoamericanos. La explicación es cada día más evidente: los países han visto reducir de manera dramática «los grados de libertad» para diseñar sus propias políticas como resultado de las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, a las cuales continúan sujetos, así como lo están a las limitaciones que la globalización les impone a los Estados—nación (Chang, Ha Joon, 2002).

Sin embargo, son muchos y grandes los vacíos que aún quedan tanto en el proceso de comprender lo sucedido en las últimas décadas, como en la formulación de los nuevos derroteros de políticas públicas y del contenido de los consensos que harán posible el cambio con los diversos sectores de la sociedad. Uno de los más protuberantes, que empieza a ser reconocido como tal, se refiere a la desatención sistemática de la variable género en los análisis sobre el comportamiento de la economía. Como afirma Ingrid Palmer «si género significa la construcción so-





cial de relaciones entre los hombres y las mujeres, entonces el género es una de las instituciones sociales a tomar en cuenta en los análisis económicos.» (Palmer, Ingrid, 1998). Más aún, para esta autora existen dos formas de establecer estas relaciones: «La primera consiste en concentrarse en los resultados diferentes de la macroeconomía para el hombre y la mujer y la otra, es examinar las implicaciones que tienen las relaciones y desigualdades de género para los análisis macroeconómicos y las resultantes opciones políticas.» (Palmer, Ingrid, 1998).

Por conformar un área analítica reciente —sólo empieza con fuerza en la década del 70— estos esfuerzos de considerar el género como elemento explicativo del tipo de desarrollo existente se concentran más en determinar que la macroeconomía no es neutra en términos de género, pues afecta, de manera diferencial a hombres y mujeres (Cagatay, Nilufer, 1998). Poco se ha avanzado en especificar la incidencia que tienen las desigualdades sobre la evolución de las economías lo cual, según Palmer, afinaría la precisión de la disciplina económica. Se han dado algunos pasos para identificar cuáles son las áreas claves del nivel macro en las que el género es determinante, pero precisar sus efectos en América Latina aún es una tarea pendiente.

## 2. ¿Qué sobrevive del Consenso de Washington?

Para lograr descifrar si las propuestas que hoy se discuten son más de lo mismo o representan un viraje con respecto al pasado reciente, es fundamental precisar sus elementos prioritarios. El «Consenso de Washington», expresión acuñada por John Williamson (1990) fue el predominante en el panorama económico y aún persiste en muchos de los equipos económicos de los gobiernos latinoamericanos. Se refiere a una variedad de políticas de apertura de los mercados, tales como la apertura comercial, la liberalización financiera, la desregulación del mercado laboral y la liberalización de la cuenta de capital, entre otras. América Latina, como lo reconocen muchos autores, fue la región que aplicó con mayor dedicación esta receta impulsada por los organismos financieros internacionales. Finalmente, después de algunos años de un debate muy ideologizado entre quienes la promulgaban y sus detractores, hoy se acepta que por lo menos era una agenda incompleta (Ocampo, José Antonio, 2005).

El llamado «Consenso de Washington» reemplazó el «Consenso Keynesiano» aplicado desde la posguerra hasta finales de la década de los 70 en las economías en desarrollo, cuyo énfasis era el papel activo del Estado en la generación de empleos, el crecimiento y la distribución. (Cagatay, Nilufer, 2003). Particularmente en América Latina se recurrió al proteccionismo para diversificar la estructura de producción y posteriormente se pasó a la liberalización, a la apertura de los mercados a partir de la década de los 80. Una mirada retrospectiva del crecimiento latinoamericano desde 1945 hasta el año 2000, demuestra que la gran mayoría de los países crecieron mucho más durante el período en que se aplicó lo que Cagatay denomina el Consenso Keynesiano que durante la aplicación del Consenso de Washington (Grynspar, Rebeca, 2003).

Las cifras disponibles señalan que, por un lado, la fórmula neoliberal no cumplió con lo que se daba por sentado que se alcanzaría: la senda de crecimiento alto y sostenido, y muestran, por otro, su gran falencia: poca o nula importancia asignada a las instituciones y a la política social. A la frustración de no haberse logrado lo esperado, se suma ahora el reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los nuevos problemas que ahora deben ser resueltos, en particular, el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que tanto América Latina como otras regiones del mundo en desarrollo han experimentado en las últimas décadas (Ocampo, José Antonio, 2005).

El debate sobre el Consenso de Washington está llegando a una percepción más objetiva que permitirá realmente definir tanto sus costos como aquellos elementos que deben permanecer en la construcción de las nuevas directrices de desarrollo. Sus grandes falencias, sobre las cuales hay acuerdo, son una limitada definición de su prioridad: la estabilidad macroeconómica, la subestimación de las políticas productivas, y, probablemente la más criticada, la subordinación de las políticas sociales a las políticas económicas. Se agrega a las anteriores el hecho de haber menospreciado el papel de los consensos para generar cambios en la sociedad.

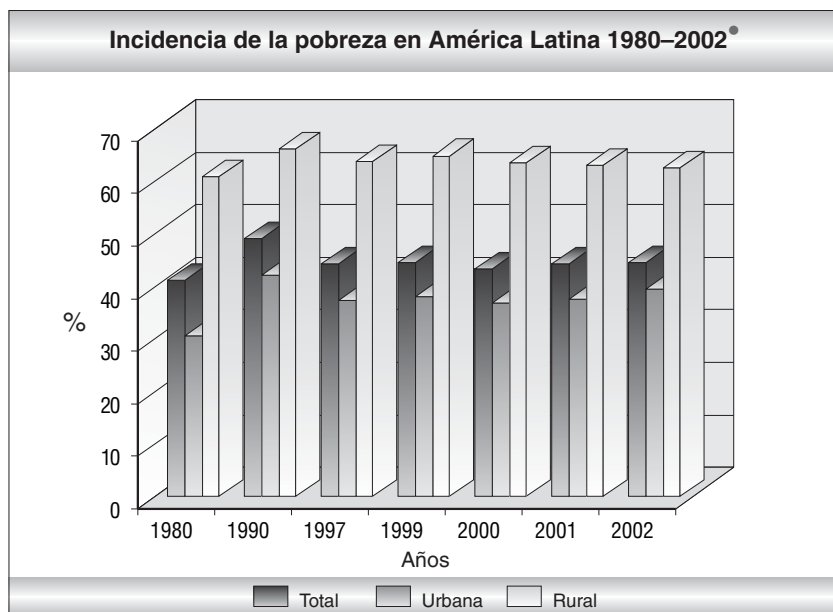
Pero como lo señala Ocampo, existen aspectos positivos que deben mantenerse, tales como el avance en el control de la inflación, el más importante para una región como América Latina que sufrió el desbordamiento de los precios. Asimismo, como contraste a lo que en su momento se denominó «populismo macroeconómico», desde mediados de los años 80 los déficits fiscales se redujeron y se han logrado

mantener en niveles moderados desde entonces en la mayoría de los países. Algunos autores consideran que con estas decisiones de los gobiernos, déficits bajos y altas tasas de interés, lo que querían era ganar credibilidad ante los inversionistas, pero que con esto introdujeron un sesgo deflacionario en la economía mundial. Una diferencia importante entre los dos consensos anotados, el Keynesiano y el de Washington, es que mientras el primero conllevaba la posibilidad de aplicar políticas macroeconómicas basadas en condiciones históricas, sociales y políticas específicas de cada país, el segundo propuso una sola receta para todos los países, independientemente de las especificidades y circunstancias de cada economía (Cagatay, Nilufer, 2003).

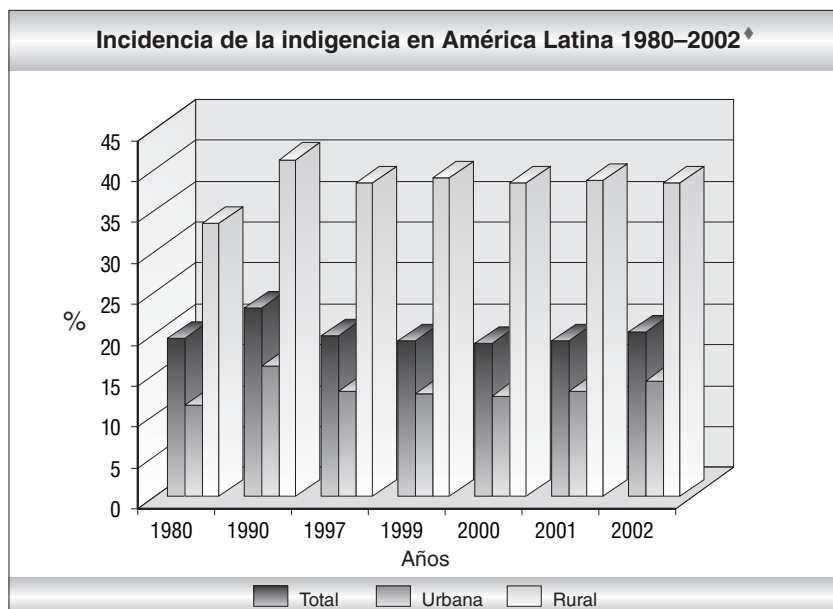
Como otro elemento positivo de las políticas conocidas también como neoliberales, se anota el auge de las exportaciones y de los flujos de inversión extranjera directa. Entre 1990 y 2003, según datos de la Cepal, no obstante la fuerte desaceleración al iniciarse el siglo, las exportaciones de la región crecieron en promedio 7,8 por ciento anual, cifra sin antecedentes en Latinoamérica. A su vez, la inversión extranjera directa hacia la región, se elevó significativamente entre 1990–1994 y 1997–2001, aunque decreció entre 2002 y 2003 (Cepal, 2003, 2004).

Sin embargo, los efectos que esta incorporación al mercado mundial tuvo sobre el crecimiento y la pobreza fueron sobrestimados especialmente por los gobiernos y el Banco Mundial. Este último afirmó a principios de los noventa que para reducir la pobreza, los países en vía de desarrollo tenían que liberalizar su régimen comercial y especializarse en productos intensivos en mano de obra. Las economías crecerían y los pobres serían los mayores beneficiarios. La realidad fue otra; las exportaciones crecieron significativamente, pero no así las economías, y la pobreza y la indigencia no se redujeron de manera significativa, según se muestra en la gráfica 1. Aún quienes reconocen que la entrada a los mercados mundiales y la mayor inversión extranjera han sido un éxito, también señalan que se dio un deterioro estructural de los vínculos entre el crecimiento del producto interno y las transferencias netas de recursos externos. Las mayores exportaciones no solo no se reflejaron en rápido crecimiento económico sino que no se elevó la productividad. Muchas de las nuevas actividades han funcionado como enclaves de redes globalizadas de producción y no se han integrado a las economías nacionales, afirma Ocampo. No se cumplió una de las premisas básicas del Consenso de Washington que partía del análisis neoclásico tradicional. (Ocampo, José Antonio, 2005). Tampoco se cumplió el prin-

**Gráfica 1.** Dinámica de la pobreza e indigencia en América Latina



- ◊ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye las personas que se encuentran en situación de indigencia.



- ♦ Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

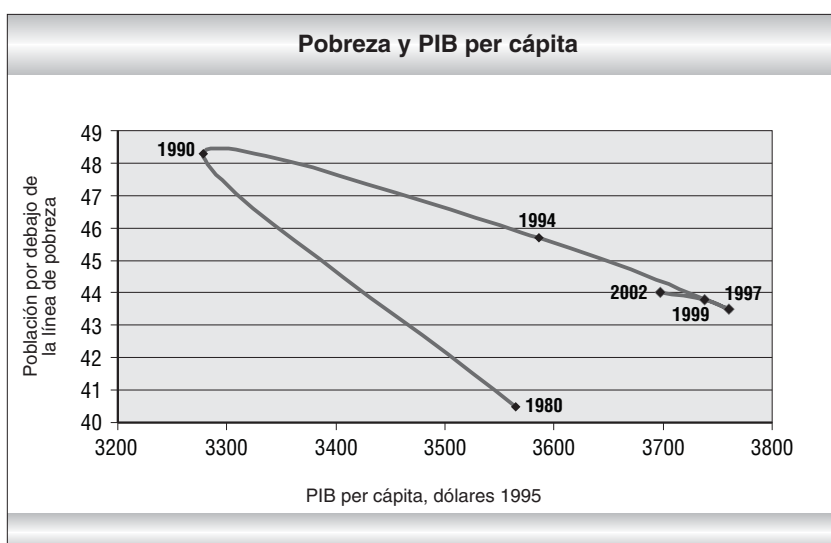
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 19 países.

cipio neoclásico de que los sectores internacionalizados difundirían su mayor productividad en el resto de la economía. Lo que se reforzó fue la heterogeneidad estructural de la que siempre ha hablado la Cepal.

Lo que hoy es evidente, cuando de nuevo crecen las economías latinoamericanas, es que el patrón de crecimiento que han seguido estos países es de ciclos intermitentes, esto es de freno y reactivación. Las grandes consecuencias de esta forma de comportamiento de las economías, reforzada por las aplicaciones de políticas procíclicas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, han sido la imposibilidad de estabilizar el consumo y la producción o proteger a sus sectores débiles. (Cagatay, Nilufer, 2003). Con muy pocas excepciones, cerca de la mitad de los países de la región vieron deteriorarse su distribución del ingreso durante la década de los 90 y se rompió el vínculo entre pobreza y crecimiento económico, como lo señala la gráfica 2 (Cepal, 2004; Banco Mundial, 2004).

Como grave consecuencia de este tipo de crecimiento se han generado unos mercados laborales débiles. América Latina presenta no solo altos niveles de desempleo sino una clara precarización del trabajo. De cada diez empleos que se generan seis son informales (Tokman, Víctor, 2001) y la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los no calificados es cada vez más amplia. La conclusión más significativa de los análisis recientes es el reconocimiento de que el poco

**Gráfica 2.**



crecimiento sin generación de empleo no solo anuló los efectos del significativo aumento del gasto social de las últimas décadas en América Latina sino también, las innovaciones que se introdujeron en algunas de las políticas sociales, como la creciente focalización de los recursos hacia los sectores más pobres. Finalmente, queda en evidencia la tesis planteada por economistas feministas que han insistido en que es absolutamente prioritario reconocer no solo el impacto social de la política económica sino el contenido social de la misma (Elson, Diane y Nilufer Cagatay, 2003).

El empleo, gran prioridad del Consenso Keynesiano y tema olvidado del Consenso de Washington, debe estar de nuevo en el centro del debate, en medio de una globalización que prioriza el capital sobre el recurso humano. Se reconoce, aunque tarde, que tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas producidas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Adicionalmente, las nuevas formas que adquirió la política social, que incluyen la privatización de sus servicios, dejaron relegados los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar los sistemas de protección social, lo cual sumado al comportamiento adverso del mercado laboral, se ha reflejado en el lento avance e incluso en el retroceso en la cobertura de estos sistemas (Ocampo, José Antonio, 2005).

Del Consenso de Washington sobreviven lecciones: algunas positivas y muchas negativas. Las positivas han sido ampliamente difundidas de manera que se sigan planteando como parte de los objetivos de la política económica que deben estar por fuera del debate político. Imposible negar actualmente la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos, de manera que permanezcan los logros en términos de baja inflación, o reducción de los déficits fiscales. Obviamente es importante continuar con el estímulo a las exportaciones y la apertura al mercado internacional, pero es evidente que sin el esfuerzo interno, tal como lo denomina Dani Rodrik, será imposible llegar al crecimiento sostenido e incluyente que demandan las grandes masas de latinoamericanos, los hombres sin duda pero especialmente las mujeres (Rodrik, Dani, 1999).

Las lecciones negativas empiezan por la inconveniencia de limitar la estabilidad macroeconómica a la menor inflación y a la reducción del déficit fiscal, por el costo de subordinar las políticas sociales a las es-



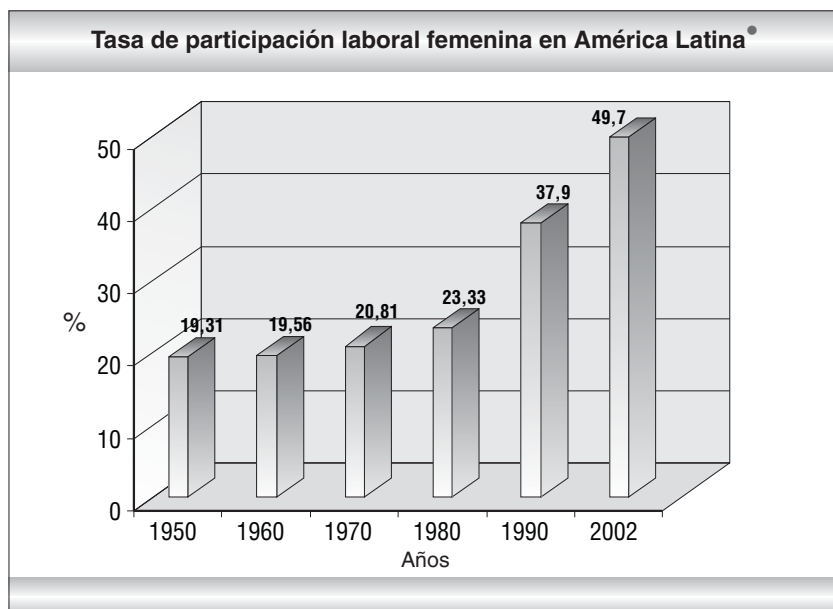
trategias macroeconómicas; por la aplicación de recetas uniformes a realidades económicas y sociales diversas; por desconocer la importancia de las instituciones y los consensos; por ignorar que las políticas macro no son neutras en términos de su impacto sobre las sociedades. Ahora bien, lo que tratará de demostrar este capítulo es que la mayor lección no solo del Consenso de Washington sino también del Consenso Keynesiano es que no se puede entender y menos aún impulsar correctamente el desarrollo si se continúa ignorando el análisis de género, como se ha venido haciendo, en particular, en América Latina.

### 3. El género en los consensos

«La evolución reciente en la gestión macroeconómica fracasó en la modernización de las relaciones económicas de género y en ciertos casos las tornaron aún más regresivas» afirma Ingrid Palmer. En una primera etapa, cuando se aplicó el Consenso Keynesiano en América Latina, muchas de las políticas económicas terminaron discriminando a la mujer, bajo el esquema de sustitución de importaciones, cuando la industria pesada recibió subsidios al crédito para la inversión de capital y una tasa preferencial para las importaciones de este factor de producción. La incorporación femenina a la economía moderna fue lenta y la industria pesada favoreció el empleo de hombres. No fue este el caso de Asia donde la sustitución de importaciones se basó en la manufactura liviana, lo cual abrió mayores oportunidades para el trabajo femenino (Palmer, Ingrid, 1998). En la gráfica 3 se observa la evolución de la participación de la mujer en el mercado laboral desde 1950, y allí se evidencian los bajos niveles de inserción laboral femenina y su poca dinámica durante todo el período en el cual se aplicó el modelo de protección.

Al agotarse las políticas proteccionistas, empieza en América Latina la adopción de programas de ajuste estructural y estabilización macroeconómica, que partían de la base de que las exportaciones eran el motor del crecimiento, tomando como ejemplo la experiencia asiática. Lo primero que se cuestiona es la excesiva intervención gubernamental en la economía y empiezan a reducirse los subsidios de precios, las inversiones públicas en infraestructura y el gasto social en educación, salud y servicios públicos. Como afirma Cagatay, este era

**Gráfica 3.**



- Promedio simple de 21 países para todos los años excepto 1990 y 2002; para 1990, 14 países; para 2002, 16 países.

Fuente: PREALC (1982) para el año 50; Cepal (1988) para los años 60, 70 y 80; Naciones Unidas (2005) para los años 90 y 2002.

el mandato de los organismos internacionales, sin cuya aprobación a los países endeudados les era imposible tener acceso a los mercados de capitales internacionales. Estas políticas tuvieron efectos adversos inmediatos sobre los pobres y las mujeres de estos hogares. La realidad descrita, claramente visible en América Latina, pone en evidencia las limitaciones de los análisis económicos que ignoran la existencia de actividades productivas y reproductivas que el género, como base de la división del trabajo, señala claramente. Las primeras generan ingresos y generalmente están vinculadas al mercado; las segundas se refieren a las actividades de cuidado y desarrollo de las personas, realizadas a lo largo de la historia, casi siempre por mujeres bajo condiciones no remuneradas (Cagatay, Nilufer, 1998).

Cuando se menciona el éxito de los programas de ajuste estructural en la región se ignora que los costos sociales de la reproducción y mantenimiento de la fuerza laboral fueron transferidos a una esfera donde estos costos no eran visibles; no solo aumentó la carga laboral de las mujeres fuera del hogar sino que ellas se convirtieron en pro-



veedoras de última instancia de los servicios que antes ofrecía el Estado. Fueron ellas las que cuidaron enfermos y débiles (Cagatay, Nilufer, 2003). Está suficientemente documentado que las mujeres tuvieron que soportar una parte desproporcionada del ajuste lo cual empeoró la distribución del ingreso y elevó en muchos países los niveles de pobreza. No solo tuvieron que entrar masivamente al mercado laboral y terminaron casi siempre en trabajos precarios, sino que incrementaron su trabajo doméstico no remunerado debido a la caída de los ingresos (ver Benería, Lourdes y Martha Roldán, 1987; Benería, Lourdes y Shelly Feldman, 1992; Floro, Maria, 1995; entre muchos más).

Se inicia la década de los noventa con la aplicación, en la mayoría de los países latinoamericanos, del Consenso de Washington, cuyo objetivo prioritario era superar el deficiente desempeño económico de América Latina en las décadas anteriores. Como se ha mencionado, algunos resultados fueron positivos pero quedan por resolver los problemas fundamentales de la región. No se ha encontrado la senda de crecimiento alto, sostenido, incluyente ni la inserción positiva en el mundo global para todos los países latinoamericanos. Sobre su impacto en términos de género y su comparación en este campo con el Consenso anterior, el Keynesiano, Ingrid Palmer afirma: «En lugar de la desatención benigna a la mujer que caracterizó la estrategia anterior, una economía abierta y competitiva acompañada por restricciones fiscales tuvo el efecto de trasladar los costos del Estado, a la mujer. Los recortes en salud e infraestructura local tornaron más difícil la reproducción social; las mujeres tuvieron que sustituir con su propio esfuerzo el déficit de los servicios estatales. El desempleo urbano creció, al no materializarse con vigor la movilidad de factores de las viejas a las nuevas industrias.» (Palmer, Ingrid, 1998). Es decir, muchos de los efectos negativos de los procesos de ajuste sobre las mujeres de alguna manera han continuado en el período de aplicación de las políticas del Consenso de Washington, que permanece como recetario en las estrategias públicas de muchos países de la región.

Pero probablemente el hecho más relevante de esta etapa, en la cual se acelera el proceso de globalización y se aplica el recetario anotado, es la feminización del mercado de trabajo, fenómeno que cambia el escenario laboral tanto para hombres como para mujeres, pero con efectos diferenciados. En la gráfica 3 se evidencia claramente esta incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, cuando a partir de la década de los 80 se disparan las tasas de participación laboral

de las mujeres latinoamericanas. La principal característica es una nueva división del trabajo que Diane Elson describe claramente: «se reubica la producción de los países desarrollados hacia los países en vía de desarrollo y grandes masas de mujeres jóvenes se emplean en empresas de confecciones y de productos electrónicos dirigidos al mercado internacional» (Elson, Diane, 2003). Dada la prioridad que adquiere el comercio internacional como motor del desarrollo, surge con fuerza la llamada flexibilización laboral, estrechamente vinculada al incremento del trabajo femenino en todos los países del mundo y que percibe el trabajo como un costo que se debe minimizar (Bhaduri, Amit, 2003).

La OIT destaca que como resultado de las políticas de apertura comercial en el mundo globalizado, los determinantes negativos que afectaban la participación laboral de las mujeres se han debilitado y los factores positivos se han fortalecido. Sin duda han influido factores como el incremento de los divorcios, el descenso de las tasas de fecundidad y la existencia en muchos países de normas antidiscriminación. Pero el más importante, sin duda, ha sido el cambio descrito en la naturaleza de los mercados de trabajo (Standing, Guy, 1999).

Los 90 se caracterizan en América Latina por la aceleración de la participación de las mujeres de la región. Para algunas este fenómeno ha sido extraordinario y lo califican de favorable con algunas excepciones, porque se limitan a destacar la mayor inserción laboral de las mujeres latinoamericanas y subestiman su ubicación creciente en la informalidad. Consideran además como positivo que durante la década de los 90 el diferencial de salarios con los hombres se haya reducido levemente y se ubique alrededor del 20 por ciento (Duryea, Suzanne, Alexandra Cox y Manuelita Ureta, 2002).

No es ésta la visión de la mayoría de los analistas. En primer lugar, es evidente que el crecimiento de los últimos años ha sido incapaz de producir la cantidad y calidad del empleo necesario. Durante la plena aplicación del Consenso de Washington en América Latina, la Cepal demuestra que la tasa de crecimiento promedio del empleo durante casi todo el período se ubicó por debajo de la tasa de crecimiento de la economía, razón por la cual el desempleo de la región aumentó del 5,8 por ciento en 1990 al 10,6 por ciento en 1999 (Grynspan, Rebeca, 2003). Pero son las mujeres latinoamericanas las que han sufrido el mayor costo. El desempleo de las mujeres en América Latina durante



este período, 12,3 por ciento, no solo sigue siendo mayor que el de los hombres, 9,4 por ciento, sino que aumenta mucho más que el de los hombres entre 1994 y 1999 (Grynspan, Rebeca, 2003). La década termina con un desempleo femenino del 15,5 por ciento. El nuevo siglo muestra una leve mejoría en el mercado laboral: desempleo urbano masculino, 9,7 por ciento y el femenino 12,6 por ciento, pero se mantiene la tendencia (Naciones Unidas, 2005).

La precariedad del trabajo en América Latina durante la aplicación de las políticas del Consenso de Washington se caracterizó por la creación de 7 de cada 10 empleos en el sector informal; ampliación de la brecha salarial entre calificados y no calificados; aumento de los trabajadores sin contrato, sin seguridad social —más del 50 por ciento—, y sin organización en sindicatos. De nuevo, son las mujeres las que viven condiciones laborales más precarias dado que a los fenómenos anteriores se le suma la discriminación que se evidencia en el desempleo, en el tipo de ocupaciones, en su mayor participación en el sector informal y las desigualdades salariales. Desciende levemente el servicio doméstico y aumenta en sectores como agricultura y comercio; pero en general, las mujeres predominan entre los trabajadores familiares no remunerados (Grynspan, Rebeca, 2003).

Las posibles explicaciones de este proceso de feminización del mercado de trabajo se resumen de la siguiente manera: a) el crecimiento del comercio internacional de bienes y servicios así como la participación de la inversión de las multinacionales en la mayoría de los países ha generado una gran demanda por mano de obra femenina con bajos salarios; b) tanto el comercio como las inversiones se han dirigido a las economías en las cuales los costos laborales son bajos y las mujeres cumplen con este requisito; c) dada la incipiente industrialización de muchos países en desarrollo, se pueden evadir los costos que implican los derechos laborales de los países industrializados y las mujeres son quienes menos los demandan; d) la revolución tecnológica basada en la microelectrónica ha permitido alternativas diversas para nuevos arreglos laborales que las mujeres aceptan; e) las políticas de ajuste han generado cambios radicales en los mercados laborales y han erosionado la protección y la acción laboral colectiva, a la cual los hombres no renuncian; f) se han deslegitimado los sistemas de bienestar y se ha privatizado la protección social que nunca cubrió a grandes sectores de mujeres trabajadoras (Guy, Standing, 1999). La conclusión obvia es que en el período de aplicación del Consenso de Washington

las mujeres entran masivamente al mercado de trabajo latinoamericano por su capacidad de ajustarse, más que los hombres, a malas condiciones laborales imperantes.

#### 4. Nueva agenda de desarrollo. ¿Y el género?

Después de varias décadas de frustraciones, se ha abierto en América Latina un interesante debate sobre una nueva agenda de desarrollo. Se reconocen las nuevas realidades mundiales que se desprenden de un mundo globalizado, pero se vuelven los ojos al interior de los países y de las regiones para identificar cómo movilizar todos sus recursos de manera que se aborde su rezago económico frente a otros países en desarrollo, se identifiquen soluciones sostenibles para sus profundas desigualdades sociales y se encuentre el camino para insertarse exitosamente en los mercados mundiales y, más aún, para llegar a ser un verdadero «actor global» (Carnegie Council, 2005).

Cada vez es más evidente que este no es solamente un debate académico. Los organismos multilaterales, tan involucrados en la receta del Consenso de Washington, empiezan a reconocer que sobrevendieron las reformas y que no existe y, más aún, no debe existir una receta única como ellos afirmaron con resultados poco exitosos, suficientemente conocidos. Frente a estas realidades es fundamental un gran viraje en al menos dos frentes: las políticas públicas y las responsabilidades del sector privado, y lo único que parece claro hasta el momento es que no se puede volver al modelo de industrialización, porque éstos son otros tiempos, ni continuar con las reformas que demostraron no ser suficientes (Naciones Unidas, 2005). Se abre el espacio para la creatividad, aprender del pasado y no repetir los errores cometidos, aunque rescatando lo positivo de las pasadas políticas públicas (López, Cecilia, 2005).

El gran reto de las mujeres latinoamericanas es lograr que la dimensión de género sea una variable analítica clave en los nuevos desarrollos teóricos que empiezan a plantearse en los ámbitos académicos y en los organismos multilaterales. Aunque esta valiosa y oportuna discusión no ha permeado aún ni las estrategias promovidas por las instituciones financieras internacionales ni muchos de los equipos económicos de los gobiernos, se espera que en un futuro cercano influyan



de manera definitiva en las políticas públicas que determinen el nuevo rumbo de la Región.

No obstante los grandes cambios que las mujeres han vivido en términos de su ingreso masivo en el ámbito de lo público durante las últimas décadas, el diagnóstico de hoy es muy similar al que se hizo después de la década perdida. En 1992 se afirmaba: «Durante los últimos años se han acelerado los procesos de inserción de la mujer en la vida económica y social de América Latina. Particularmente en la década de los 80, al intensificarse el debate sobre «mujer y desarrollo», se avanzó significativamente en el conocimiento de su realidad y se elevó en forma sustantiva el número de proyectos dirigidos a mejorar la condición de la mujer. Asimismo, se dio en la región una serie de fenómenos económicos y sociales que indujeron la vinculación al mercado laboral de importantes sectores de población femenina. Sin embargo, tanto en medios académicos como políticos, se identifica claramente una profunda insatisfacción. Objetivamente no se ha cumplido con el propósito de lograr, de manera definitiva e irreversible, la incorporación de la mujer al desarrollo en igualdad de condiciones con el hombre.» (López, Cecilia y Molly Pollack, 1992).

Ya en ese momento se planteaba un elemento fundamental y absolutamente pertinente para el debate actual sobre el desarrollo: « (...) los sectores medios y, particularmente la mujer pobre, no vieron compensado su esfuerzo productivo con mejores ingresos y mayores niveles de poder, tanto dentro de la familia como en el conjunto de la sociedad. La importancia de esta conclusión trasciende el problema de la situación actual de la mujer latinoamericana, para tocar la esencia misma del modelo de desarrollo de América Latina. Uno de los ejes centrales de la equidad, cual es la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para participar en la procura del bienestar y de las posiciones y posesiones individuales, no se ha logrado, no obstante los esfuerzos realizados para alcanzarlo.» (López, Cecilia y Molly Pollack, 1992). El tema central es el modelo de desarrollo y este es el punto de partida en el debate actual sobre los nuevos rumbos que debe tomar el modelo de desarrollo latinoamericano.

Para introducir el género en la búsqueda actual de nuevas salidas económicas y sociales para América Latina, las mujeres cuentan hoy con el gran acervo de conocimiento que aporta la economía feminista. Como lo afirma Lourdes Benería, durante los últimos 30 años los estudios

feministas han tenido un impacto indiscutible en las diversas disciplinas y han dado lugar a numerosas preguntas consideradas molestas y problemáticas, fuera de lugar o arriesgadas (Benería, Lourdes, 2003). Reconoce además que la influencia del feminismo en el análisis económico creció paulatinamente en las décadas de 1970 y 1980, y en especial desde comienzos de los noventa. Dos de las muchas críticas que se le han hecho a la economía ortodoxa, tan en boga recientemente, deben introducirse claramente en los debates actuales.

En primer lugar, el costo que representa para las mujeres el ignorar la economía del cuidado fundamentalmente a su cargo, mientras por otro lado se sobre estima la eficiencia de las políticas económicas, tal como sucedió con la evaluación de los procesos de ajuste estructural. Como señala Diane Elson, la transferencia de los costos del mercado al hogar, convirtió a la economía no remunerada en el «factor equilibrante» definido como la capacidad de las mujeres pobres, especialmente, de amortiguar el impacto de los programas de estabilización intensificando su trabajo y haciendo milagros con sus presupuestos disminuidos (Elson, Diane, 2003). En segundo lugar, la conclusión de investigaciones sobre el tema que sostienen que la teoría y la política económica no son neutrales con respecto al género y otras variables sociales. Si en aras de la reducción del déficit fiscal se limitan los gastos dirigidos a la atención de los niños, por ejemplo, las mujeres ven restringidas sus posibilidades de entrar al mercado laboral remunerado, luego esta decisión no es neutra en términos de género. Lo anterior sucedió en Brasil como lo anota Lourdes Benería (2003).

En la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo que admitan tantos modelos como países, la economía feminista señala varios elementos que pueden hacer aportes importantes para abordar temas no resueltos que no pueden postergarse de nuevo (Benería, 2003). Lo sucedido con las mujeres durante el ajuste y la aplicación del Consenso de Washington, permite afirmar que en las nuevas formulaciones de políticas económicas se debe analizar, ojalá ex ante, quiénes ganan y quiénes pierden en estos procesos.

Es decir, como señalan Cagatay y Elson, lo realmente importante es reconocer no solo el impacto de las políticas económicas sobre la gente, sino el contenido social de las mismas (Elson, Diane y Nilufer Cagatay, 2003). Más aún, si la pobreza y la desigualdad, que lejos de remediarse se agravan, se convierten en verdaderas prioridades del



desempeño de las economías, este debe ser un punto de partida que puede ser sustentado por los análisis realizados por las economistas feministas. Asimismo, de la experiencia vivida durante las últimas décadas queda en evidencia que existen costos ocultos en los procesos de ajuste que de no explorarse será imposible avanzar en objetivos de justicia y equidad. Algunos de ellos, que hoy se reconocen y que frenan el avance de los países latinoamericanos son: el deterioro de la infraestructura, la deserción escolar, detrimento ambiental, y otros como la intensificación del trabajo doméstico, que, de nuevo, pone en el primer plano la necesidad de considerar el género como variable analítica.

Como lo señalan muchas mujeres economistas, uno de los objetivos de los modelos macroeconómicos debería ser el reconocimiento de la relación entre actividades productivas y reproductivas. Benería anota con claridad que gracias a lo sucedido con el ajuste se identificó la creciente importancia de las actividades generadoras de ingreso de las mujeres en la medida en que los ingresos de los varones han ido perdiendo peso relativo; la intensificación del trabajo doméstico cuando cae el ingreso familiar; las dificultades de las mujeres para acceder al mercado laboral debido a las responsabilidades familiares; los efectos de los recortes presupuestales y de la privatización de los servicios sociales sobre el uso del tiempo.

A lo anterior se suma una gran crítica a los supuestos de la economía ortodoxa por su énfasis en los mercados sin entender cómo funcionan. La meso y la micro son niveles fundamentales de análisis para poner en evidencia que el supuesto del individuo maximizador no se da entre los pobres y, en general, para las mujeres que ven frenado su accionar por valores patriarcales que aún prevalecen. Las reflexiones anteriores han llevado a las economistas feministas a afirmar que la teoría neoclásica es simplemente un instrumento inadecuado para el análisis y la descripción de las políticas de desarrollo (Benería, 2003).

Cuando está en crisis el Consenso de Washington que defendió estas teorías, se abre una gran oportunidad para que las consideraciones de género lleguen para quedarse en las nuevas concepciones del desarrollo y por ende en nuevas políticas públicas. Pero este es precisamente el debate que falta, los análisis que se requieren para poder solucionar los inmensos problemas de pobreza y desigualdad y alcanzar un crecimiento alto y sostenible, como lo demanda la región.

El momento no podía ser más oportuno. América Latina no está viviendo una etapa de crisis en los indicadores de crecimiento económico, lo que le permite reflexionar sobre el futuro que aún no se ve claro. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de pobreza, los preocupantes niveles de concentración del ingreso y la crítica situación laboral, obligan a una reflexión sobre el tipo de desarrollo que ha seguido la región.

Al analizar la última década se llega fácilmente a la conclusión de que la dinámica económica observada hasta ahora por la región, como se mencionó anteriormente, es la de «pare y siga». En la primera parte de la década de los noventa, cuando se abrió la economía en América Latina y se iniciaron en muchos países las reformas de mercado, se registraron altos niveles de crecimiento, 3,7 por ciento promedio anual entre 1990 y 1997; después se entró en lo que la Cepal denominó el «quinquenio perdido», entre 1998–2003, cuando el crecimiento promedio anual fue de 1 por ciento y cuando se agregó un nuevo quinquenio de caída del ingreso per cápita promedio de la Región (CAF, 2005; Cepal, 2003). No obstante estar de nuevo en una fase de expansión moderada, existen serias dudas sobre la evolución hacia el futuro de este modelo de crecimiento con el cual la Región jamás logrará convertirse en un milagro económico, similar al de China o India.

## 5. Pilares de una nueva propuesta

Al tomar como punto de partida las reflexiones anotadas es necesario tratar de sintetizar un proceso analítico que empieza a tomar cuerpo y resaltar los elementos adicionales que empiezan a aparecer como comunes en los diversos debates internacionales que se están llevando a cabo.<sup>1</sup> Tres de ellos merecen especial mención. Parece haber un consenso alrededor de la necesidad de un manejo macroeconómico que vaya más allá de la estabilidad entendida solamente como baja inflación y reducción de déficit fiscales e incluir el crecimiento y el empleo como sus objetivos prioritarios; de revivir nuevamente la necesidad de tener políticas productivas, con el reconocimiento de que es el conocimiento el elemento clave para las nuevas estrategias industria-

---

<sup>1</sup> Reunión de CEPAL–FMI–BANCO MUNDIAL, CAF, Santiago de Chile, 30 de Mayo/2005; Debate en CAF, 22 de Julio, 2005.



les y rurales, entre otras. De igual manera, se revisa el concepto reducido con que se manejó la estrategia social durante los últimos años, en la cual las redes de protección absorbieron el grueso de las políticas en este campo. Estos planteamientos parecen resumirse cada vez más en tres pilares: El Pilar Macro, El Pilar Productivo y El Pilar Social (Carnegie, Council, 2005). El reto consiste en insertar de manera clave la variable género en cada uno de estos pilares.

*El Pilar Macro.* El modelo económico dominante ha contribuido a la estabilización de importantes indicadores económicos, pero su gran falencia ha sido su incapacidad para generar empleo permanente y bien remunerado, para inducir las profundas transformaciones que estas economías requieren y, particularmente para reducir los déficits en desarrollo humano de que esta región adolece (Carnegie, Council, 2005). Distintos economistas de América Latina reconocen que se requieren nuevas estrategias macroeconómicas que garanticen exactamente lo que no lograron cuando sus objetivos se redujeron a controlar la inflación y los déficit fiscales. Es decir, una senda de crecimiento alto y sostenible que lleve no solo al desarrollo humano sino también al desarrollo social al crear verdaderas oportunidades de empleo digno, que movilice todos los recursos del país, que desarrolle los sectores productivos, que reduzca la pobreza y reduzca la desigualdad económica y social que caracteriza a estas sociedades. Se trata de redefinir el concepto de estabilidad macroeconómica, de manera que incluya los siguientes objetivos para los Ministerios de Finanzas, los Bancos Centrales y los Ministerios de Planificación, donde aún existan: crecimiento sostenido, total utilización de los recursos humanos; desarrollo dinámico y adaptabilidad del sector productivo, y una reducción de la volatilidad de los mercados financieros (Frenkel, Roberto, 2003).

Se amplía la gama de metas de las instituciones responsables de la política económica, y sus tareas pasan a ser: maximizar el empleo, mantener la estabilidad, evitar crisis externas y controlar la inflación de manera que sea compatible con el crecimiento de largo plazo. A diferencia del modelo de política económica anterior, cada país tiene que identificar las estrategias y los instrumentos de política que deben usarse en esta nueva definición de política macroeconómica. No solo estas políticas variarán de país en país, sino también las instituciones que se requieren para llevarlas a cabo.

No obstante el reconocimiento anterior, Frenkel hace las siguientes recomendaciones que también han sido planteadas por economistas

como José Antonio Ocampo y Ricardo French–Davis; es fundamental utilizar políticas monetarias y fiscales anticíclicas porque en tiempos de poco crecimiento el propósito de la política macroeconómica debe ser estimular la economía. La política monetaria no puede limitarse a reducir la inflación, sino que debe concentrarse simultáneamente en mantener una tasa de cambio real competitiva y unas tasas de interés que contribuyan al crecimiento y reduzcan la inflación. Pero también deben ser parte de una agenda de desarrollo que contribuya a la transformación estructural de la economía y a los objetivos de la política social.

En esta nueva macroeconomía, Frenkel le atribuye una particular importancia a la tasa de cambio, pues según sus palabras, determina el nivel de actividad económica y empleo en el corto plazo, los incentivos de inversión en los sectores transables y, como resultado de la inversión, crecimiento de largo plazo, creación de empleo y desarrollo industrial (Frenkel, Roberto, 2003). Anota que la apreciación de la tasa de cambio reduce las exportaciones, estimula la penetración de las importaciones y eleva el déficit de cuenta corriente.

Ninguno de estos planteamientos avanza en la necesidad de reconocer que la macroeconomía no es neutra en términos de género. De alguna manera, se sigue suponiendo que los hombres y las mujeres son iguales y que si existen diferencias, la macroeconomía no puede hacer distinciones. Como afirma Ingrid Palmer, se asume que los problemas particulares de las mujeres deben ser abordados por la política social (Palmer, Ingrid, 1998). Pero la economía feminista ha avanzado en este campo y es fundamental introducir sus análisis en ese nuevo pilar macro. Dos argumentos se desprenden de trabajos recientes que desafían la visión tradicional y que plantean que las políticas macroeconómicas tienen sesgos de género en sus efectos y que las desigualdades de género en los niveles micro y meso tienen implicaciones macroeconómicas (Cagatay, Nilufer, 1998). La tarea pendiente para los macroeconomistas es identificar cuantitativamente estos dos fenómenos y ofrecer empíricamente información que permita permear con argumentos sólidos el ámbito de los macroeconomistas que frecuentemente desprecian los argumentos anotados.

Como fundamento para este nuevo tipo de análisis que puede introducir grandes cambios en la política económica, es necesario partir de nuevos enfoques con contenido de género que deben surgir de tres grandes propuestas (Cagatay, Nilufer, Diane Elson y Caren Grown,



1995): A) Las instituciones transmiten sesgos de género y al ser el mercado una institución construida socialmente, este también refleja y refuerza las desigualdades de género. B) El costo de reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo en una sociedad sigue siendo invisible mientras la gama de la actividad económica no incluya el trabajo reproductivo no remunerado. Por lo tanto, el trabajo no remunerado necesita hacerse visible y el significado económico del trabajo debe ser redefinido para incluir el trabajo reproductivo no remunerado. C) Las relaciones de género desempeñan un papel importante en la división del trabajo, la distribución del trabajo, ingreso, riqueza y los insumos productivos, con importantes implicaciones macroeconómicas.

*El pilar productivo.* Uno de los mayores cambios que se perfilan en la nueva agenda de desarrollo se refiere al reconocimiento de que la estabilidad macroeconómica no es suficiente para estimular la producción y, por ello, se exige nuevamente políticas sectoriales. Realmente de lo que se trata es de comprometer a América Latina en una verdadera transformación productiva que cambie la estructura de producción de la región de manera que se logre producir lo que los ricos demandan (Hausmann, 2006). Mientras los países latinoamericanos siguen dedicados a tomar rentas de recursos naturales y de bienes básicos, otras economías en vía de desarrollo están haciendo continuos cambios estructurales que introducen cada vez más elementos del conocimiento y aprendizaje como China, India, Corea, Irlanda y Singapur (Cimoli, 2005). Esto explica su éxito no solo en términos de crecimiento alto y sostenido sino en reducción de pobreza y desigualdad. Ricardo French–Davis afirmaba recientemente, que Chile solo podrá reducir sus altos niveles de desigualdad si logra una transformación productiva que genere empleo digno, es decir estable, con buena remuneración y con esquemas de protección social. Se acepta entonces, aún en Chile que se toma como modelo de éxito, que el empleo que genera un sistema basado en explotación de recursos naturales puede llegar a bajar la pobreza, pero que dada la precariedad del empleo que genera no incide positivamente sobre la concentración de ingresos que caracteriza a todas las economías de América Latina (French–Davis, Ricardo, 2006).

Aún aquellos que consideran que la reactivación del crecimiento latinoamericano debe seguir las premisas del Consenso de Washington incluyen como elemento novedoso políticas que reactiven de manera explícita la producción tanto urbana como rural (CAF, 2005). Otros autores van más lejos y señalan que no sólo son necesarias políticas

productivas sino nuevas instituciones, como los bancos de Desarrollo, que reorienten y dinamicen la producción en América Latina (Cimoli, Mario, 2005). Se podría afirmar que el pilar productivo es tal vez el de mayor consenso entre economistas ortodoxos y no ortodoxos cuando de definir una nueva senda de crecimiento se trata.

Según Cimoli, los objetivos claves de este pilar deben ser:

- ⊙ Utilización plena de los recursos del país, particularmente de los recursos humanos.
- ⊙ Apoyo a la inversión en tecnología e innovación para lograr avances de largo plazo en la productividad y en el aumento de la producción industrial. De nuevo, no son las mujeres las que se convierten en población objetivo de estas estrategias.
- ⊙ Desarrollar mercados, incluyendo el doméstico y el regional, para beneficiarse de las economías de escala.
- ⊙ Construir vínculos entre los sectores domésticos industriales y promover la difusión del conocimiento.
- ⊙ Elevar el perfil de formación de la fuerza de trabajo, propender por mayor acumulación de capital humano y mejorar la generación y uso de la formación y el conocimiento.

El comercio internacional y la liberalización financiera no van a transformar por sí solos la estructura productiva para que pueda contribuir al crecimiento, al desarrollo y a la equidad. Lo que se está observando es que la liberación puede reforzar las estructuras existentes que impiden el desarrollo, y este requiere entonces una agenda más amplia (Carnegie Council, 2005). Probablemente una de las afirmaciones más fuertes que se están haciendo es que una dependencia exclusiva en la demanda por exportaciones dentro de la cadena de producción global, puede ser una trampa para países menos desarrollados si se especializa en actividades de poco valor agregado (Carnegie Council, 2005). Es el caso típico de la maquila, de aquellas industrias que ofrecen materias primas para producción transnacional y operaciones de ensamble u ofrecen materias primas o productos intermedios en actividades de poco contenido nacional. Es evidente, entonces, que se requieren enlaces con la producción nacional de manera que el país se beneficie en términos de ingreso y de empleo.

Es fundamental reconocer la existencia de islas de modernidad en América Latina que coexisten con grandes sectores informales que, de hecho, absorben cada vez más mano de obra en condiciones precarias



(OIT, 2003). Por consiguiente se afirma que se requiere una aproximación dual: fortalecer la relación entre crecimiento económico y creación de trabajo formal, e introducir intervenciones dirigidas para aumentar la productividad de las actividades informales (Carnegie Council, 2005). Los mecanismos que se identifican para realizar la doble tarea pueden ser entre otros:

- Instrumentos fiscales como deducciones de impuestos, créditos tributarios, subsidios y provisión de bienes públicos.
- Una estructura horizontal que estimule la producción en general y una vertical que focalice acciones en sectores identificados con alto potencial de desarrollo.
- Una estrategia específica para el sector rural que aborde la política comercial, el acceso a mercados, finanzas, infraestructura rural, tecnología, tenencia de la tierra y distribución de activos. Se debe buscar la diversificación de la producción agrícola y considerar el estímulo a la producción fuera de finca que en otras latitudes genera mayores niveles de ingreso.

Para que la aplicación de los instrumentos anotados no se convierta en simples subsidios regresivos, es fundamental que el sector productivo no sea rentista; es decir, que no se limite a recibir prebendas sin contraprestaciones en términos de generación de empleo digno. De esta forma, solo se justifican estos apoyos si el sector privado comparte con el Estado pérdidas y ganancias, según sea el comportamiento de la economía. Adicionalmente es indispensable contar con el apoyo del sector financiero que asegure la disponibilidad de crédito a bajo costo, una estrategia comercial que combine las oportunidades que ofrece el mercado externo y el interno, y, como elemento clave, incentivos para la adopción y desarrollo de tecnologías y de innovaciones de acuerdo a las características de la estructura productiva del país. Una de las recomendaciones más interesantes que se están haciendo en este campo es el establecimiento de fondos de innovación en ciencia y tecnología apoyados por las contribuciones del sector público y la movilización de recursos del sector privado (Carnegie Council, 2005).

De nuevo en este pilar productivo se ha ignorado la dimensión de género. Obviamente los planteamientos hechos en el pilar macro son consideraciones pertinentes también para el pilar productivo. Sin embargo, es necesario plantear elementos adicionales para lograr un esfuerzo de transformación productiva con dimensión de género. Sobre

la utilización plena de los recursos del país, especialmente de los recursos humanos, es necesario plantear que son las mujeres las que requieren mayor atención. El gran esfuerzo de la mujer latinoamericana por educarse hasta el punto de lograr en muchos países un promedio educativo superior al de los hombres, no encuentra una respuesta adecuada en el mercado laboral. Tienen los mayores niveles de desempleo, sus salarios a igual educación son menores y se concentran prioritariamente en los sectores informales. Una estrategia clara que elimine la discriminación laboral es parte fundamental del pilar productivo, que además beneficiará a otros grupos de población sometidos a prácticas laborales injustas. Adicionalmente, se debe propender por inversiones sociales que faciliten la vida productiva de las mujeres. Una legislación laboral que no concentre los costos de la reproducción en las mujeres es un elemento vital para incentivar su incorporación en los sectores formales de la economía.

Adicionalmente, no existe un claro interés por mejorar el perfil de la fuerza de trabajo femenino. En muchos de los centros de aprendizaje del estado en diversos países, siguen primando cursos dirigidos a las mujeres que refuerzan sus actividades domésticas o la producción de bienes y servicios mal remunerados. Para empezar, en este campo se exige la voluntad de capacitar a las mujeres trabajadoras ubicadas en la informalidad o en sectores formales bajos en la escala ocupacional y esto solo se logrará cuando la equidad de género en el mercado de trabajo se reconozca como elemento crítico para elevar la competitividad y reducir pobreza y desigualdad.

Es fundamental no marginar a las mujeres de las políticas de innovación y desarrollo tecnológico haciéndolas compatibles con sus otros roles que además la sociedad debe reconocer como propios de los dos sexos. Estimular la formación de mujeres en áreas de ciencia y tecnología es uno de los pasos fundamentales para que no queden marginadas de las mejores oportunidades laborales. Para acoplar las demandas de mano de obra calificada que se deriven de los cambios en los esquemas productivos, es importante promover planes de choque en los cuales las empresas entren a capacitar en el trabajo a sus empleados. Una vigilancia clara para que no se excluya a las mujeres será fundamental para que no queden reducidas sus posibilidades a los puestos de menor calidad y baja remuneración.

Cuando se planteen los estímulos para nuevos sectores es necesario diseñar estrategias que impidan la exclusión de la mujer. Con relación



a deducciones de impuestos, créditos tributarios, subsidios y provisión de bienes públicos, es fundamental conocer la dimensión de género de las políticas fiscales, área novedosa en la cual apenas se empieza a incursionar (López, Cecilia, et ál. 2004). Asimismo, las políticas productivas por sectores exigen conocer las diversas formas cómo la mujer se ubica en cada uno de ellos con el objeto de diseñar los incentivos adecuados.

Si la distribución es una meta, es necesario incluir las dimensiones de género en los derechos de propiedad y la generación de ingresos, cambios en la división del trabajo tanto en la producción remunerada como en la no remunerada, programas de educación y capacitación que preparen a las mujeres para los cambios tecnológicos, como ya se mencionó, y la creación de redes que permitan negociar todos estos puntos (Benería, Lourdes, 2003).

*El pilar social.* América Latina se ha caracterizado por sus altos niveles de pobreza y por la alta concentración del ingreso. Por estas razones, una de las áreas que exige una mayor reflexión es sin duda la de las políticas sociales. Durante la década de los noventa el gasto social en América Latina creció significativamente y de alguna manera estos esfuerzos fiscales contribuyeron a elevar los indicadores de desarrollo humano de la región. La mayoría de los países de América Latina se sitúan en el escalafón de desarrollo humano medio, 0,777 sobre 1 (PNUD, 2004). Sin embargo, los resultados en términos de desarrollo social han sido frustrantes. Según datos recientes de la Cepal, en 2002 el 44 por ciento de los habitantes de América Latina vivía en situación de pobreza total y 19, 4 por ciento se encontraba en situación de indigencia, situación muy similar a la observada en 1980 (Cepal, 2003).

A su vez, la región se reconoce como la más desigual del planeta. El Índice de Gini ha aumentado en la mayoría de los países entre 1990–1999, al pasar de 0,536 a 0,556 (CAF, 2005). Sin duda existen áreas donde la eficiencia y la eficacia de dichos esfuerzos exigen una clara revisión pero en general, es en la política económica donde se hallan las respuestas al poco impacto que se ha logrado en términos de reducir pobreza y disminuir la desigualdad, penosa característica de esta región. El lento crecimiento, la precariedad del trabajo, la inestabilidad macroeconómica, las limitaciones fiscales de los programas de ajuste, erosionaron las ganancias de la política social (Ocampo, José Antonio, 2005).

Las consideraciones anteriores demuestran que el debate sobre el desarrollo se mueve rápidamente hacia el reconocimiento de que la política social debe avanzar de las reducidas esferas de provisión de redes de protección, hacia el reconocimiento de que sus políticas son un componente esencial de las estrategias coherentes de desarrollo. Su importancia entonces se equipara con la de una nueva macroeconomía y una política productiva no solo para tener éxito en la reducción de pobreza sino para alcanzar el ideal de una sociedad más equitativa. Solo los tres pilares, macro, productivo y social, al actuar de manera coherente, pueden lograr los objetivos hoy imprescindibles de trabajo digno y crecimiento sostenido (Carnegie Council, 2005).

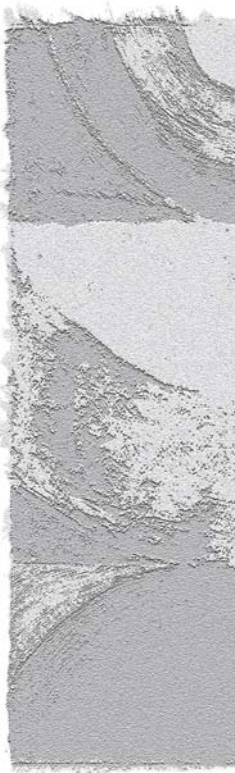
Dadas las características del crecimiento actual, se vuelve a identificar a la gente como el recurso más importante de las sociedades, como su mayor fuente de riqueza. Pero también se reconoce que el desarrollo de los valiosos recursos humanos es complejo. La producción y reproducción de los seres humanos requiere ingresos sustantivos, la mayoría provenientes del empleo, cantidades sustantivas de economía no remunerada del cuidado, hasta ahora subestimada, acceso a los servicios de educación y salud, protección social, y respeto a los derechos humanos. Sin estas inversiones, se compromete no solo el crecimiento de largo plazo, sino el desarrollo mismo de las sociedades. Solo con políticas sociales adecuadas se puede garantizar que se realicen estas inversiones humanas.

Algunas de las propuestas para retomar el crecimiento han señalado tres elementos como fundamentales para una nueva estrategia social, definida aún en términos tradicionales, sin tomar en cuenta las interrelaciones entre los tres pilares, el macro, el productivo y el social. Sus principales elementos parecerían ser: creación de oportunidades, políticas de largo plazo y protección social (CAF, 2005).

Creación de oportunidades para mejorar la calidad de vida de los segmentos menos favorecidos: acceso real a activos productivos como crédito, tierra, infraestructura, formación de capital humano y capital social y responsabilidad de la empresa, no solo filantropía.

Políticas de Largo Plazo para coadyuvar al mejor nivel de vida y aumentar la productividad: acceso, calidad y financiación adecuada de la educación; salud, cobertura y calidad de los servicios.

Protección para enfrentar la vulnerabilidad de los pobres a choques económicos y desastres naturales y políticos. Sus componentes se-





rían gasto social anti-cíclico; transferencias focalizadas; programas de empleo temporal y seguros de desempleo.

Son las mujeres las que más pueden beneficiarse de un pilar social que no se enfoque solamente en medidas compensatorias sino que sitúe su prioridad en las políticas de largo alcance y particularmente en aquellas estrategias que rompan el círculo de la pobreza. Sin embargo, la tarea será ardua porque implicará una profunda revisión de la política educativa, así como de los sistemas de salud, de la seguridad social, de la política de vivienda, entre otras, que no han reconocido tradicionalmente las demandas específicas de las mujeres o que reproducen valores patriarcales que limitan su inserción en sectores considerados masculinos.

Las mujeres latinoamericanas son hoy más educadas, tienen mejores niveles de salud y mayores expectativas de vida, y, sin embargo, las oportunidades frente a los hombres continúan siendo inferiores, llevan mayores costos sobre sus hombros, y, en general, están lejos de alcanzar el ideal de sociedades equitativas en términos de género. Parte del problema radica en la capacidad de muchas de estas estrategias de reproducir viejos esquemas de organización social que limitan las posibilidades de las mujeres. Educación en áreas llamadas femeninas y poca participación en ciencia y tecnología, por ejemplo; sistemas de seguridad social como los fondos de pensiones que desconocen que las mujeres son las que se concentran en trabajos inestables y de bajos salarios y viven más tiempo de manera que son incapaces de conformar una pensión únicamente con sus aportes. Por consiguiente, una política social con dimensión de género implica cambios radicales en todas las estrategias en las diversas áreas que componen este campo de acción y un gran esfuerzo para que se reconozcan las especificidades de las mujeres, su trabajo no remunerado y su diverso rol en el mundo productivo y reproductivo. Se trata de inducir cambios en los valores y normas que prevalecen y que responden a los de una sociedad patriarcal.

Sin embargo, cada vez se reconoce más que la pobreza y la concentración del ingreso son el mayor obstáculo para que las políticas sociales tradicionales en educación y salud produzcan los efectos deseados. Por consiguiente, la estrategia social debe empezar por comprometer todos los pilares, macro, productivo y social, en reducir la proporción de población por debajo de la línea de pobreza y en lograr una

distribución más justa de los beneficios y costos de la política pública. Para lograr este esfuerzo transversal donde la equidad sea la prioridad se debe avanzar en lo que se denomina una «Transformación Social» que va más allá de la política social, y que responda a la necesaria «Transformación Productiva» que la región demanda (López, Cecilia, 2006).

## 6. Transformaciones con dimensión de género

La conclusión más importante de la experiencia reciente de desarrollo en América Latina, es que las fórmulas simples no funcionan y que lo que se requiere es una amplia agenda de desarrollo que exija una clara coordinación de las diversas políticas públicas y un compromiso con dichos lineamientos, por parte de todos los actores sociales. (López, 2006). Todas las esferas exigen cambios significativos, la macro, lo productivo y lo social y el mercado laboral, donde se encuentran todas ellas, exige una nueva forma de abordarlo. Cada vez con más frecuencia se reconoce que la región debe comprometerse en lo que se ha denominado una «Transformación productiva» que incluye, como ya se ha mencionado, entre muchos elementos, aquellos considerados entre los pilares descritos. Para que las mujeres no queden marginadas de estos procesos de cambio, se han hecho sugerencias en cada uno de los pilares descritos de manera que se avance hacia una «Transformación productiva» con dimensión de género. Pero este análisis apenas se inicia y las ideas expuestas son tan solo el punto de partida para lograr avanzar en el debate que falta sobre el desarrollo presente y futuro de América Latina

Pero es evidente que si la democracia quiere sobrevivir y fortalecerse, el verdadero «milagro latinoamericano» tiene que consistir en dejar de ser la región más desigual del planeta. Este, el mayor reto de la región, debe partir por reconocer que las características sociales de un país se generan en decisiones políticas y no solo en el manejo económico ni exclusivamente en las estrategias sociales. Se requiere algo más que crecer a altas tasas de manera sostenida; más que solo insertarse adecuadamente en el mercado internacional, más que solo llegar a ser un verdadero jugador en el mundo globalizado. Por consiguiente, frente a un proceso de transformación productiva es fundamental construir la transformación social que sustituya de manera definitiva la esperan-



za del principio del goteo: primero se crece para que luego llegue a quienes más necesitan.

Al menos son tres los elementos básicos para construir una transformación social que reconoce la transformación productiva como necesaria pero no suficiente. En primer lugar, la política definida como el espacio donde se dirimen las divergencias propias de toda sociedad, porque es la que decide a quién se dirigen los beneficios del desarrollo de un país. Se creyó que la democracia resolvería la concentración histórica de los beneficios, pero una década después se reconoce que, lejos de mejorar, los indicadores en estos campos, algunos de ellos como la concentración del ingreso, se han empeorado para no hablar de la corrupción que ha adquirido características globalizadas. Las grandes transformaciones latinoamericanas no han logrado cambiar las estructuras del poder, no hay mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y no mejoró la distribución de los beneficios del crecimiento. Para lograr la transformación social es fundamental la decisión política que elimine las barreras que frenan el acceso de los sectores débiles y de las clases medias a los activos productivos, a las oportunidades de progreso y a los beneficios de las políticas públicas.

Sin dejar de reconocer la importancia de la elección de Michelle Bachelet para la presidencia de Chile, realidad que sin duda abrirá nuevos caminos a las mujeres de la región, es la política el espacio menos conquistado por las latinoamericanas. Actualmente se reconoce como parte del déficit democrático su escasa participación en las esferas de poder político. Superar este escollo será crítico para lograr una verdadera transformación social de la región. Mientras las mujeres no participen en las grandes decisiones de cómo funciona una sociedad, poco impacto tendrán en la distribución de los beneficios del desarrollo. Las normas que obliguen su participación en las directivas de los partidos políticos serán fundamentales pero nada será suficiente si predominan los valores patriarcales y el rechazo de la mujer al poder.

En segundo lugar, es fundamental redefinir las estrategias sociales con el propósito de que se orienten a construir capital humano y capital social pero que consideren la necesidad de ofrecer redes de protección para reducir los grados de vulnerabilidad de los más pobres. Como elemento novedoso poco explorado es crítico establecer el contenido económico de las políticas sociales dado que dos elementos íntimamente relacionados con la equidad, se identifican hoy como cruciales:

la productividad como única forma real de ganar espacio en los mercados mundiales y la reducción de conflictos sociales que le permita al estado aplicar las políticas macroeconómicas pertinentes. El concepto de bienes públicos, aquellos cuyo acceso no puede estar restringido para nadie, debe ser una guía de acción así como el retornar a las políticas tradicionales en las que deben primar tres principios: *la universalidad, la progresividad y la solidaridad*. En síntesis, es necesario repensar la equidad de acuerdo con las demandas de la economía mundial y con los requerimientos de mayor estabilidad. (López, 2006)

La presencia de mujeres con sensibilidad de género en posiciones de mando en las instituciones ejecutoras de políticas sociales es un elemento importante para lograr que estas políticas respondan a las especificidades de las mujeres.

En tercer lugar, la política macroeconómica debe reconocer *ex ante* su contenido social y otorgar prioridad a aquéllas con impacto social positivo además de identificar sus efectos negativos. Además del compromiso con un crecimiento alto y sostenible, debe tener como elemento fundamental la generación de empleo digno. No solo se trata de lograr productividad y competitividad. Su punto de partida debe ser la aceptación de que la política macroeconómica no es neutra en términos sociales y en esta área hay más preguntas que respuestas y por consiguiente es un campo abierto al trabajo empírico. El reconocimiento de la existencia y la valoración de la economía del cuidado será un paso prioritario para que las políticas macroeconómicas contribuyan a la verdadera transformación social al no dejar por fuera una parte fundamental de la actividad de las mujeres.

Frente al nuevo escenario que enfrentan las sociedades latinoamericanas, el objeto de las políticas de transformación social tiene que ser las ciudadanas y los ciudadanos, y a lo que debe responderse es a sus derechos económicos, sociales y políticos. Por sus profundas desventajas, son las mujeres las que deben ser objetivo prioritario de atención. Adicionalmente, el rol del Estado es imprescindible, y este es uno de los grandes reconocimientos aún de los economistas ortodoxos que proclamaron el estado minimalista, pero apoyado por los otros actores del desarrollo, la sociedad civil, el sector privado, las corporaciones multinacionales y los parlamentarios. (López, Cecilia, 2003). Este objetivo solo puede lograrse con la coordinación de todas las políticas públicas y todos los esfuerzos del sector productivo para alcanzar los



objetivos de una sociedad menos pobre y más justa y equitativa. En síntesis, la transformación social es mucho más que la política social y cruza todas las estrategias en todas las áreas, económicas y productivas, con objetivos de equidad y justicia social.

*Mercado Laboral.* Probablemente el área que requiere mayores análisis si se busca la equidad de género es el comportamiento del mercado laboral. Como punto de partida deben reconocerse sus tendencias actuales: una mayor propensión al desempleo, un serio deterioro de la calidad del mismo, un proceso de privatización en la estructura del empleo, y una interrupción en la homogeneización de la estructura social, las cuales son el producto de la combinación de las políticas públicas ejecutadas en las décadas recientes (Tokman, Víctor, 2001).

En los noventa, el desempleo llegó a niveles nunca vistos en América Latina, la tasa promedio superó el 10 por ciento (CAF, 2005). Este comportamiento se explica en parte por la dificultad de contratar personal en los períodos cortos de expansión y por la facilidad de despedir trabajadores en los períodos de contracción de la actividad económica. En general hoy se tienen más desempleados con menor protección y si no se ha llegado a niveles mayores de desempleo abierto es porque la «insuficiente» generación de empleos productivos se ha «ocultado» gracias a la informalización, la tercerización y la precarización del empleo. Los nuevos empleos se están caracterizando por ser trabajos de baja productividad e ingresos también bajos, alta inestabilidad y sin protección. Esta tendencia que viene de antes se ha reforzado gracias a las reformas laborales recientes que apoyan formas contractuales atípicas y trabajadores sin contrato (Tokman, 2001).

A su vez, el gobierno ha dejado de contratar gente y en los años 90 la totalidad de los puestos de trabajo generados se dieron en el sector privado, tanto en las empresas grandes como en las microempresas. Es fundamental por tanto, reconocer abiertamente que la responsabilidad en la generación de empleo se le ha trasladado a los empresarios, grandes, medianos y pequeños. Con relación a los salarios mínimos, estos no llegan hoy a los niveles de hace dos décadas lo cual empeora la distribución de ingresos y conduce a la pérdida de participación de las clases medias gracias a las políticas de focalización del gasto que se concentran en los sectores más pobres (Tokman, Víctor, 2001).

Como se demostró anteriormente, la aplicación de las políticas del Consenso de Washington y sus costos sociales, ha inducido un creci-

miento significativo en las tasas de participación laboral de las mujeres latinoamericanas. Este esfuerzo no se ha traducido necesariamente en mayor bienestar para las mujeres sino que por el contrario han tenido que soportar mayor desempleo, trabajos precarios y una mayor carga en el ámbito de la economía del cuidado que sigue siendo su responsabilidad. Adicionalmente, poco se han analizado las consecuencias para las mujeres de la reducción del empleo estatal. Diversos estudios demuestran que el Estado ha sido en muchos países un mejor empleador de las mujeres y es en este espacio donde se ha dado la menor discriminación en su contra (Abadía, Luz Karime, 2005). Al reducirse este tipo de trabajo para las mujeres y concentrarse en el empleo generado por el sector privado o mayoritariamente en la informalidad, el balance neto será negativo. Ésta es una de las áreas donde el debate ha sido incompleto.

En los nuevos planteamientos sobre el desarrollo se acepta que existen cuatro consensos fundamentales para diseñar las políticas que generen empleo, que es necesario analizar desde la perspectiva de la equidad de género:

- El empleo productivo depende del crecimiento económico íntimamente relacionado con el ahorro y la inversión. Como ya se mencionó, al diseñar las políticas económicas es fundamental hacer las consideraciones ya anotadas en el manejo de la macroeconomía que demuestran que dichas políticas no son neutras en términos de género.
- La responsabilidad de generar empleo recae en el sector privado. El Estado debe propiciar el clima adecuado en términos de una política económica sana, y unos estímulos adecuados. Será fundamental tener una estrategia clara que impida la discriminación de que son víctimas las mujeres en este sector en términos de salarios, y de techos de cristal que impidan su ascenso en la escala laboral.
- Ni el crecimiento ni una política macroeconómica sana son suficientes para generar empleo. Se requieren políticas sectoriales, políticas locales y reconocer el tamaño de las empresas. Esta premisa es fundamental en el caso del empleo femenino. Se necesitan estrategias explícitas que favorezcan el empleo adecuado para las mujeres.
- Invertir en la gente exige reconocer cambios fundamentales como la necesaria relación entre las empresas y la oferta laboral para



determinar las necesidades de la demanda por mano de obra. Si no se reconocen las especificidades del trabajo femenino, las mujeres pueden quedar excluidas.

- Focalización, es decir, esfuerzos específicos para los sectores vulnerables. Las mujeres no deben seguir considerándose como un sector vulnerable porque representan más de la mitad de la población. Lo que es evidente es que dado su doble papel en la economía del cuidado y la economía de mercado, es importante diseñar estrategias específicas para no sobrecargar su trabajo en los dos sectores.

Sorprende que las políticas más generalizadas encaminadas a abordar el problema del empleo no solo estén llenas de zonas grises, es decir sin suficiente claridad sobre sus resultados, sino que ignoran totalmente las diferencias que hombres y mujeres presentan en los mercados laborales. Es sorprendente que una de ellas, la flexibilización del mercado laboral —que básicamente parte de reconocer los salarios como un costo que debe reducirse para incrementar los puestos de trabajo— no analice la situación de las mujeres que se han acomodado más que los hombres a esta nueva caracterización del trabajo.

La segunda zona gris es la que se refiere a la calidad del empleo y está relacionada básicamente con el sector informal; de nuevo, desconoce la difícil situación del trabajo femenino. La tercera la constituyen las políticas convencionales para actuar en lo económico, en lo social y en la generación de empleo que se sabe no benefician a las mujeres, pero este hecho parece no preocupar a los analistas convencionales. De todas formas, afirman que no es evidente que bajo las nuevas circunstancias estas viejas recetas sean eficientes (Tokman, Víctor, 2001). Si esto es válido para los hombres lo es mucho más para el empleo femenino. De nuevo, esto es parte del debate que falta.

## 7. América Latina en transición

Mientras el debate sobre el desarrollo latinoamericano avanza en diversos foros académicos y aún en los círculos analíticos de los organismos internacionales, las políticas económicas aplicadas en la región se mantienen, con variaciones en algunos países, en la línea ortodoxa del Consenso de Washington. Altos niveles de endeudamiento que implican una gran dependencia de los vistos buenos de estas or-

ganizaciones para acceder al mercado financiero internacional; el convencimiento de que es la inversión extranjera y las exportaciones las que impulsan el crecimiento económico; el desprecio por la contribución del producto no exportable al crecimiento; la rigidez operativa de la banca multilateral que no cambia sus criterios, además de la permanencia en los gobiernos de economistas neoliberales, son factores que pueden explicar la persistencia de estas fórmulas a pesar de estar sometidas a fuertes críticas sobre sus resultados. Contribuye además a esta situación, la falta de consenso en la región, no sobre un modelo alternativo que tendría mucha oposición por los fracasos de la fórmula única, sino alrededor de pilares básicos que acepten lo positivo pero replanteen lo negativo de las recetas aplicadas y abran las puertas para tantos modelos de desarrollo como países, tal como lo afirma Dani Rodrik.

Sin embargo, una mirada cuidadosa a las estrategias económicas vigentes en los diversos países permite afirmar que América Latina vive actualmente una especie de transición. Muchos de ellos siguen aplicando el Consenso de Washington con estrategias adicionales que tratan de minimizar sus costos sociales —el Consenso de Washington más 10, por ejemplo— mientras otros tratan de usar sus pocos grados de libertad para introducir modificaciones que permitan darle prioridad al crecimiento sobre la estabilidad y a las demandas nacionales. Probablemente la subregión en donde se vive actualmente esta especie de transición en el manejo económico es el Cono Sur (López, Cecilia, 2003). En un principio fue Brasil quien inició este proceso pero es sin duda Argentina el país que se ha enfrentado con más fuerza al FMI para resolver sus problemas de deuda. Aún Chile, el país más exitoso de América Latina, está replanteando sus prioridades y la concentración del ingreso ha sido una gran preocupación del ex presidente Lagos y de la presidenta Bachelet, quienes impulsaron este tema desde la campaña presidencial (Lagos, Ricardo, 2005).

Las inquietudes sociales, persistencia de la pobreza, situación de grupos marginados, concentración de riqueza, de ingresos, de privilegios y su relación con la poca credibilidad de la población en sus sistemas políticos, empiezan a tomar fuerza y a presionar por estrategias que revisen las prioridades del Consenso de Washington. A su vez, el reconocimiento de la importancia de generar lo que la OIT ha denominado empleo decente o trabajo digno, ha permitido detectar la crítica situación de las mujeres latinoamericanas que aún no logran reponerse de los costos del ajuste.





Lo anterior sumado a la poca representación política de las mujeres, con la honrosa excepción de la presidenta de Chile, de varias candidatas presidenciales, de senadoras exitosas en varios países, han puesto en primera plana el tema del género y el poder político. En la medida en que se utilice este nuevo aire y se presione por acuerdos con las instituciones multilaterales más acordes con las necesidades de la gente y una representación equitativa de las mujeres en la política, el proceso de transición hacia una nueva orientación del desarrollo se consolidará. Es sin duda un fenómeno incipiente que abre sin embargo grandes oportunidades para introducir conceptos novedosos en las estrategias públicas, ignoradas por el modelo ortodoxo seguido al pie de la letra durante las últimas décadas. Es la gran oportunidad de considerar la mirada de género en esta búsqueda de derroteros nuevos en el desarrollo latinoamericano futuro.

## 8. Reflexiones finales

Las mujeres latinoamericanas, pero especialmente las economistas feministas, se enfrentan a un gran reto: hacer uso de la ventana de oportunidad que se ha abierto por la búsqueda de nuevas fórmulas de desarrollo para la región frente a la profunda insatisfacción derivada de recetas que se consideraron salvadoras y que no cumplieron con sus promesas de crecimiento y equidad. No pueden quedar por fuera de la transformación productiva y de la transformación social que debe desarrollarse en la región. No será una tarea fácil porque las normas, los valores y las reglas que predominan en estas sociedades responden aún a esos esquemas patriarcales que subordinan las mujeres al poder de los hombres. Esta realidad es absolutamente evidente en el ámbito de la política en el cual existe una clara resistencia por parte de los hombres a abrirles espacios a las mujeres.

Sin embargo, la dimensión de género en las nuevas políticas de desarrollo puede aportar elementos muy positivos para resolver los problemas más críticos de estos países como son la pobreza, la injusticia, la desigualdad, la corrupción y la violencia. Primero, no solo las mujeres se beneficiarán de esta nueva forma de abordar el crecimiento y su distribución. Como lo han mencionado distintas economistas feministas, uno de los grandes errores de la economía ortodoxa ha sido desconocer las diferencias de los distintos actores de la sociedad. Al intro-

ducir la dimensión de género quedarán en evidencia no solo las especificidades de hombres y mujeres sino también las de distintos individuos y culturas. Segundo, las mujeres han vivido la discriminación, están sobrerrepresentadas entre los pobres y marginados de manera que el reconocimiento de su aporte y su necesaria injerencia en el diseño de políticas públicas, aporta una mayor sensibilidad a los problemas críticos de América Latina. Tercero, si se reconoce su real contribución se abrirán espacios para que la mujer llegue al poder y al hacerlo estarán en período de prueba de manera que tienen que esforzarse para probar ante un mundo incrédulo sus capacidades para afrontar los problemas que los hombres no han podido resolver. Y finalmente, se merecen la oportunidad, dado que no son responsables de los pocos éxitos en el manejo de la región que no logra salir del subdesarrollo cuando ya son evidentes numerosos milagros económicos entre los países reconocidos históricamente como pobres.

La gran limitación nace de la carencia de un verdadero debate sobre las características del desarrollo latinoamericano. Al ignorar el papel protagónico de la mujer, su contribución y sacrificios en el mercado de trabajo, su aporte a la sociedad con su manejo de la economía del cuidado, existen grandes vacíos de información que deben llenarse rápidamente. Los macroeconomistas deben incluir en sus estudios no solo el contenido social de sus políticas sino los posibles impactos diferenciales en hombres y mujeres para minimizarlos. Las políticas productivas deben investigar cómo beneficiarse de las habilidades que las mujeres han demostrado en el mundo globalizado, sin explotarlas tal como se viene haciendo ahora. La transformación social, como estrategia novedosa que debe acompañar la esperada y necesaria transformación productiva, requiere desarrollos conceptuales y empíricos y en estos son muchas las contribuciones posibles de la economía feminista. Uno de sus grandes aportes es una nueva visión de la política social que se amplía hasta el concepto de transformación social que debe replantearse a partir de un claro cuestionamiento sobre la incapacidad de traducir en beneficios la mayor construcción de capital humano femenino.

En conclusión, al debate que falta sobre América Latina, debe agregarse la investigación y el conocimiento de que se carece, dada la visión androcéntrica que ha predominado en la economía. Llegó la hora de aceptar que el aporte que las mujeres vienen haciendo con inmensos esfuerzos, en vez de mirarse como una limitación se reconozca como el gran potencial que puede cambiar la realidad latinoamericana.



## Bibliografía

- ABADÍA, Luz Karime (2005). «Discriminación salarial por sexo en Colombia: un análisis desde la discriminación estadística». *Documentos de Economía*. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Mayo, 2005.
- Banco Mundial (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* David de Ferranti; Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (eds.), Washington, D.C., Advanced Conference Edition. USA.
- BENERÍA, Lourdes (2003). «La mujer y el género en la economía: un panorama general», en *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Paloma de Villota (ed.). Unifem, Barcelona, España.
- BENERÍA, Lourdes y FELDMAN, Shelly (1992). *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work*. Boulder, Westview Press.
- BENERÍA, Lourdes y ROLDÁN, Marta (1987). *The Crossroads of Class and Gender: Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago, University of Chicago Press.
- BHADURI, Amit (2003). *Joblessness*, mimeo, Universidad de Pavía, Italia.
- CAF (2005), *Convergencia Macroeconómica 2004*, Lima, Perú.
- CAGATAY, Nilufer (2003), «Desigualdades de género, crecimiento económico y reducción de la pobreza» en *Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género. Tomo I. Modernización del Estado, crecimiento económico y reducción de la pobreza*. Proyecto de promoción de políticas de género GTZ. Managua, Nicaragua.
- CAGATAY, Nilufer (1998). «La incorporación del género a la macroeconomía» en: *Macroeconomía, género y Estado*. Departamento Nacional de Planeación; Ministerio Alemán de Cooperación Económica. GTZ–Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.

- CAGATAY, Nilufer; ELSON, Diane y GROWN, Caren (1995). Introducción; *World Development*, Número especial sobre Género, ajuste y macroeconomía. Vol. 23, nº 11, noviembre.
- Carnegie Council (2005). *Las Américas en una encrucijada. Hacia la reinserción del trabajo digno en la agenda del desarrollo*. Jerry Maldonado (ed.). Serie del Foro Globalización y Desarrollo, Nueva York, USA.
- CEPAL (2003, 2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago, Chile.
- CEPAL (1988). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- CHANG, Ha-Joon (2003). «The East Asian Development Experience», en Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press, UK.
- CHANG, Ha Joon (2002). «Kicking Away the Ladder – ‘Good Policies’ and ‘Good Institutions’ in Historical Perspective» en: *Putting Development First –The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs*. K. Gallagher (ed.), Zed Press.
- CIMOLI, Mario (2005). *Necesidades institucionales de un desarrollo orientado hacia el mercado en América Latina*. Santiago, Chile.
- CIMOLI, Mario (2005). Su participación en el panel « Trabajo digno, el desarrollo y la economía global. ¿Qué opciones existen para generar crecimiento con equidad en la Región?» Fundación Agenda Colombia. Bogotá, Colombia.
- DURYEY, Suzanne; COX, Alexandra y URETA, Manuelita (2002). *Las mujeres en el mercado laboral de América Latina y el Caribe en los años 90: una década extraordinaria*. Trabajo presentado en el II Seminario Técnico Regional «Desarrollando consenso en torno al mercado de trabajo y las políticas de empleo en el área andina». BID – Fundación Tinker, Lima, Perú.
- ELSON, Diane (2003). «Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos», en: *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Paloma de Villota (ed.). UNIFEM, Barcelona, España.
- ELSON, Diane y CAGATAY, Nilufer (2003). «El contenido social de las políticas macroeconómicas», en: *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Paloma de Villota (ed.). UNIFEM, Barcelona, España.
- FLORO, María (1995). *Economic restructuring, gender and the allocation of time*; *World Development*. vol 23 No. 11, noviembre.

- FRENCH–DAVIS, Ricardo (2006). *Las reformas en América Latina, su impacto en el crecimiento, la pobreza y la equidad social*. Ponencia presentada en el Seminario Políticas Económicas y Balance Social en Chile. Lecciones para Colombia. Bogotá, Colombia.
- FRENCH–DAVIS, Ricardo (2003). Presentación del libro «After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America», Pedro–Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.). CEPAL, Santiago, Chile.
- FRENKEL, Roberto (2003). *Globalización y crisis financieras en América Latina*. Revista de la CEPAL, No. 80. Santiago, Chile, Agosto.
- GRYNSPAN, Rebeca (2003). «Tendencias económicas y sociales en Latinoamérica: hacia una agenda desde la perspectiva de género», en: *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Paloma de Villota (ed.). UNIFEM, Barcelona, España.
- HAUSMANN, Ricardo (2006). Ponencia «Presentada en el Seminario, Conocimiento y Transformación Productiva y Social» Fundación Agenda Colombia y Colciencias. Junio 2006, Bogotá, Colombia.
- LAGOS, Ricardo (2005). *Mensaje presidencial*. Mayo 21 de 2005, Santiago, Chile.
- LÓPEZ, Cecilia (2006). *Transformación social: El verdadero reto*. Mimeo (próxima publicación). Bogotá, Colombia.
- LÓPEZ, Cecilia et al (2004). *Política fiscal y género: los casos de Argentina y Colombia*. Fundación Heinrich Böll. Bogotá, Colombia.
- LÓPEZ, Cecilia (2003). *People first: standing up to the Washington Consensus*. NACLA Report on the Americas. Vol. 37, nº 3, noviembre–diciembre.
- LÓPEZ, Cecilia y POLLACK, Molly (1992). «La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo», en: *Género y mercado de trabajo en América Latina*. López, Cecilia, Molly Pollack y Marcela Villarreal (eds.). PREALC, Santiago, Chile.
- Naciones Unidas (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Agosto.
- OCAMPO, José Antonio (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. Ponencia presentada en la inauguración de la cátedra Raúl Prebisch en la Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., México.
- OIT (2003). *Trabajo decente. Un paradigma de desarrollo*. Ginebra.
- PALMER, Ingrid (1998). «Cuestiones sociales y de género y las políticas macroeconómicas», en: *Macroeconomía, género y Estado*. Depar-

- tamento Nacional de Planeación; Ministerio alemán de cooperación económica. GTZ – Tercer Mundo editores, Bogotá, Colombia.
- PNUD (2004). *Human Development Report*. Nueva York, USA.
- PREALC (1982). *Mercado de trabajo en cifras, 1950–1980*. Santiago, Chile.
- RODRIK, Dani (1999). *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Overseas Development Council. Washington, DC, USA.
- STANDING, Guy (1999). *Global Feminization Through Flexible Labor: theme Revisited*. ILO. World Development. Vol. 27, N° 3 Elsevier Ltd. Ginebra, Suiza.
- TOKMAN, Víctor (2001). *Políticas de empleo en la nueva era económica*. Trabajo presentado al Seminario «La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI». CEPAL. Santiago, Chile, 28 y 29 de agosto, 2001.
- WILLIAMSON, John (1990). «What Washington Means by Policy Reform», en *J. Williamson (ed.) Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics. USA.



UNA PERSPECTIVA OBSTINADA:  
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL  
Y FINANCIERA COMO  
MOTOR DEL DESARROLLO

ALMA ESPINO

## ALMA ESPINO

Alma Espino González es Licenciada en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República y actualmente se desempeña como Encargada de Despacho del Instituto.

Es Directora del Área de Desarrollo y Género del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay y coordinadora del Área de Investigación de la red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano además de desempeñarse como Coordinadora general del Capítulo. Colabora como Conferencista en el Programa Regional en Género y Políticas Públicas (PIGEPP, FLACSO, Argentina). Forma parte del Grupo de Género, Macroeconomía y Economía Internacional para América Latina y el Caribe, como coorganizadora y docente del curso Género, Macroeconomía y Economía Internacional, cuya primera edición se realizó en la UNAM, México. Se ha desempeñado como consultora para diversos organismos internacionales: Banco Mundial, UNIFEM, CEPAL, OIT, UNSRID.



**Una perspectiva obstinada:  
liberalización comercial y financiera  
como motor del desarrollo**

---

Introducción	97
1. Inserción internacional y desarrollo en la experiencia latinoamericana	98
2. La apertura de los 90 en América Latina y algunos de sus resultados	102
<i>Crecimiento, desigualdad y pobreza</i>	103
<i>La liberalización financiera y las políticas de liberalización comercial</i>	106
<i>Efectos sociales y mercado de trabajo</i>	108
3. De las ventajas teóricas a las condiciones reales	110
4. Feminismo: un análisis crítico de la liberalización comercial	113
<i>El género en el análisis económico</i>	113
<i>Desigualdades de género y políticas comerciales</i>	116
Comentarios finales	123
Bibliografía	127

---



# UNA PERSPECTIVA OBSTINADA: LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA COMO MOTOR DEL DESARROLLO

*Alma Espino*

## Introducción

El potencial del comercio internacional para contribuir al crecimiento de las economías ha sido el principal supuesto en el que se basaron las políticas de liberalización orientadas a la expansión comercial. Dicha contribución al crecimiento sería una de las llaves para encontrar la senda del desarrollo en América Latina. Sin embargo, en la práctica, ni el crecimiento económico ni el logro de los objetivos de desarrollo como resultado de la liberalización comercial se han verificado. Pero incluso aunque hubiera tenido lugar un proceso de crecimiento económico sostenible, éste también puede contribuir a ampliar las disparidades sociales, excluyendo de sus beneficios a muchas personas. A pesar de las grandes reformas económicas llevadas adelante en el continente, la pobreza persiste y la desigualdad sigue siendo un lamentable signo de identidad de la región latinoamericana; ambos fenómenos son socialmente injustos y éticamente inaceptables.

El fenómeno de la desigualdad de ingresos y de oportunidades se percibe cada vez más como un obstáculo considerable para disminuir los niveles de pobreza e incluso para lograr el crecimiento económico. Sin duda, en la base de las desigualdades sociales se encuentra la desigualdad de género.

El análisis de los impactos de las políticas de liberalización comercial sobre las desigualdades de género entre otras desigualdades sociales —por la vía del empleo, el salario y la economía del cuidado— está al

margen de las valoraciones y consideraciones del éxito o fracaso de dichas políticas. Menos aún se considera en las evaluaciones o en las propuestas que la desigualdad de género puede tener un rol en los resultados comerciales generales globales. Sin embargo, si la desigualdad importa para el desarrollo humano porque «viola preceptos básicos de justicia social», también existen otras poderosas razones, perniciosas tanto para el crecimiento como para la democracia y la cohesión social.» (PNUD, 2005)

Por tanto, el intento que se persigue en este capítulo es brindar elementos para el análisis de los impactos de las políticas comerciales sobre la sociedad y la economía de nuestros países y contribuir a las propuestas, desde la perspectiva de la equidad social y de género. No se trata de un desafío pequeño; ello supone la pretensión de encontrar relaciones en temas tales como las desigualdades de género —lo cual involucra relaciones sociales, económicas y políticas tanto como culturales y éticas—, con algo que parece tan exógeno, global y relacionado con el mercado como el fenómeno de la liberalización comercial. ¿Es posible desagregar causas y efectos en la ecuación género y comercio? ¿Es posible de manera convincente analizar los vínculos entre el comercio, el crecimiento y la pobreza y el desarrollo a través de los lentes de género? (UNCTAD, 2004) La evidencia empírica y anecdótica recogida hasta el presente le da sentido a estas preguntas. La responsabilidad de las mujeres en la reproducción social —en la familia y la comunidad— su creciente participación en la producción para el mercado y su mayor ingreso al ámbito de lo público en América Latina, pone en evidencia su papel como agentes activas en la arena del desarrollo. Por tanto, las políticas comerciales y el comercio internacional, dimensiones clave en una estrategia de desarrollo, no pueden ser ajenas a las mujeres y a la perspectiva feminista.

98



## 1. Inserción internacional y desarrollo en la experiencia latinoamericana<sup>1</sup>

La inserción internacional de América Latina, sus características, su posible aporte al desarrollo, el abatimiento de la pobreza y la reduc-

---

<sup>1</sup> Se basa en Espino y Amarante (2002).

ción de desigualdad es un tema histórico, controversial, que ha reconocido diferentes posturas, argumentos, interpretaciones, tanto desde la academia como desde las elites políticas y económicas<sup>2</sup> y desde los organismos financieros internacionales.

El patrón de industrialización por sustitución de importaciones –que más tarde o más temprano se implementó en la mayoría de los países de la región– estableció diferentes modalidades de protección a la industria naciente, lo cual promovió en una primera instancia el desarrollo del mercado interno. Las exportaciones pasaron a un segundo plano, aunque mantenían su importancia como fuente de divisas para importar materias primas, maquinaria y equipo, necesarios para el crecimiento industrial. Se esperaba que la superación del deterioro en los términos del intercambio se conseguiría con la industrialización, la que permitiría generar exportaciones que equilibraran el comercio internacional (Prebich, 1950).

Efectivamente, el conjunto de políticas de promoción a la sustitución de importaciones funcionó satisfactoriamente en sus comienzos, impulsando el desarrollo de los mercados internos. No obstante, paulatinamente se fueron encontrando serias limitaciones para extender la producción a los sectores de bienes intermedios y de capital. La necesidad de importar insumos y tecnología, condujo a la mayor parte de las economías a tener monedas sobrevaluadas, lo que tendió a recortar las ganancias de los exportadores, produciendo el llamado «estrangulamiento externo». La falta de divisas creó una restricción para la importación de bienes intermedios y de capital, imprescindibles para la expansión del sector industrial. Por otro lado, en muchos países el modelo original de sustitución de importaciones se desvirtuó, generándose mercados protegidos o monopólicos, altamente ineficientes.

Las crisis macroeconómicas, asociadas con los déficits de balanza de pagos, los desequilibrios fiscales, la inflación, entre otros factores, indujeron al abandono de las políticas que promovían la industrialización por sustitución de importaciones como base para el desarrollo. Por su parte, el surgimiento de nuevas teorías de crecimiento dio lugar a la construcción de nuevas visiones sobre la vinculación entre éste y



99

---

<sup>2</sup> Entre otros pueden verse: La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Octavio Rodríguez. Siglo XXI Editores Octava Edición, 1993, Fernando Cardoso – Enzo Faletto, 1969, Dependencia y desarrollo en América Latina. México/Buenos Aires.

el comercio. Los modelos de crecimiento endógeno se centraron en la búsqueda de los factores que determinan el progreso técnico (Romer, 1986; Lucas, 1988), y por ende, el crecimiento económico. En ese esquema el desarrollo del comercio podría ser la base para el progreso técnico tanto a través del impulso al proceso de búsqueda de mayor competitividad de las exportaciones, como por la tecnología incorporada en los nuevos bienes importados.

En la década de los 90, las políticas económicas predominantemente aplicadas en América Latina, en buena medida inducidas por los organismos financieros multilaterales<sup>3</sup>, dieron lugar al llamado ajuste estructural. Este se caracterizó por promover la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma tributaria; la liberalización financiera, los tipos de cambio unificados y competitivos; la privatización de las empresas públicas; la desregulación y protección a los derechos de propiedad; la apertura comercial y financiera y la flexibilización del mercado de trabajo.

Los condicionamientos externos y el fracaso de las estrategias adoptadas con anterioridad, crearon condiciones favorables para el auge de las políticas de liberalización comercial en la región. En este marco, la expansión del comercio internacional adquiere nueva importancia como determinante del crecimiento. Las políticas comerciales se orientaron a eliminar barreras y obstáculos a las negociaciones y al flujo de mercancías. Se promovió la apertura unilateral –sin exigencia de contrapartidas–, como soporte de un intercambio más libre y fluido entre los países. Se esperaba que el hecho de enfrentarse a la competencia internacional fortaleciera actividades con grados de eficiencia y competitividad mayores o similares al resto del mundo, mientras que las relativamente más ineficientes o menos competitivas, se desarticularían dando lugar al abastecimiento vía importaciones. Por su parte, de manera simultánea a la apertura unilateral, también comenzaron a definirse iniciativas de integración regional de nuevo tipo (por ejemplo, Mercosur) en el contexto caracterizado de «regionalismo abierto».

Durante algún tiempo, predominó el optimismo respecto a los resultados de estas políticas, promovidas ampliamente en América Latina.

---

<sup>3</sup> En el llamado Consenso de Washington (1989) participaron el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de los Estados Unidos de América (EUA).



Incluso la evidencia empírica ofrecida en algunas investigaciones en el ámbito internacional, parecía confirmar la relación positiva entre apertura y crecimiento y en consecuencia, corroborar el acierto de las políticas de liberalización. Más aún, se extraían conclusiones respecto a la capacidad de la dinámica liberalización–comercio–crecimiento para reducir la pobreza<sup>4</sup>. Los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) predicaban los beneficios de la apertura económica y sus efectos positivos en el crecimiento.

Sin embargo, los resultados pocos satisfactorios en términos de evolución económica e impactos sociales dieron lugar a importantes críticas. Los considerados efectos perjudiciales del libre comercio fueron atribuidos a distintos factores, como el retraso en la incorporación de tecnología o el desarrollo de ventajas comparativas ligadas a sectores no dinámicos en ciertos países (Rodríguez y Rodrik, 1999). Asimismo, las carencias en términos de capital humano fueron consideradas una grave limitación para absorber las nuevas tecnologías, coartando las posibilidades de crecimiento que podría generar el comercio (Seguino, 2000). Por su parte, también se observó que las estructuras productivas previas en los países, operan como un fuerte determinante de dichos resultados: la especialización en exportaciones de bienes primarios, supone que se importen principalmente bienes manufactureros, con un efecto derrame muy reducido sobre la productividad y el comercio; en cambio, los países que exportan bienes manufactureros tienen considerables requerimientos de importaciones de bienes de capital e intermedios de alta tecnología.

Las investigaciones realizadas para destacar el círculo virtuoso entre comercio y crecimiento, comenzaron a ser objeto de duras críticas apuntando en primer lugar, a que el crecimiento puede obedecer a factores distintos a las políticas comerciales y el incremento del comercio. Se señala así que las inferencias causales acerca de la relación comercio – crecimiento pueden conducir a errores; esto es, mayores tasas de crecimiento podrían dar lugar a un incremento en la relación entre los

---

4 Dollar y Kraay (2001) encuentran que la apertura comercial se relaciona positivamente con el crecimiento económico. Esta conclusión, junto con resultados previos de otro trabajo (Dollar y Kraay, 2000) en el que encuentran que los ingresos del primer quintil de hogares se incrementan proporcionalmente con los ingresos promedio, les permite concluir que la apertura económica tiene efectos positivos sobre la pobreza a través del crecimiento económico.

volúmenes de comercio y el Producto Bruto Interno (PBI), ya sea debido al crecimiento de la demanda de importaciones o a que los mayores ingresos permiten superar las restricciones de activos, liquidez o crédito e incentivan las exportaciones. A su vez, factores no relacionados con la política comercial, que causan incrementos en las tasas de crecimiento de los países, pueden también causar mayores volúmenes de comercio en relación con el PBI, creando una correlación entre estas variables a pesar de que no exista una conexión directa.

En definitiva, la relación prevaleciente entre comercio y crecimiento económico no se muestra como obvia ni ha sido demostrada de manera contundente y generalizable (Baldwin 2001, Rodríguez y Rodrik, 1999). En todo caso, dicha relación parece ser más bien contingente, dependiendo del país y de sus características externas y se ha ido reconociendo por distintas corrientes del pensamiento económico que la apertura no es ni puede ser un fin en sí mismo, sino un medio para promover el desarrollo tecnológico en el marco de una estrategia de desarrollo sustentable.

En el caso de América Latina, analizar y discutir los insatisfactorios resultados obtenidos, reviste especial interés en la medida que las reformas comerciales y financieras cobraron una extraordinaria importancia dentro de las políticas aplicadas, contribuyendo a la generación de fuertes modificaciones económicas y sociales. Pese a que los países latinoamericanos adoptaron la combinación estabilización, liberalización, y privatización fueron de los que tuvieron un comportamiento del crecimiento y la productividad más pobre en los 90, incluso peor que en el período 1950–1980 (Cepal, 2005).

## **2.** La apertura de los 90 en América Latina y algunos de sus resultados

En 1980, 120 millones de personas (el 41% de la población de América Latina y del Caribe) vivían con un ingreso inferior al valor del índice de pobreza y a fines de 1999 cerca de 220 millones de personas estaban en esa situación (45% de la población) (CEPAL, 2001). En 2004, según estimaciones de CEPAL (2005) 96 millones de personas, se encontraría en situación de pobreza extrema, en tanto que el número de pobres (incluidos esos 96 millones) se estima en 222 millones de personas.





## Crecimiento, desigualdad y pobreza

Pese a una serie de consideraciones que se realizan más adelante, la apertura comercial verificada tiende a apreciarse entre diferentes analistas y organismos internacionales, como un signo de su más favorable relación externa<sup>5</sup>. Sin embargo, puede afirmarse que dicha apertura refleja principalmente el aumento de la tasa de crecimiento de las importaciones sobre el de las exportaciones. Es decir, la región es efectivamente más abierta al comercio que en el pasado, pero lo es más en términos de importaciones. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa (9,3% anual) superior al promedio mundial y solo inferior a la de China e India— y las importaciones crecieron a tasas aún más elevadas, en gran parte como consecuencia de la profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2005).

La participación relativa en el comercio mundial de América Latina en 1985, era de 5.57%, porcentaje que se elevó a 5.7% en 1998. Este promedio refleja el aumento de la participación en los flujos mundiales de comercio a lo largo del período de unos pocos países. Este es el caso de México, que pasa de producir el 1.6% al 2.2% de las importaciones mundiales totales en el período, y en mucho menor medida de Argentina y Chile, que pasan respectivamente de 0.37% a 0.51% y de 0.23% a 0.32% de las importaciones mundiales (Katz y Stumpo, 2001).

Se podrá decir, que en parte el fracaso deriva de no haber logrado el soporte necesario para el desarrollo exportador. A los efectos de enriquecer la discusión, vale la pena señalar que aun cuando el aumento de las exportaciones hubiera sido más satisfactorio, conviene tener en cuenta que si las exportaciones constituyen un importante aporte al desarrollo, porque permiten aprovechar economías de escala, no son lo único relevante. Entre los países con éxito exportador, por ejemplo Corea, las exportaciones son realmente muy significativas en su economía, pero representan sólo algo más del 40% de su producto, lo cual significa que en ese país tiene más peso el consumo interno (French–Davis, 2005).

Las tendencias verificadas en promedio en el comportamiento del comercio internacional en América Latina, se tradujeron en los conocidos

---

<sup>5</sup> Los coeficientes de apertura aumentaron de manera generalizada duplicándose, en promedio, entre los cuatrienios 1980–1983 y 2000–2003 (CEPAL, 2005).

problemas macroeconómicos, deterioro estructural de la interrelación entre crecimiento y balanza comercial. No obstante, se continúa valorando positivamente el «nuevo manejo macroeconómico», tomando como indicador base de esa apreciación, la evolución de la tasa promedio de inflación. La estabilidad de precios (y el equilibrio fiscal) se rescata como muestra del mejor desempeño macroeconómico con relación al pasado. Pero, el déficit comercial, creció entre 1990 y 1998 a niveles similares a los verificados en la década de 1970, y correspondió a tasas de aumento del PIB casi tres puntos porcentuales inferiores.

La globalización comercial y financiera, la reducción del papel del Estado en la economía y ese «mejor comportamiento macroeconómico» no redundaron, tal como se auguraba, en altas tasas de crecimiento del producto<sup>6</sup>. (CEPAL 2005).

En términos de crecimiento económico, mientras que en los primeros años de la década de los 90, la economía regional mostró en promedio tasas relativamente elevadas, a fines del decenio, la situación económica se caracterizaba por la inestabilidad y la desaceleración del crecimiento en numerosos países. Ello respondía al impacto de la crisis asiática<sup>7</sup> sobre la región, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de las economías ante los bruscos cambios de la economía internacional. La persistencia del estancamiento o el retroceso económico, llevó a plantear que en el período 1997–2002, la región había perdido otra media década (CEPAL 2004).

Si la falta de crecimiento sostenido fue un problema, la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado –verificado desde inicios de la década de 1970 y con tendencia creciente en los últimos años–, da cuenta de la incapacidad de las economías para acompañar el crecimiento de la población. A partir de 2000, el crecimiento del PIB de América Latina, condición necesaria aunque no suficiente para la reducción de la pobreza, no ha alcanzado el ritmo adecuado para compensar el crecimiento de

---

<sup>6</sup> En el período 1990–2004, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo un 2,7%, es decir, alrededor de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950–1980, siendo claramente inferior a la de otras regiones en desarrollo, especialmente el Asia sud oriental, que se expandió a una tasa promedio del 6%.

<sup>7</sup> Anteriormente se habían recibido impactos de la crisis mexicana, el llamado efecto «tequila».



la población. Por consiguiente, el producto por habitante expresado en términos reales, en 2004 seguía siendo inferior al registrado a fines de los años noventa (CEPAL, 2004).

Pero además, no solamente se ha ampliado la brecha con las economías desarrolladas, sino que se acentúan las disparidades internas en la distribución del ingreso. Alrededor de 75% de los hogares, perciben ingresos inferiores al ingreso promedio; la proporción del ingreso nacional captada por los hogares del decil superior se incrementó en los años noventa en ocho países y disminuyó en cinco, aunque sólo en dos de manera importante, Honduras y Uruguay, y se mantuvo en uno, México. Esa mayor participación de los más ricos se dio incluso en países históricamente caracterizados por su mejor distribución del ingreso, como Argentina, Costa Rica y Venezuela<sup>8</sup>.

El mayor número de personas afectadas por el fenómeno de la pobreza se encuentra en los países de mayor población<sup>9</sup>, que además son los que han alcanzado un nivel de ingreso por habitante cercano o superior al promedio regional. Alrededor de un sexto de la población en extrema pobreza de América Latina reside en los países de menor ingreso por habitante (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). La persistencia de la pobreza obedece tanto al bajo crecimiento económico como al estancamiento o deterioro de la distribución del ingreso, atribuible a la mala repartición de los activos (CEPAL, 2005).

La pobreza es un concepto que abarca diferentes dimensiones, que van más allá de las medidas convencionales de la pobreza de ingresos. La igualdad de género y la autonomía<sup>10</sup> de la mujer se han reconocido como una de las claves para el combate a la pobreza en la Declaración del Milenio. CEPAL (2005) hace explícita la relación entre mayor igualdad y empoderamiento de las mujeres y el logro de los



---

<sup>8</sup> Argentina y Chile destacaban en los años sesenta por su buena distribución del ingreso, pero a fines de los años noventa se situaban en torno al promedio regional (CEPAL 2005)

<sup>9</sup> Más de la mitad de la población en extrema pobreza se concentra en tres países: Brasil (25%), México (14%) y Colombia (12%). (CEPAL, 2004)

<sup>10</sup> La autonomía como concepto político «implica la capacidad de instituir proyectos propios y la producción de acciones deliberadas (voluntad) para lograrlos, es decir subjetivarse como sujetos». En el caso de la autonomía de género estamos hablando del grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros (CEPAL, 2005: 114).

objetivos de reducción de la pobreza. No obstante, tanto los análisis como las decisiones de política distan bastante de realizar estas consideraciones en las estrategias concretas. De hecho, pese al énfasis que recientemente se otorga a la desigualdad como obstáculo al desarrollo son insuficientes las consideraciones sobre la inequidad de género como uno de los determinantes o componente fundamental de la desigualdad social.

La constatación de la elevada desigualdad en la distribución del ingreso en el aumento de los niveles de pobreza y como un factor que atenta contra el proceso de desarrollo en sí mismo e incluso –asociada a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación y a las tensiones sociales– como un elemento que perjudica las tasas de crecimiento económico (Banco Mundial, 2006), no integra la discusión sobre la desigualdad de género. Aun cuando se señala que para que el crecimiento económico tuviera un efecto mayor sobre la reducción de la pobreza, tendría que estar acompañado por una distribución del ingreso más equitativa (CEPAL, 2005; Banco Mundial 2006), las desigualdades por razón de género se tratan de manera separada. Se reconoce que imponen grandes costos sobre la salud y el bienestar de toda la población, además de disminuir la productividad, la posibilidad de combatir la pobreza y asegurar el progreso económico, pero forman parte de otra bibliografía. Se sostiene que la exclusión sistemática de las mujeres al acceso a los recursos (empleo, crédito, servicios, actividades productivas) disminuye la capacidad de una economía para crecer y elevar los niveles de vida de la población (Banco Mundial 2004), y al mismo tiempo, se insiste en diseñar e implementar políticas económicas partiendo de esquemas que no reconocen la diversidad ni la pluralidad de intereses y posibilidades.

### **La liberalización financiera y las políticas de liberalización comercial**

Los resultados mencionados también son el resultado de las crisis financieras internas y externas que experimentaron varios países, con fuertes efectos reales, altos costos económicos y sociales y retracción del crecimiento: la crisis mexicana de 1994–1995 tuvo un efecto («tequila») sobre toda la región. Los capitales huyeron masivamente de México y Argentina, que habían impulsado el ingreso de fondos de corto plazo y líquidos dando lugar a profundas crisis en esos países.



En México, todavía en 2004, 10 años después, los salarios no habían recuperado su nivel real de 1994, antes de la explosión de la crisis.

Por su parte, los llamados efectos de «contagio» se fueron ampliando, como se vio a partir de 1997 con la crisis asiática (1997–1998) y la crisis rusa (1998), cuyas repercusiones fueron de carácter internacional, afectando a Brasil y Argentina, pero también a otros países latinoamericanos. Frenkel (2003) destaca algunos rasgos comunes de los contextos institucionales y de política económica en que se presentaron las crisis: el tipo de cambio nominal era fijo o cuasi fijo; el tipo de cambio real estaba apreciado; prácticamente no existían barreras al libre movimiento del capital; las entradas de capital del período de auge previo eran de gran magnitud como proporción de los mercados nacionales de dinero y capitales preexistentes; la regulación de los sistemas financieros nacionales en la etapa de auge era débil y permisiva. Como se menciona en un principio, los contextos institucionales y de política macroeconómica se configuraron a través de la aplicación de programas, que combinaron reformas tales como la apertura comercial y la apertura y liberalización de la cuenta de capital –junto con privatizaciones, reformas fiscales y medidas desregulatorias en otros mercados– con políticas macroeconómicas anti-inflacionarias, basadas en tipos de cambio fijo o cuasi fijo<sup>11</sup>. Pero estas combinaciones de políticas –apertura comercial y financiera y planes de estabilización– no son absolutamente nuevas; en los setenta cuando aumentaron vigorosamente los flujos de carácter financiero, trasladándose intensamente a través de los bancos comerciales internacionales en forma de préstamos a América Latina, en el Cono Sur se dio una conjunción similar a la de los 90 entre condiciones locales y auge de los flujos de capital. Y la dinámica macroeconómica mostró el mismo ciclo de auge, retracción y crisis, aunque la duración de las experiencias de la década de 1970 fue menor que la de los casos recientes (Frenkel, 2003).

Por tanto, cuando en la primera mitad de la década de 1990, se experimentaba un nuevo auge de los flujos de capital –señala Frenkel–, no faltaba experiencia histórica, ni trabajo analítico, ni recomendaciones de política que sirvieran de antecedentes para examinar los procesos que se estaban desarrollando en México y Argentina. Los experimen-

---

<sup>11</sup> México puso en práctica un programa de este tipo en 1988, Argentina en 1991 y Brasil en 1994.

tos del Cono Sur habían tenido lugar apenas una década atrás y habían sido profusamente analizados. Sin embargo.... «Tal fue la pérdida de memoria respecto de las crisis que, según la interpretación convencional que se asentó después de la crisis de México, ésta habría sido tan sorprendente como un relámpago en un día soleado» (Frenkel, 2003: 46).

Crisis externas recurrentes y flujos de capital volátiles, parecen haber sido algunos de los principales obstáculos para sostener políticas de liberalización comercial exitosas a lo largo del tiempo y, a la vez, presentar un ritmo de crecimiento aceptable. Un análisis cuidadoso revela que las crisis prenden donde antes había vulnerabilidades. Algunas de estas debilidades surgen, por ejemplo, al permitir la apreciación de las monedas domésticas al dejar que haya crecientes deudas de corto plazo, y mantener pocas reservas internacionales en comparación a los pasivos de corto plazo. Las crisis y la inestabilidad son intrínsecas a la globalización de la volatilidad financiera, pero esta depende de las reglas y regulaciones existentes en el resto del mundo y también del manejo macroeconómico interno (French–Davis, 2005; Bouzas, 2005).

### **Efectos sociales y mercado de trabajo**

En gran medida, los efectos sociales de la mayor integración de los países a la economía global se transmiten a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los empleos y las remuneraciones laborales. El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, porque es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera 80% del total). El saldo de la década del noventa en el mercado laboral, reúne los efectos del cambio tecnológico, la apertura al comercio internacional y la integración a la economía mundial, junto a las repercusiones del ajuste estructural y de los problemas particulares de cada economía. En términos de la demanda de fuerza de trabajo, la combinación de todos estos factores ha resultado en la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, crecimiento del desempleo y movilidad entre ocupaciones; progresiva desigualdad, fruto de la evolución de las remuneraciones por sector y niveles de calificación; y exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de seguridad social, y la creciente precarización laboral (CEPAL, 2002). En ese contexto, la fuerza de trabajo femenina creciente mantie-



ne altos niveles de discriminación laboral, que se expresan en diferenciales de ingresos y formas precarias de de inserción laboral.

Según datos de CEPAL (2004) la economía regional en los 90, creció a una tasa anual promedio superior a la de la Población Económicamente Activa (PEA) pero la tasa de empleo creció a una tasa aún menor. Al mismo tiempo, aumentó la productividad media de la fuerza de trabajo con respecto a la década anterior. El desempleo continuó aumentando, principalmente en los países sudamericanos: creció en forma persistente en Argentina, Brasil y Colombia, aunque en Brasil alcanzó niveles equivalentes a la mitad de los registrados en los otros dos países y mostró una tendencia al alza en Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se incrementó a partir de 1998, luego de haber disminuido de manera sistemática desde comienzos de la década. En contraste, la desocupación tendió a disminuir en México y en la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe.

Del lado de la oferta, lo más destacable ha radicado en la creciente participación de las mujeres en la población activa, tendencia previa que se refuerza en los noventa. El aumento de la población económicamente activa (PEA) se dio sobre la base del crecimiento de la participación femenina. Esta tendencia determinó el mejoramiento en el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo, por el mayor porcentaje de mujeres trabajadoras con educación media y alta, respecto a los hombres. Al cambio en la composición de la fuerza laboral por sexo, se suma la modificación del modelo de participación femenino: aumento del número de horas que las mujeres dedican al trabajo remunerado, del número de años de vida laboral y mayor continuidad en sus trayectorias. Tanto hombres como mujeres presentan las tasas más altas de participación entre los 25 y 50 años; en el caso de las mujeres esto implica un cambio significativo con relación al patrón de participación de hace unas décadas, cuando el nivel más alto de participación laboral se producía a edades más tempranas (OIT, 2001).

El patrón de creciente participación femenina en el mercado de trabajo, que impacta fuertemente sobre la división sexual del trabajo no ha debilitado la importancia de la segregación laboral por sectores. Las mujeres suelen estar más concentradas en las actividades de comercio, hoteles y restaurantes y en los servicios personales y comunales, y en las diferentes modalidades del trabajo informal y no cubierto por los esquemas de seguridad social. En gran medida, la persistencia de

diferencias salariales entre hombres y mujeres se encuentra explicada por esta concentración. El aumento de la oferta laboral y el empleo femenino en un contexto de desarticulación de los sistemas de previsión social, aumento del deterioro del empleo, disminución de la intervención del estado plantea nuevos desafíos en materia de sostenibilidad de un modelo basado en el modelo de familia con hombre proveedor y una rígida división del trabajo por sexo (CEPAL, 2004).

### 3. De las ventajas teóricas a las condiciones reales

La fuerte apuesta de los gobiernos de la región y los organismos multilaterales, no parece haber dado resultado ni en términos estrictamente económicos y comerciales, ni desde el punto de vista del bienestar. Ello ha dado lugar a fuertes cuestionamientos desde los ámbitos académicos y políticos, y debería darse en los organismos internacionales que promovieron los esquemas de política económica. Principalmente, corresponde identificar los errores en la lectura de la realidad que sustentaron estas políticas, de manera de extraer con claridad las implicaciones de políticas para el futuro.

Si bien no se pretende en este artículo discutir o revisar de manera exhaustiva los enfoques teóricos en los que se asientan las políticas de liberalización, a los efectos de colocar la perspectiva de género o feminista en la discusión de los impactos de la liberalización comercial, se llama la atención sobre algunos de sus principales pilares.

La teoría de las ventajas comparativas –ampliamente aceptada– en su versión estática original, explica una proporción cada vez menor del comercio mundial, es decir el comercio intersectorial o interindustrial en que se intercambian productos primarios (extractivos, mineros, agrícolas) por manufacturas. La disminución de este tipo de comercio se ha explicado sobre la base de la baja elasticidad de ingreso de la demanda por este tipo de productos y el decreciente uso de productos primarios por unidad del producto final.

Las dotaciones abundantes de trabajo no calificado, que favorecen un tipo de comercio intraindustrial, han dado lugar a la maquila en las zonas procesadoras de exportaciones (México, Centroamérica y el Caribe). Este tipo de comercio puede explicarse por una versión revi-



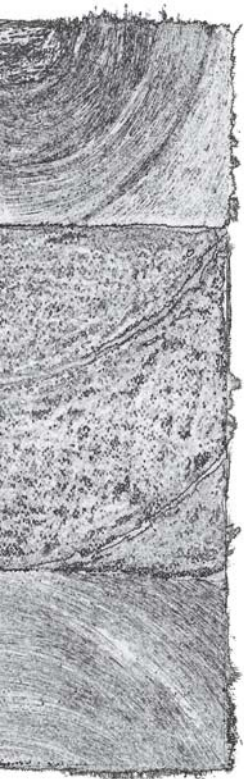


sada de la teoría de las dotaciones relativas de factores. Sin embargo, su racionalidad básica responde a consideraciones de ventajas competitivas de las empresas transnacionales que son protagonistas centrales de estos procesos (Di Filipo s/f).

Los supuestos irreales del modelo de competencia perfecta en sus aplicaciones al comercio internacional, se critican desde nuevos enfoques como los de los institucionalistas sobre costos de transacción, sobre los mercados contestables, sobre las economías de escala bajo competencia monopolística, sobre las ventajas competitivas de las empresas, o sobre los criterios de racionalidad en el comportamiento de las empresas transnacionales. Otras vertientes intentan recuperar el papel del progreso técnico en la explicación de la dinámica de los mercados y el desarrollo económico, y se ha reconocido el papel de los rendimientos crecientes a escala, y la manera específica como actúan en la producción de conocimiento tecnológico. Ha ido emergiendo así una visión del progreso técnico deliberadamente perseguido por las grandes corporaciones. El concepto de rendimientos crecientes a escala también desafía los fundamentos y significado del equilibrio bajo condiciones de competencia perfecta, el que resulta formalmente incompatible con la vigencia de este tipo de rendimientos (Di Filippo s/f).

Por su parte, la realidad planteada por la globalización, desmiente la afirmación ortodoxa acerca de que la liberalización comercial conduce al incremento de las tasas de crecimiento y al equilibrio en el comercio entre países, y cuestiona el principio de las ventajas comparativas sobre la base de las «ventajas competitivas (absolutas)» por la cual la globalización favorecería a los ricos sobre los pobres y a los desarrollados sobre los en desarrollo (Cagatay, 2005). Desde esta perspectiva el fenómeno empírico e histórico de la globalización no conlleva «imperfecciones» que pueden ser corregidas, sino que refleja los resultados predecibles de las propias políticas de liberalización. Por su parte, debido al rol de la innovación en la competitividad internacional no hay garantías para que la especialización en el comercio internacional permita que los países en desarrollo alcancen a los países desarrollados. Las implicaciones de política de este enfoque incluyen el renovado rol de los estados en proveer incentivos para la innovación, desarrollar calificaciones y capacidad organizacional, e infraestructura para resultar competitivo internacionalmente (Milberg, 1994).

El énfasis en las diferencias en las condiciones de los mercados laborales del norte y el sur en la naturaleza de los productos exportados,



en las brechas tecnológicas implican supuestos más adecuados a los hechos estilizados que el enfoque Hecksher–Ohlin<sup>12</sup>.

La conveniencia de la liberalización comercial y el predominio del mercado como respuesta de carácter universal para resolver los problemas del subdesarrollo se basan en la existencia de un supuesto equilibrio de fuerzas. Este ignora las asimetrías en el tamaño de las economías y en su nivel de desarrollo<sup>13</sup>. Las reglas del comercio internacional y los cambios que se proponen en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), foro internacional que rige el sistema multilateral de comercio en el ámbito mundial, son acordes a este supuesto básico. Es decir, los países en desarrollo contraen iguales o similares derechos y obligaciones que los países ricos y al mismo tiempo, están expuestos a los obstáculos derivados de las dificultades de acceso a los recursos y al control de los procesos y mecanismos de toma de decisión, tanto al interior de la organización como en sus propias economías. Pero uno de los temas más desafiantes es que en el marco de la OMC han tenido lugar modificaciones en el contenido de los acuerdos y en las reglas de comercio que ya no involucran solamente al comercio de mercancías,



---

**12** El enfoque Hecksher–Ohlin pone énfasis en la interacción entre las proporciones en las que los factores de la producción (capital, trabajo) están disponibles en diferentes países y la proporción en que son utilizados para producir los distintos bienes. Un país tenderá a ser más eficiente en la producción de los bienes que utilizan intensivamente sus recursos abundantes. Es decir, que los países tienden a exportar bienes que son intensivos en los factores de los que tienen oferta abundante. Cuando los países comercian entre sí, de una forma indirecta están intercambiando factores de producción; no mediante la venta del trabajo (o capital) directamente, sino mediante el intercambio de bienes intensivos en trabajo (o capital) por bienes con un alto contenido de capital (o trabajo). Los supuestos básicos de este modelo son que los países que intercambian, producen los mismos tipos de bienes; que las tecnologías son iguales y que el comercio iguala el precio de los bienes en los dos países. El resultado neto es que si bien en el corto plazo puede haber un aumento del desempleo, en el largo plazo se volverá a la situación de equilibrio. Este patrón de comercio haría que la estructura de salarios y otros precios relativos de factores tiendan a parecerse entre países. Desde otra perspectiva, si un país tiene una dotación relativa de factores similar al resto del mundo, pero su tecnología le brinda una ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en trabajo calificado, estos bienes serán los que el país exporte cuando se abra al comercio. Esto conduce a un incremento relativo en los salarios de los trabajadores calificados, mientras el efecto contrario ocurre en el resto del mundo (Stopler–Samuelson). Según estas explicaciones el incremento en los flujos comerciales contribuiría a la desigualdad salarial. Espino y Amarante (2002).

**13** Se supone que la liberalización de los mercados promueve la competencia entre los agentes participantes (empresas) estimulando la reducción de costos por la mejora en la eficiencia y el incremento en la calidad de los servicios para captar clientes.

sino el de servicios y otro tipo de transacciones vinculadas al comercio tales como las inversiones, los derechos de propiedad intelectual o las compras del sector público. Estos nuevos contenidos del comercio internacional y sus reglas imponen nuevos retos para los países latinoamericanos.

#### 4. Feminismo: un análisis crítico de la liberalización comercial

##### **El género en el análisis económico**

El concepto de género ha sido incorporado de manera relativamente reciente al análisis macroeconómico, colocando el énfasis en aspectos con frecuencia excluidos de los marcos analíticos convencionales. Esto es, los impactos diferenciales de las políticas sobre el bienestar de hombres y mujeres; las actividades vinculadas a la esfera de la reproducción social como parte integrante y fundamental del funcionamiento de la economía, y las relaciones sociales y de poder como un importante determinante del éxito de las políticas, no solamente en términos de equidad social y de género, sino de la eficiencia general.

Los fenómenos económicos y las decisiones de política afectan las normas de comportamiento de los individuos, producen resultados sociales y materiales, e influyen en la distribución de los costos y beneficios. Dicha distribución no se produce en un vacío de relaciones o en igualdad de oportunidades, ni entre países, ni al interior de cada uno de los países. Las sociedades consisten en un entramado de relaciones sociales, determinadas por el acceso a y la posesión de los recursos económicos y financieros, la capacidad de decisión en los distintos ámbitos políticos y económicos, e incluso sobre la propia vida de cada una de las personas. Las diferencias en esos aspectos hacen que las posibilidades para aprovechar oportunidades o la vulnerabilidad para enfrentar impactos, sean diferentes entre personas y grupos sociales ante los impactos de política económica. La economía la «hacen» personas con identidades, roles y comportamientos diferenciados y determinados por la edad, el grupo socioeconómico al que pertenecen, su cultura, sus intereses políticos, su etnia (Nelson, 2003). Las responsabilidades, derechos y obligaciones que las sociedades han asignado a sus miembros según su sexo ocupan un lugar central entre

las condicionantes para alcanzar el bienestar. El género señala Kabeer (2003), es un principio organizador de la distribución del trabajo, la propiedad y otros valiosos recursos sociales.

Las desiguales relaciones de género están sostenidas y legitimadas a través de ideas de diferencia e inequidad que expresan difundidas creencias y valores acerca de la naturaleza de «lo femenino» y «lo masculino». Ignorar estas desigualdades constitutivas de la sociedad atenta contra la eficiente utilización de los recursos disponibles y el logro de la justicia social y económica (Kabeer, 2003).

La teoría económica asume entre sus supuestos fundamentales que los agentes buscan maximizar su utilidad y placer (consumidores) y sus beneficios (empresas). El mercado es el lugar donde de manera racional y autónoma estos agentes realizan las transacciones que les permitan alcanzar el bienestar. Si las leyes de la oferta y la demanda actúan en un marco de libre competencia, relevada de intervenciones y restricciones impuestas por los Estados, las corporaciones, los sindicatos y cualquier otra institución, el óptimo económico estaría asegurado. No obstante, los agentes económicos no son homogéneos, ni suelen comportarse racionalmente, no disponen de toda la información posible, no cuentan con las mismas capacidades ni oportunidades para hacer elecciones, y no siempre conocen sus intereses.

La perspectiva de género en el análisis económico permite visualizar desigualdades fundacionales en la sociedad, pero además considerar el conjunto de actividades que permiten el funcionamiento general de las economías. Mientras el funcionamiento económico se compone de actividades en la esfera del mercado realizadas por diversos agentes que trabajan o invierten y son remunerados, que ahorran, producen y consumen, existe otro espacio, estrechamente relacionado en los hogares, donde se producen bienes y servicios para el consumo que contribuye a asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo. Es imposible pensar el funcionamiento económico y de la sociedad en su conjunto, sin estas actividades que garantizan la reproducción biológica y social. La teoría económica ha tomado esto como dado, casi como un recurso natural, aunque se trata de una construcción cultural y por lo tanto, histórica y social.

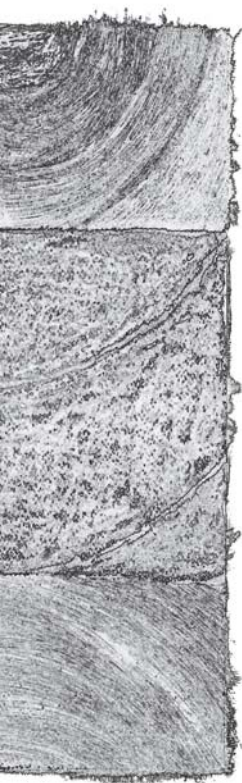
En estas actividades «no visibles» para la economía porque no se valoran en términos económicos, predominan las mujeres como responsables principales. Ello limita sus oportunidades de acceso al trabajo



remunerado y sus posibilidades para participar en los procesos de decisión en la esfera pública, constituyendo un grupo subordinado a los hombres en la división de recursos (económicos, financieros, políticos, educativos), de responsabilidades (posiciones jerárquicas) y en términos de capacidad, poder y privilegios (Guzmán, 2003). Se ve de este modo restringido el desarrollo de las capacidades de las mujeres y, en consecuencia, condicionados sus logros.

Las políticas económicas en base a los supuestos antes señalados, son «ciegas» al género en el sentido que al no establecer diferencias entre hombres y mujeres se dirigen a individuos homogéneos. Sin embargo, sus efectos no son neutrales y por el contrario, justamente por no considerar las diferencias en la condición y posición social de unos y otras, no tomar en cuenta la estructura de los hogares y las relaciones sociales que inciden sobre la participación de las mujeres en la producción, y tienden a reforzar y consolidar desigualdades. Incluso, si las políticas tienen éxito en términos de crecimiento económico y ello puede ayudar a promover la igualdad de género, se señala que «es poco probable que los efectos positivos del crecimiento eliminen por sí solos las desigualdades en razón de género» (Banco Mundial 2004). Para que el crecimiento pudiera tener un importante papel en reducir las barreras a la equidad de género debería contribuir a cambiar normas y percepciones sociales que mantienen esas desigualdades. Numerosos estudios han encontrado una fuerte correlación entre la igualdad de género (con frecuencia medida como la brecha educacional entre hombres y mujeres) y el crecimiento económico tanto en comparaciones entre países como a través del tiempo en países particulares. La correlación podría indicar tanto que el crecimiento puede cerrar las brechas de género como que el género tiene un rol en fortalecer los procesos de crecimiento (UNCTAD, 2004, Banco Mundial 2004).

El comercio internacional y las políticas que lo determinan también suelen verse como un proceso técnico, neutral desde el punto de vista de clase o género, por el que se transforman insumos y productos nacionales para el intercambio internacional. Pero, como sabemos las políticas comerciales y la expansión del comercio internacional tienen consecuencias visibles sobre la vida de niños, mujeres y hombres, porque pueden crear nuevas oportunidades para realizar negocios, para crear empleo, para que las economías crezcan y para que aumenten sus niveles de ingreso; pueden estimular el desarrollo de algu-



nas producciones y desalentar el de otras. También, dependiendo de cómo se posicionen los países para comerciar, el intercambio internacional puede conducir al aumento de la pobreza, del desempleo, de las desigualdades, a la pérdida de calidad en el empleo (Williams, 1999).

## **Desigualdades de género y políticas comerciales**

Dos grandes interrogantes se plantean desde la perspectiva de la economía feminista: si las reformas comerciales, los patrones emergentes del comercio perpetúan, acentúan o erosionan las desigualdades de género y si éstas tienen un rol en el comportamiento comercial. Es decir, si las oportunidades creadas (destruidas) por los nuevos patrones propician cambios en las relaciones de poder basadas en el género en los hogares, las comunidades y la sociedad como un todo y de qué tipo es la interacción entre economía y relaciones de género, o dicho de otro modo, si existe una causalidad de ida y vuelta entre las desigualdades de género y el comercio (Cagatay, 2001).

Con relación al primer interrogante, los análisis se han focalizado de manera predominante en el mercado de trabajo por distintos factores: la vinculación directa o primaria entre el comercio y el mercado laboral —empleo, ingresos— y la evolución de la pobreza y la equidad. Por su parte, es el área en que mayores avances se han hecho para incorporar el concepto de género en economía, y en la que existe mayor disponibilidad de información por sexo. Por último, pero no menos importante, porque el propio desarrollo de la teoría económica para explicar los efectos sociales de la liberalización comercial se ha centrado en los efectos sobre las variables del mercado laboral (generación y pérdida de puestos de trabajo, cambios en la composición del empleo y en las remuneraciones) en los países desarrollados y en desarrollo (Espino y Amarante 2003).

Las predicciones teóricas en términos de los desplazamientos de la producción y los cambios en la fuerza de trabajo provocados por la expansión del comercio internacional según regiones o países, destacan que la producción intensiva en mano de obra en los países en desarrollo podría contribuir al aumento de la demanda por fuerza de trabajo femenina (y eventualmente a la disminución en los países industrializados), tanto por sus características de bajo costo (dadas las brechas salariales verificadas para varios países), como por las carac-



terísticas de flexibilidad, baja propensión a la sindicalización, características estas que serían funcionales a la producción globalizada.

Entre los hallazgos más generales sobre la relación género –liberalización comercial, se constata que un aumento en el comercio y la inversión en los sectores de bienes y servicios intensivos en trabajo, ha proporcionado numerosas posibilidades de empleo a las mujeres, en los segmentos formales e informales del mercado de trabajo. En economías agrarias, sin embargo, cuando la extensión de la importación ha desplazado la producción doméstica, las mujeres tienen que llevar a menudo la parte más severa de los costos de ajuste y también, en el caso en que se impone el cambio desde la producción agrícola de consumo local a la de exportación (UNCTAD, 2004).

La oferta creciente de trabajo femenino «barato» ha proporcionado a menudo el margen competitivo para las industrias orientadas a la exportación e intensivas en trabajo en países en desarrollo. Las condiciones del trabajo para las mujeres en estos sectores no han sido siempre buenas y no han contribuido a cerrar la brecha salarial de género. Por otra parte, en los países que han tenido éxito en superarse tecnológicamente, la mano de obra femenina ha tendido a perder importancia, mientras que las mujeres se han perjudicado en términos de calificaciones técnicas.

El avance de los estudios tendientes a verificar impactos de género de las políticas de liberalización comercial y las estrategias llevadas adelante, son todavía insuficientes para alcanzar conclusiones de carácter general en América Latina. Los escasos avances en ese sentido, han mostrado por ejemplo, que los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>14</sup> (UNIFEM 1999) sobre el empleo y los salarios de las mujeres en México varían de acuerdo a los sectores de actividad y los cambios tecnológicos. Así, en los sectores que tienen un alto dinamismo exportador, como el de la fabricación de prendas de vestir, las mujeres pudieron recuperar puestos de trabajo perdidos en años previos, pero a costa de menores salarios. También se constata un desplazamiento del empleo femenino en el sector, debido a que muchos puestos de trabajo pasan a ser ocupados por hombres. Este proceso obedece, en parte, a la dinámica que imprimió el

---

<sup>14</sup> México, Estados Unidos y Canadá.

TLC para la industria textil y del vestido, y también a que en otros sectores de la economía no se crearon empleos suficientes. Las ocupaciones informales crecieron sustancialmente, y la cantidad de mujeres que trabajan en la informalidad es más elevada que la de hombres.

El efecto del TLCAN sobre el empleo rural implicó un incremento de las jornadas de trabajo, pero no mejoró las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras agrícolas. Creció la proporción de mujeres jornaleras en los cultivos de exportación, con jornadas más largas, porque trabajan más tiempo a destajo y porque tienen que realizar el trabajo doméstico. En lo que se refiere a la industria maquiladora de exportación, el empleo femenino creció en términos absolutos, en particular aquel que se realiza fuera de la zona fronteriza, en unidades laborales más pequeñas y con menores remuneraciones. Este sector de crecimiento dinámico muestra un importante desplazamiento de la fuerza de trabajo femenina por la de los varones, que ha llevado a las mujeres a buscar otro tipo de empleos o a aceptar peores condiciones laborales y salariales para hacer frente a la competencia masculina.

La puesta en marcha del TLCAN también habría acarreado impactos para los países del Caribe debido a que México quedó en una posición relativamente más ventajosa frente a Estados Unidos respecto a éstos. Mientras que las industrias basadas en bajos salarios podrían trasladarse a México, el Caribe, debido al mayor nivel educativo de su población, podría atraer industrias basadas en alta tecnología. Whitehead (2000) prevé impactos diferenciales de género por país: para Trinidad y Tobago sería beneficioso para las mujeres, para Barbados y Santa Lucía también, a pesar de la discriminación en el acceso al empleo existente. Para Jamaica, dado que las mujeres se emplean en sectores que enfrentan la competencia de México (agricultura y vestimenta), el impacto sería perjudicial porque implicaría una pérdida de empleo. Se plantea que existirán oportunidades para las mujeres por la creación de empleos en el sector servicios; para aprovecharlas deberían estar preparadas para anticiparse a los desafíos y ser pro-activas en identificar, crear y explotar las oportunidades que se les presentan.

Por su parte, diversas consecuencias de la aplicación de las políticas de liberalización comercial en el mercado laboral en los países del Cono Sur, no se corresponden con las predicciones para los países del sur global. Esto obedece principalmente, a la falta de adecuación de estos modelos a la realidad productiva de países y regiones con-

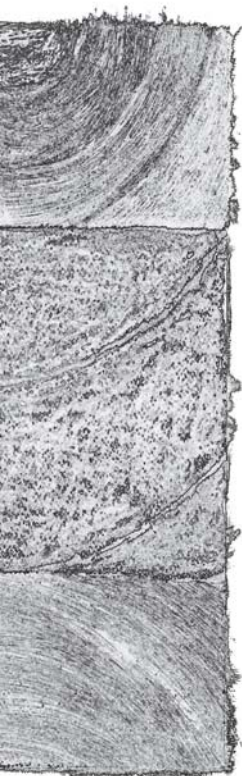




cretas. En este sentido, el significado de la orientación exportadora no es el mismo cuando se analiza por ejemplo, la realidad de los países del Mercosur, del TLCAN, o el Caribe. En los países del sur de América Latina, las exportaciones alcanzaron menor dinamismo que las importaciones y se apoyaron principalmente, en actividades intensivas en recursos naturales, con escaso valor agregado. Ambas tendencias dieron lugar a la destrucción de sectores productivos y de empresas, que condujeron a una importante pérdida de empleos. Si bien se expandieron ciertas actividades en los servicios, la creación de empleo en los mismos no logró compensar el aumento en las tasas de actividad femenina y las pérdidas en los sectores no competitivos (Espino, 2002).

Azar (2004) en un estudio en base a indicadores de mercado de trabajo, que recoge la información para Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay señala que en los 90 se produce un retroceso importante de la participación de las ramas productoras de bienes para exportación y en las orientadas al mercado interno en el total del empleo.

Esta constatación se verifica para ambos sexos, aunque cada país tiene sus especificidades. El significado y las consecuencias económicas de esta retracción es diferente en Brasil, con una estructura de exportaciones diversificada y avanzada en términos de valor agregado, que en Uruguay, donde el núcleo central de las exportaciones se mantiene en los parámetros tradicionales de la agroindustria de escasa transformación. Por otra parte, en la dinámica de las ramas con centro en el mercado interno y con relación a su éxito para enfrentar a la competencia importadora, el tamaño del mercado interno parece haber amortiguado los impactos en Brasil y Colombia, que muestran mejores resultados en términos relativos, que en Argentina y Uruguay. Los servicios con alto consumo de «no residentes» expandieron su participación en la ocupación de hombres y mujeres, al igual que los servicios tradicionales. En consecuencia, señala Azar, durante los noventa el crecimiento del empleo aceleró una tendencia ya vigente: el aumento de la participación del sector terciario. Comercio, turismo, servicios de educación y salud; bienes inmuebles, servicios a empresas, servicios de transporte, fueron los principales generadores de empleo para ambos sexos a lo largo de la década. Entre sus resultados Azar destaca que en el marco de una situación adversa para las mujeres en el mercado de trabajo, la liberalización, pese a que ha sido acompañada por la creciente participación laboral femenina, no ha tenido impactos netamente beneficiosos: las pérdidas de empleo en los sectores



transables (exportadores y competitivos de importaciones) han afectado a hombres y mujeres, y éstas últimas han tendido a perder más espacio. La expansión del empleo en las ramas de servicios transables no ha sido especialmente favorable a las mujeres: ni en términos de calidad de los puestos de trabajo, ni de acceso a tareas de mejor calificación respecto a los hombres.

Otros posibles efectos del comercio se relacionan con las condiciones de trabajo y la estructura de los mercados laborales. En América Latina han cobrado relevancia en la década de los noventa, los procesos de flexibilización laboral tendientes a liberalizar la normativa ocupacional, las formas de fijación salarial y las relaciones laborales, como mecanismos para enfrentar las nuevas condiciones de competencia<sup>15</sup> y reducir las altas tasas de desempleo abierto. Ello ha dado lugar a que las negociaciones laborales sean cada vez más descentralizadas y con menor intervención estatal, a la tercerización de servicios a la producción y también a las del proceso productivo, a cambios en la estructura del personal, a la proliferación de contratos a plazo fijo, temporales y eventuales (Espino 1999). Estas modificaciones tuvieron diversos impactos, entre ellos cambios en el peso relativo de los sectores de la producción y en la distribución sectorial de los trabajadores, no solamente entre ramas productivas sino también entre categorías ocupacionales, y cambios en la calidad del empleo. Estos cambios pueden haber afectado de manera diferente a hombres y mujeres. Cunningham (2001) pese a señalar que no cuenta con un modelo teórico de referencia para su análisis empírico, considera los cambios en la distribución sectorial del empleo entre trabajadores asalariados del sector formal e informal y cuenta propia o autoempleo, entre hombres y mujeres para Argentina, Brasil y Costa Rica, resultado de la apertura de la economía<sup>16</sup>. Encuentra que tanto en el empleo femenino como masculino, el sector formal redujo su participación, mientras creció el peso del empleo informal. A su vez, en los países analizados se registró un incremento de la participación femenina en la fuerza de trabajo,



---

**15** El aumento de la competitividad en base a estrategias productivas y/o empresariales adaptables a las nuevas condiciones, dependería de cambios en las normas de regulación, orientados a reducir costos laborales.

**16** En Argentina se dio una rápida apertura de los mercados con la presencia de sectores fuertemente sindicalizados, en Brasil se produjo una reestructura similar en mercados de trabajo más flexibles, y en Costa Rica, los mercados de trabajo son flexibles y las reformas económicas fueron de menor magnitud.

pero al interior de cada sector los comportamientos por países fueron diferentes. Sin embargo, argumenta que los niveles educativos son más relevantes que el sexo para explicar los cambios en la distribución sectorial del empleo.

A pesar de la convicción respecto a que el aumento del empleo femenino puede contribuir a fortalecer la independencia y autonomía económica de las mujeres y mejorar su situación en tanto pueden fortalecer su posición en el hogar para tomar decisiones, queda planteada la segunda interrogante respecto al rol de las desigualdades de género en el comportamiento comercial. Esto lleva a preguntarse si estas estrategias que se apoyan en el empleo femenino en base a menores costos laborales —por discriminación salarial o por reducción en las condiciones— pueden sostenerse en el tiempo y si son beneficiosas para mejorar la inserción internacional de los países. Efectivamente se señala en algunos estudios que el uso de trabajo femenino barato, en el contexto de las cadenas globales de valor ha permitido a algunos países desarrollar industrias de exportación competitivas. Seguino (2000, 2000b) argumenta que si la segregación ocupacional resulta en la concentración de mujeres en las industrias exportadoras donde la elasticidad del precio de la demanda es relativamente alta, sus menores salarios respecto a los de los hombres pueden operar como un estímulo a las exportaciones. En este caso incluso, la desigualdad podría tener un impacto positivo en el crecimiento económico. La hipótesis es que la desigualdad de género tiene un efecto positivo en el progreso técnico y en el crecimiento económico, a través de un vínculo que va de la desigualdad de género a la expansión de las exportaciones y a través de éstas al cambio técnico y al crecimiento económico. Los menores salarios femeninos pueden no resultar suficientes para el crecimiento económico en este modelo, ya que éste puede depender de la existencia de fuerza de trabajo capacitada para incorporar las innovaciones tecnológicas. Otro canal a través del cual la desigualdad de género puede afectar el crecimiento económico es a través de su efecto en la inversión, ya que los menores costos laborales unitarios asociados con la feminización de la fuerza laboral pueden estimular la inversión.

Sin embargo, tanto para los países industrializados (Seguino 2000a) como para las economías asiáticas (Seguino 2000b) este tipo de estrategias de fomento de la apertura, basada en las desigualdades de género, por un lado parecen no contribuir a la promoción de la equidad de género y por otro, favorecerían patrones de crecimiento «low road»

destruictivos para el desarrollo de los países en el largo plazo<sup>17</sup>. La estrategia basada en trabajo barato no sería sostenible tanto porque los salarios pueden aumentar con el desarrollo económico, como porque los salarios femeninos se podrán mantener bajos siempre que las mujeres no se organicen y ganen más poder de negociación.

Un círculo virtuoso de desarrollo requiere que los países capitalicen el desarrollo de las capacidades de sus recursos humanos superando sus calificaciones y tecnologías, para modificar la estrategia exportadora en base a bajos costos laborales y actividades intensivas en el trabajo. Esta estrategia podría crear oportunidades para que las mujeres también se superen, contribuyendo a proveer bases firmes para aumentar la productividad y la competitividad de las industrias exportadoras así como promover la equidad de género (UNCTAD, 2004).

Las estrategias basadas en la discriminación de género y los bajos costos de la fuerza de trabajo pueden no ser compatibles con los objetivos del bienestar y el desarrollo y pueden empobrecer al país y al valor internacional de sus bienes comercializables con relación a sus socios internacionales. Si esto fuera así, es necesario preguntarse cuáles son las estrategias de crecimiento que favorecen los objetivos del desarrollo humano y por lo tanto cuáles son más compatibles con la equidad de género, así como a nuevos planteos sobre el papel de las instituciones y su potencial como promotoras de la equidad de género en el marco de la liberalización comercial. Es necesario un mayor esfuerzo de investigación empírica que sustente argumentaciones y propuestas, acerca de cuáles son las estrategias que contribuyen a la equidad social y de género, teniendo en cuenta que lo que ocurre en el comercio probablemente sea mucho menos importante para reducir la pobreza, que las otras condiciones políticas y económicas nacionales que influyen en cómo las oportunidades ofrecidas por el comercio son transmitidas a diferentes grupos en la economía (Randriamaro 2006).



---

**17** Berik *et al.* (2002) encuentran para el caso de Taiwán que a mayor competencia, las industrias más concentradas incrementan aún más la brecha salarial entre hombres y mujeres. Por el contrario en Corea, la reducción de la apertura comercial y su estructura industrial menos competitiva se asocian con una gradual reducción de la brecha salarial en este sector. En Taiwán los resultados se explican por la segregación laboral: los sectores más exitosos en las exportaciones son los que utilizan tecnología más avanzada y emplean a hombres con salarios altos, mientras que los sectores que enfrentan la competencia de importaciones son aquellos con mayor ocupación femenina, que sufren la pérdida de empleo y la baja de salarios.

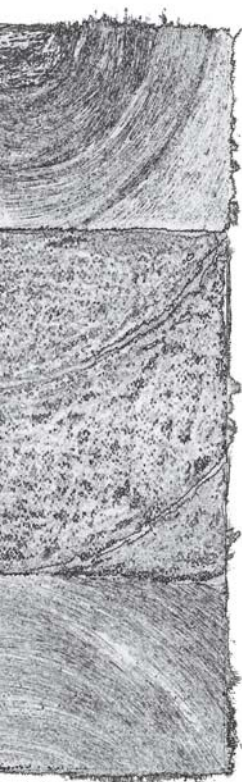
El análisis que se propone desde la economía feminista por tanto, acen-  
túa la importancia de una economía política de la liberalización comercial  
en un minucioso análisis de los impactos e implicaciones de género de la  
política de comercio y un enfoque que hace hincapié en la crucial necesi-  
dad de vincular la política comercial y las políticas fiscales, monetarias,  
industriales y sociales con un análisis de las desigualdades globales, a fin  
de asegurar que las políticas comerciales apoyen el logro de la igualdad  
de género y el desarrollo humano sostenible (Randriamaro 2006).

En síntesis, el análisis económico en general y el de las políticas co-  
merciales desde la equidad de género, parte de una crítica amplia respec-  
to a los modelos económicos predominantes basados en el su-  
puesto de que el mercado ofrece soluciones óptimas para todos; colo-  
ca como elementos fundamentales que el sistema de relaciones de  
género tiene vínculos sistémicos con la economía visibilizando de este  
modo la esfera reproductiva y sus interacciones con el sistema econó-  
mico en su conjunto; destaca que los efectos de las políticas  
macroeconómicas no son neutrales al género; señala que la econo-  
mía de mercado transmite y refuerza desigualdades de género en los  
hogares y en el sector reproductivo, pero además, que las desigualda-  
des sociales incluyendo las originadas en el género, impiden el proce-  
so de desarrollo y obstaculizan el crecimiento económico.

## Comentarios finales

La apertura comercial y las reformas implementadas en los noventa no  
condujeron a un crecimiento económico sostenido en la región, y en gran  
medida, aumentaron la exposición de los países al riesgo. Las políticas  
tendieron a subestimar la relevancia de la promoción deliberada de la  
inversión privada desde el sector público, y el papel del Estado en el desa-  
rrollo de las capacidades humanas, así como la necesidad de promover la  
introducción de tecnología para dar impulso al crecimiento. Los objetivos  
sociales de los procesos de liberalización se han visto como resultado  
espontáneo de su potencial éxito. Hoy la región continua mostrando sig-  
nos alarmantes de exclusión social derivada de la pobreza y desigualdad.

La experiencia internacional muestra que el desarrollo exitoso de un  
patrón comercial supone el aumento de la competitividad y que éste,  
más que el resultado automático de la liberalización comercial, se apo-  
ya en esfuerzos deliberados de los distintos agentes y particularmente



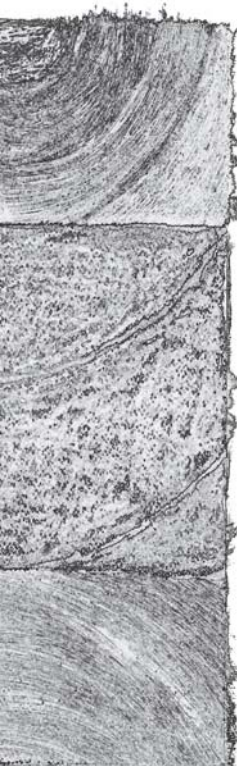
del Estado. La competitividad sistémica requiere un avance armónico de los distintos sectores, con creciente valor agregado y capacitación de trabajadores y empresarios.

Si comercio, crecimiento y desarrollo no tienen vínculos automáticos como parece demostrar la experiencia, son las políticas las responsables de generar condiciones adecuadas para que los procesos económicos alcancen los objetivos del desarrollo. Las políticas comerciales en esta perspectiva son un instrumento y no un sustituto de las políticas de desarrollo (Rodrik, 2001). La promoción del desarrollo y la maximización del comercio como sinónimos, confunde los fines con los medios. En tanto instrumentos, las políticas económicas y comerciales, requieren identificar debilidades y fortalezas propias de cada una de las economías. Ello implica como señala Rodrik (2000) experimentar con arreglos institucionales e identificar soluciones propias a los «cuellos de botella» para el desarrollo. Las reformas más que guiarse por la premisa de qué se necesita para crecer tendrían que orientarse a responder, qué se necesita para lograr un crecimiento con equidad y autosustentable.

¿Son viables estrategias nacionales y articulaciones regionales tendientes a que las políticas comerciales sean instrumentos para la promoción del desarrollo en América Latina? Si la actividad económica debe estar al servicio de los seres humanos, la integración deberá combinar los aparatos productivos de tal manera, que estén al servicio de las poblaciones de los territorios que se integran, logrando que se genere un aparato de producción amplio, complejo y moderno. La distribución de las potenciales ganancias entre los socios no puede depender exclusivamente de las fuerzas del mercado, que como ha quedado demostrado tiende más a reforzar las inequidades que a eliminarlas. Se requiere la acción combinada de diferentes intereses, los Estados, el diálogo social, el establecimiento de mecanismos de negociación y consensos y las acciones políticas para incidir en la mejora de las oportunidades de manera de compensar y modificar desbalances previos.

Las iniciativas de integración económica regional datan de largo tiempo en la región y son anteriores a los procesos de apertura de las economías. No obstante sus resultados han sido muy magros; los nuevos procesos enmarcados en las estrategias de liberalización, si bien tendieron a generar plataformas económicas y políticas de las que se esperaba además de beneficios mutuos, una mejor preparación para la inserción en el mundo, tampoco se presentan como exitosas hasta el presente.





La integración económica regional puede ser una herramienta estratégica para los países menos desarrollados, en orden de superar obstáculos y generar nuevas oportunidades de progreso. Los argumentos en favor de este tipo de procesos atienden a un conjunto de aspectos de carácter comercial, económico y político: la ampliación de los mercados, la armonización de regímenes y políticas económicas y sociales, y la posibilidad de reforzar la capacidad de negociación. La impronta «mercadista» de la integración de los años noventa, requiere repensarse para avanzar hacia una forma de integración que abarque varias dimensiones: aspectos sociales (ciudadanía económica, social, y cultural) y políticos (soberanías compartidas para fortalecer los intereses regionales), que otorguen legitimidad democrática a los acuerdos celebrados (Di Filippo, 2001). Asumir un proyecto que incrementa la interconexión entre países, requiere internalizarlo en las agendas de políticas públicas y de decisiones de agentes locales. Esto es, elaborar una estrategia económica debatida y asumida conjuntamente por todos los actores involucrados. El entorno más próximo que suponen los acuerdos de integración regional, con problemáticas e intereses comunes, aparece como más permeable a la adopción de políticas sociales correctoras y políticas de incentivos (fondos de reconversión laboral, préstamos, foros de competitividad), en los que el género es sin duda una variable de suma importancia.

La integración latinoamericana y la inserción en los mercados globales, están asociadas a consideraciones políticas que atañen a la definición de relaciones de poder y espacios de interacción, a los cuales América Latina debe concurrir con iniciativas y estrategias para su creación. No obstante, ha faltado claridad en las estrategias llevadas adelante, comprometidas a medias con la integración regional y la liberalización general e irrestricta y la unilateralidad. La falta de estrategias políticas sobre las asociaciones más ventajosas, la convicción respecto a que de la liberalización comercial derivarían los mayores estándares de competitividad de manera casi automática, y en que el mercado tendría la capacidad para la distribución razonable de las potenciales ganancias, exacerbó problemas sociales pre-existentes (desigualdad, precariedad e informalidad laboral, desempleo).

Asegurar la eficacia de las políticas implica considerar desde su formulación, los obstáculos a la participación de los diferentes actores sociales en el proceso de toma de decisiones, para ganar en un efecto democratizador de las sociedades involucradas. Implica también tener

en cuenta las diferentes oportunidades en el acceso a los recursos económicos, en particular de las mujeres en el ámbito laboral y empresarial.

Los contenidos y secuencias en las etapas de la liberalización comercial debieran tomar en cuenta su impacto en la equidad social y de género, adecuando las regulaciones nacionales y proponiendo políticas complementarias antes de llevar adelante nuevos acuerdos comerciales. Ello es imprescindible para mantener la coherencia de objetivos, preservando la capacidad de perseguir metas sociales y de desarrollo.

Reconocer que los impactos de género de las políticas económicas pueden ser diferenciados, tendría implicancias positivas para la reducción de la pobreza, la mejor distribución del ingreso y el bienestar. El mantenimiento de las desigualdades de género en el acceso y en las oportunidades de educación y de empleo, refuerza un proceso de selección adversa, que puede reducir la productividad global, y el stock de capacidades y funcionamientos humanos necesario para asegurar el crecimiento. Las mejoras educativas, junto a la eliminación de la segregación y discriminación laboral de género podrían impactar sobre la productividad global de factores de la economía, y por lo tanto, sobre el crecimiento. Al mismo tiempo, la más activa participación laboral femenina contribuye a cambiar las normas y percepciones sociales acerca de los roles de mujeres y hombres (UNCTAD, 2004).

Para que las políticas cumplan con objetivos de eficiencia y justicia social, su elaboración no puede dejar de considerar en qué medida el rol reproductivo de las mujeres y las desigualdades de género impiden que éstas se beneficien de posibles ganancias de una política de cooperación tecnológica, o de la promoción de cadenas productivas que involucran agentes con distinto poder. Al mismo tiempo, la búsqueda de un círculo virtuoso entre comercio y desarrollo requiere evitar que los impactos de las políticas comerciales perpetúen las asimetrías de género existentes. Se trata pues de construir la institucionalidad necesaria para acompañar y guiar estos procesos, ampliando el horizonte de análisis y considerando las múltiples interacciones que le dan sentido y forma a los procesos económicos. La inclusión de la dimensión de género y la equidad en el debate político y estratégico de los acuerdos de integración económica y comercial así como los aportes de la economía feminista que desafía el paradigma económico prevaleciente pueden contribuir a superar los obstáculos históricos de América Latina para alcanzar el desarrollo humano.





## Bibliografía

- ARTECONA, R.; CUNNINGHAM, W. (2002). «Effects of Trade Liberalization on the Gender Wage Gap in Mexico», The World Bank, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network.
- AZAR, P. «Mercosur desde el género: apuntes para un vínculo de ida y vuelta». Ponencia presentada en el seminario «Género y Economía: desafiando fronteras. Desarrollo de la disciplina y de las políticas públicas», Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, Chile. Mayo de 2005.
- AZAR, P. Una mirada a la apertura comercial desde la perspectiva de género: impactos sobre el mercado de trabajo (1991–2000) los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay. Capítulo Latinoamericano de la Red de Género y Comercio. Montevideo, Uruguay.
- BALDWIN, R. (2001). «Trade and growth: still disagreement about the relationships», OCDE, Economics Department *Working Papers No 264*.
- BITTENCOURT, G. Complementación productiva industrial y Desarrollo en el MERCOSUR. Oportunidades y límites para la acción municipal. Versión Preliminar. 15/Agosto/2003. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Documento preparado para MERCOCIUDES en el marco del Convenio con FCS/UdelaR.
- BOUZAS, R. (2005). El «nuevo regionalismo» y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente, *Revista de la CEPAL* 85, Abril 2005.
- BRIDGE (2001). «Trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts», a study prepared for the Department for International Development (DFID), UK.
- CAGATAY, N. (2001). Trade, Gender and Poverty. United Nations Development Programme.
- CAGATAY, N. (2005). Gender inequalities and international trade: a theoretical reconsideration. Centro Interdisciplinario de Estudios

- sobre el Desarrollo (CIEDUR)– Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio.
- CEPAL (2001). Panorama social de América Latina 2000–2001.
- CEPAL (2002). Panorama social de América Latina 2001–2002.
- CEPAL (2004). Panorama social de América Latina 2004.
- CEPAL (2005). Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe José Luis Machinea, Alicia Bárcena, y Arturo León, Coordinadores.
- CUNNINGHAM, W. (2001). «Sectoral Allocation by Gender of Latin American Workers over the Liberalization Period of the 1990s», *LCSPR Gender*, The World Bank.
- DANBEN, D.; HÅKAN, N.; WINTERS, A. (1999). «Trade, Income Disparity and Poverty», World Trade Organization, *Special studies 5*.
- DI FILIPPO, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo en la integración de América Latina, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- DI FILIPPO, A. (2001). «*Globalización e integración en América Latina: Las formas periféricas del capitalismo y la democracia*», Conferencia dictada en la Universidad de París, Institut de Hautes Études de L'Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, PARIS III. [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- DI FILIPPO, A. (s/f) La integración económica de las naciones es irreversible en Integración Económica Regional, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. N° 4. Perú.  
<http://economia.unmsm.edu.pe/Servicios/Publicaciones/Revistas/Articulos/REV004/rev04-pres.PDF>
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. (2001). «Trade, growth and poverty», for presentation at the World Institute for Economics Research (WIDER), Conference on Economic Growth and Poverty Reduction, Helsinki.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. (2000) «Growth *Is* Good for the Poor», The World Bank, Development Research Group.
- ESPINO, A. (1999) «El Mercosur y las Mujeres: Una aproximación desde la perspectiva de género a la dimensión social de la integración», en Vogel, A. y Nascimento, E. (coords): *Mujer y Mercosur, Volume II*.
- ESPINO, A. (2002). Apertura externa, transformaciones macroeconómicas y relaciones de género en los noventa. Informe de Síntesis sobre los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Capítulo Latinoamericano de la Red de Género y Comercio. Montevideo, Uruguay.

- ESPINO, A. y AMARANTE, V. (2002). Políticas comerciales, comercio internacional y género: Aspectos teóricos y principales debates. Programa Economía y Género, 2002–2004 Fundación Böll, Oficina Regional Ca, México, Cuba.
- FRENKEL, R. (2003) Globalización y *crisis financieras* en América Latina, Revista de la CEPAL N° 80.
- FRENCH–DAVIS, R. (2005). Globalización Económica y Desarrollo Nacional: Los Desafíos que Enfrenta Chile. [www.chile21.cl](http://www.chile21.cl)
- FROHMANN, A. (1999). «Mujer, Trabajo e Integración Económica: Temas para el debate», en Fausto, A. (coord.): *Mujer y Mercosur, Vol. 1*, Brasil.
- JOEKES, S. (1999). «A Gender–Analytical Perspective on Trade and Sustainable Development». In UNCTAD, *Trade, Sustainable Development and Gender*. New York and Geneva: UNCTAD, pp. 33–59.
- KATZ, J. Y STUMPO, G. (2001) Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional en Revista de la CEPAL N° 75 pp. 137–159.
- KABEER, N. (2003). *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: A Handbook for Policy–makers and Other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat and IDRC.
- KUCERA, D. (2001). «Foreign Trade of Manufactures and Men and Women’s Employment and Earnings in Germany and Japan», *International Review of Applied Economics, Vol. 15, No. 2*, pp. 129–149.
- MILBERG, W. (1994). Competitiveness Matters: Industry and Economic Performance in the U. S. Candace Howes and Ajit Singh, eds, United States.
- NELSON, J. (2003) Once more, with feeling: feminist economics and the ontological question. *Feminist Economics Taylor and Francis Journals*, vol. 9(1), pages 109–118, January.
- OIT (2001). Panorama Laboral 2001. Lima, Perú.
- PNUD (2005). Informe Mundial de Desarrollo Humano. New York. EE.UU.
- RANDRIAMARO, Z. (2006). Género y comercio. Informe General *Canasta Básica*: BRIDGE development and gender University of Sussex, Reino Unido.
- RODRIK, D. (2000). «Comments on Trade, growth and poverty» by Dollar and Kraay, Harvard University, Mimeo.
- RODRIK, D. (2001). Monograph «The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered», background paper for UNDP’s 2002 book *Making Trade Work for People*.

- RODRÍGUEZ, F.; RODRIK, D. (2000). «Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross national evidence», Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series.
- SEGUINO, S. (2000a). «Gender inequality and economic growth: a cross-country analysis», *World Development*, Vol. 28, Nº 7, pp. 1211–1230.
- SEGUINO, S. (2000b). «Accounting for gender in Asian economic growth», *Feminist Economics*, 6, 3, pp. 27–58.
- UNIFEM (1999). «El impacto del TLC en la mano de obra femenina en México», Ciudad de México: UNIFEM. México.
- UNCTAD (2004). Trade and gender: opportunities and challenges for developing countries, UNCTAD/EDM/2004/2 – E.04.II.D.28, 24/05/04.
- WHITEHEAD, J. (2000). «Women and Trade Policies in the Caribbean», in L. De Pauli, ed., *Women's Empowerment and Economic Justice. Reflecting on Experience in Latin America and the Caribbean*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), pp 27–38.
- WILLIAMS, M. (2000). Mobilizing International Resources for Development–Foreign. Direct Investment and other private flow, and trade. International Gender and Trade Network – Center of Concern and DAWN – Caribbean and DAWN. [http:// www.genderandtrade.net](http://www.genderandtrade.net)
- WILLIAMS, M. (2002). Globalisation of the World Economy: Challenges and Responses. Public Hearing on the issues of Globalisation and Gender.
- WILLIAMS, M. (2003). Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System: A Handbook for Policy–Makers and Other Stakeholders. Commonwealth Secretariat.

¿FLEXIBILIDAD LABORAL  
O PRECARIZACIÓN?  
EL DEBATE SOBRE LA  
REPRODUCCIÓN SOCIAL

ROSALBA TODARO

## *ROSALBA TODARO*

Rosalba Todaro es economista de la Universidad de Buenos Aires. Realizó sus estudios de magister y doctorado en la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos. Es investigadora del Centro de Estudios de la Mujer en Santiago de Chile, del que fue fundadora y primera directora. Preside la Fundación Centro de Estudios de la Mujer. Investiga en los temas de género en la economía, trabajo y empleo, y políticas públicas.

Ha sido consultora de diversos organismos nacionales e internacionales y asesora en la formulación de planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en varios países de América Latina. Es autora y editora de libros y artículos de su especialidad.

Es profesora de la Maestría Virtual del Programa Regional para la Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) Flaco/Argentina, donde coordina el Seminario «Economía y Género: su vinculación para la formulación de políticas públicas».

Pertenece al Grupo Género y Macroeconomía-América Latina GEM-LAC, organizador del Curso Intensivo para América Latina de Género, Macroeconomía y Economía Internacional, cuya primera edición se realizó en la UNAM, México donde participó como co-organizadora, coordinadora académica y docente.

Forma parte del grupo Iniciativa Feminista de Cartagena. Fue integrante del Consejo Consultivo Externo de Género del Banco Mundial desde 1999 hasta 2006. Pertenece a la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST) y a la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE) donde integra sus Consejos Directivos. Además pertenece al Consejo Editorial de Feminist Economics.

¿Flexibilidad laboral o precarización?  
El debate sobre la reproducción social

---

1. Introducción	135
2. Cinco tendencias básicas que construyen un escenario complejo	138
3. La flexibilidad del trabajo realmente existente	141
3.1 <i>Flexibilidades y rigideces de la relación laboral</i>	141
3.2 <i>Flexibilidades y rigideces del trabajo reproductivo</i>	151
4. A modo de conclusión: ¿flexibilidad para qué y para quiénes?	156
Bibliografía	160

---





# ¿FLEXIBILIDAD LABORAL O PRECARIZACIÓN? EL DEBATE SOBRE LA REPRODUCCIÓN SOCIAL

*Rosalba Todaro*<sup>•</sup>

## 1. Introducción

En este capítulo se analizan los cambios en el trabajo remunerado propios de la etapa actual del capitalismo globalizado y cómo este proceso interactúa con la reproducción social y los cambios en las relaciones de género.

Debido a la división sexual del trabajo todavía existente, es fundamental considerar de manera especial el papel de las mujeres y el impacto que sobre ellas han tenido los cambios laborales, las nuevas formas de organización de la producción y la interacción entre trabajo mercantil y trabajo reproductivo.

A la vez, se debe considerar cómo los cambios en las relaciones de género han afectado la organización del trabajo en sus dos componentes: trabajo remunerado y trabajo reproductivo y de cuidado no remunerado. Para estos efectos interesa también analizar los cambios en la distribución del trabajo reproductivo y de cuidado, entre el que se realiza sin remuneración por miembros del hogar (generalmente muje-

135

---

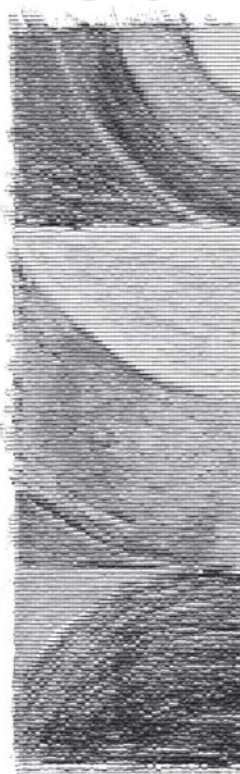
• Agradezco a mis colegas de CEM Ximena Díaz, Virginia Guzmán y Sonia Yañez por el privilegio del diálogo permanente en el tema de la flexibilidad de los trabajos.

res) y el que se realiza de manera remunerada, ya sea por contratación directa de un/a trabajador/a, o en los servicios públicos o privados. Se pretende, de esta manera, poner al debate cómo las condiciones de trabajo en lo productivo y en lo reproductivo y de cuidado, y los cambios en las relaciones de género inciden en la reproducción de la sociedad en su conjunto.

Este debate cobra mayor importancia a la luz de la tensión entre flexibilidad y precariedad laboral, y entre la flexibilidad requerida por las nuevas formas de organización de la producción, por un lado, y los nuevos requerimientos de la reproducción de la fuerza de trabajo, de la equidad social y de género, por el otro. Es decir, que cuando hablamos de flexibilidad y precariedad del trabajo, es necesario referirse tanto al trabajo para el mercado como al trabajo reproductivo y de cuidado, ya que en ambos está vigente esa contraposición.

En los capítulos anteriores ya se ha desarrollado un análisis de los profundos cambios en el orden económico mundial que han tenido lugar a partir de las crisis ocurridas en las décadas de 1970 y 1980, sus repercusiones en América Latina y las interacciones de estos procesos con los cambios en el orden de género. En América Latina se identifica este período como de agotamiento de la etapa de sustitución de importaciones, aunque éste es un proceso con marcadas diferencias entre los países que la integran.

Los cambios globales en el régimen de acumulación y en los marcos regulatorios nacionales e internacionales fueron acompañados con profundas transformaciones en la organización productiva. Éstas se basaron en la flexibilidad de la producción y de la relación entre clientes y proveedores, incluyendo subcontratación, tercerización, externalización, entre otras formas, que configuraron lo que se ha llamado la «empresared». Las nuevas tecnologías suministraron las bases materiales para la internacionalización de la gestión y la producción de las empresas, permitiendo, y a la vez favoreciendo, esa organización. Como resultado, en lugar de los sistemas estructurados y jerarquizados se ha ido construyendo un tejido de relaciones contractuales que se pueden adaptar a las necesidades cambiantes de la producción. Esto amplía la capacidad de maniobra y la flexibilidad del sistema productivo y financiero para responder con rapidez a los cambios y buscar las condiciones más favorables allí donde se encuentren, haciendo más flexible la localización, a la vez que más volátil. Respondiendo a estas condiciones, las empresas



utilizan todos los medios posibles para reducir los costos de producción, presionadas por la competencia global.

Las transformaciones en la organización del trabajo son parte fundamental de este proceso. La relación laboral y sus instituciones se caracterizaban en el período anterior por la ocupación a tiempo completo, fundamentalmente masculina, de duración indefinida, diseñada como una relación de largo plazo, y la jornada laboral tenía una duración estándar y regulada. Esta organización del trabajo para el mercado tenía como contrapartida la división sexual del trabajo, según la cual las mujeres realizaban gratuitamente el trabajo de reproducción de la fuerza de trabajo y de cuidado. La seguridad económica y la protección social de las mujeres dependían de que sus cónyuges cumplieran con los requisitos antes mencionados.

Hay que enfatizar que este modelo no incluía a la totalidad de la población<sup>1</sup>. No sólo existían sectores excluidos, sino formas de empleo que escapaban a esta «normalidad», tales como los trabajos estacionales o contrataciones para servicios específicos. Sin embargo, el modelo representaba el ideal de la organización del trabajo productivo y reproductivo que actuó como parámetro de la institucionalidad laboral<sup>2</sup>.

Tampoco todas las mujeres podían dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico. Si bien en una alta proporción no participaban en el mercado de trabajo, muchas mujeres de bajos ingresos, o que no contaban con el tipo de familia que les asegurara la subsistencia, tenían que trabajar remuneradamente, y lo hacían incorporándose en actividades desplegadas fuera de las relaciones laborales reguladas.

Para ahondar en estas materias, comenzamos presentando las principales tendencias en el trabajo observables en la actualidad. Destacaremos algunos aspectos de la evolución de las condiciones de trabajo y los términos de la pugna entre flexibilidad y precariedad. Analizaremos las tensiones entre la organización del trabajo remunerado y las características que asume la reproducción social, y sus implicancias

---

<sup>1</sup> Ya en los años 50 y 60, a pesar del crecimiento de un sector industrial organizado en varios países latinoamericanos, surgieron corrientes de pensamiento dedicadas a explicar la marginalidad y la permanencia de fuertes desigualdades en la estructura ocupacional (ver José Nun 2001).

<sup>2</sup> Esta visión tiene aún cierta vigencia y se expresa en los supuestos, no siempre conscientes, que sustentan parte de la normativa laboral y de las políticas sociales.

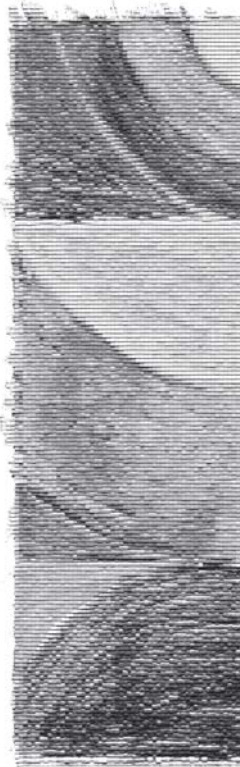
en términos de condiciones de trabajo derivadas de la flexibilidad «realmente existente» para la sustentabilidad económica y social.

## 2. Cinco tendencias básicas que construyen un escenario complejo

La primera tendencia que queremos destacar es la heterogeneidad creciente de las formas del empleo asalariado. En las últimas décadas han proliferado nuevas formas de relación laboral atípicas y se han incrementado las ya existentes, tales como el trabajo temporal y por obra, nuevas y variadas formas de trabajo a domicilio con o sin nuevas tecnologías, subcontratación y trabajo externo suministrado, jornadas variables bajo una creciente diversidad, inéditos mecanismos para generar intensidad laboral. Por lo general, estas modalidades se traducen en mayor inestabilidad laboral y variabilidad en el uso del tiempo.

La segunda tendencia se refiere a la diversificación y desestabilización de las biografías laborales, que se han hecho más discontinuas que en un pasado no muy lejano. Hoy es corriente que en los ciclos de vida laboral se alternen períodos de ocupación, de desocupación y de inactividad, que varían según sectores socioeconómicos, género y grupos etáreos. Esta discontinuidad afecta no sólo la percepción de ingresos, sino el acceso a los sistemas de protección de salud y de vejez, que siguen estrechamente relacionados con el empleo. Tal situación se ha visto agravada en las últimas décadas por el cambio ocurrido en los países latinoamericanos en los sistemas de pensiones, en los que se ha eliminado la base solidaria, para centrarlos en la capitalización individual. Como consecuencia, la seguridad social es hoy más dependiente que antes de la estabilidad y de las condiciones de trabajo.

La tercera tendencia está relacionada con la pérdida de la fuerza reguladora y protectora del sistema normativo laboral y social. En este aspecto, el tema que más se destaca es la tendencia a la eliminación o reducción de normas protectoras, tales como cambios en las bases de cálculo de la indemnización por despido, aumento de las causales de despido sin indemnización, restricción a la negociación colectiva, disminución de las garantías para el funcionamiento de los sindicatos, entre otros. Junto con esto, se puede subrayar el mayor peso del incumplimiento de la normativa y la menor capacidad fiscalizadora de las instancias estatales a cargo.





En este sentido, interesa indagar también otros aspectos que son, quizás, más complejos. Uno de ellos es que las normativas protectoras dejan de amparar a la mayoría, por la heterogeneidad de las formas de inserción laboral. Es decir, que los cambios en el mercado de trabajo son mayores que los cambios que pueda haber experimentado la institucionalidad laboral. Y esto es así porque si bien el nuevo régimen privilegia la adaptación de los factores de producción a las condiciones cambiantes, las nuevas normativas siguen manteniendo para su diseño el supuesto del trabajo estable y de condiciones de trabajo que deberían permitir materialmente una mayor flexibilidad. Un ejemplo claro es el que se relaciona con los sistemas jubilatorios basados en la capitalización individual de los aportes personales, que sólo resultan en jubilaciones decentes para las personas que tienen trayectorias laborales estables, con aportes continuos y/o altos niveles de ingresos. Estos sistemas, que obviamente no se condicen con las tendencias actuales del mercado de trabajo, perjudican de manera especial a las mujeres, cuyas trayectorias laborales se ven frecuentemente interrumpidas por el trabajo reproductivo y cuyas condiciones de trabajo suelen ser más inestables que las de los hombres<sup>3</sup>. Las personas que han entrado al mercado de trabajo en fechas más recientes (mujeres y jóvenes) se ven particularmente afectadas por la desprotección, ya que sus trayectorias tendrán un mayor componente de la actual tendencia a la inestabilidad. La variación por grupos socioeconómicos es, sin lugar a dudas, enorme. Algunos sectores socio-ocupacionales pueden sacar ventajas de un mercado laboral dinámico que permite «hacer carrera», mientras que otros sólo obtienen la parte de la inestabilidad.

La cuarta tendencia es el acelerado crecimiento de los servicios. El empleo en este sector reviste particularidades que demandan cambios en la organización de la actividad y en los tiempos en que se realiza. En los servicios la producción y el consumo ocurren simultáneamente, por lo que esta actividad produce ritmos en que los perfiles horarios se diversifican y requieren una flexibilidad mayor que en la producción de bienes, donde el consumo y la producción están separados en el tiempo. Además de la simultaneidad señalada, los horarios de consumo se han ampliado y diversificado, notoriamente en el co-

---

**3** Un estudio realizado en Chile (Mauro y Yáñez 2004) muestra que el 80 por ciento de las personas que no alcanzarán a cumplir los requisitos para obtener la pensión mínima son mujeres. Estas personas tendrán que acogerse a pensiones asistenciales.

mercio, por lo que la flexibilidad horaria y del volumen del empleo se ha convertido en una característica del sector.

Como quinta tendencia, destacamos aquellos aspectos relativos a la erosión de la división sexual del trabajo y que afectan la modalidad de reproducción social. Factor central en esta tendencia es el masivo ingreso de las mujeres al mercado laboral, aunque ello ocurra con importantes diferencias al interior de América Latina y el Caribe<sup>4</sup>. Este incremento de la inserción laboral femenina se vincula tanto a una mayor oferta como a una creciente demanda de trabajo, ambas con incidencia en la situación laboral de las mujeres.

En aquello que se refiere a la oferta, encontramos que el salario de reserva de las mujeres se ve afectado por condiciones económicas, sociales y culturales. Por un lado, están los cambios en las necesidades económicas de las familias, resultantes de las crisis que han afectado a los países de la región, y cuyo impacto fue notorio en las décadas de 1970 y 1980. En tal situación las mujeres trataron de compensar los deteriorados ingresos de los hogares, la mayor mercantilización de los servicios públicos y la creciente inestabilidad e inseguridad de los empleos. Pero, a la vez, su creciente ingreso al mercado laboral tiene otros motivos: refleja cambios en las expectativas de las mujeres, las cuales venían aumentando con su mayor participación en la educación y sus reivindicaciones políticas, con el deseo de autonomía y el cuestionamiento a la división tradicional del trabajo, la tendencia a la baja de las tasas de fecundidad, junto con una diversificación en los arreglos familiares e inestabilidad de las parejas que ha erosionado la imagen del jefe de hogar-padre proveedor.

Por el lado de la demanda, el factor más destacado es el crecimiento de la contratación en sectores exportadores no tradicionales y la atracción que ellos ejercen a la inversión extranjera directa. Algunos de estos sectores tienden a ubicarse en localidades donde las mujeres tienen bajo salario de reserva, es decir, están disponibles para trabajar con bajas remuneraciones, resultado de una combinación de factores relativos a la estructura familiar y a la falta de oportunidades económicas alternati-

---

<sup>4</sup> La tasa de participación laboral femenina promedio de América Latina y el Caribe (16 países) pasó de 29 por ciento en 1980 a 48 por ciento hacia el año 2000 (Fuente: Elaboración propia con base en ILO, Key indicators of Labor Market KILM 2002, Yearbook of Labor Statistics 2001 y Laborsta (International Labour Office Database on Labour Statistics).

vas. En general se trata de rubros intensivos en el uso de mano de obra, en procesos productivos con alta segregación sexual del trabajo, que utilizan habilidades de las mujeres consideradas naturales pero que, en realidad, aprovechan una capacitación adquirida en el proceso de socialización (Todaro 2003). Como hemos visto en el capítulo 2, el aumento de la demanda de trabajo femenino por ampliación de sectores de exportación no tradicional varía según los países, regiones y estructura económica. También son fuente de demanda de trabajo de las mujeres otros sectores que se encuentran en expansión producto de las transformaciones económicas, tales como el sector financiero y el comercial. En ellos se observan cambios en la estructura de empleo y la organización del trabajo, con un aumento sustantivo de la participación femenina.

El aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo no tiene una contrapartida explícita en la cobertura de las necesidades de la reproducción y en los cambios que se derivan de la nueva organización económica. Se ha incrementado el componente mercantil de los servicios que ya se proveían desde fuera del hogar de manera gratuita por el Estado, y lo mismo sucede con algunos servicios provistos por la actividad no remunerada de las mujeres en el hogar. En ambos casos esto perjudica a los sectores de menores ingresos, que tienen menor acceso a tales servicios, y pone en tensión el trabajo de las mujeres con las necesidades reproductivas. Pero esta tensión no se limita a los sectores de menores ingresos, dado que las necesidades de la reproducción aumentan a lo largo del espectro social, aunque las consecuencias son diferentes según el nivel de ingresos.

### **3. La flexibilidad del trabajo realmente existente**

En esta sección nos referiremos a la flexibilidad del trabajo en su concepción más amplia, es decir, incluiremos tanto lo que corrientemente se denomina flexibilidad laboral (o, en una definición más estrecha, flexibilidad del mercado de trabajo), como la flexibilidad del trabajo reproductivo y de cuidado.

#### **3.1 Flexibilidades y rigideces de la relación laboral**

Explorar la flexibilidad laboral tal y como se ha producido en este momento histórico se hace difícil por las discrepancias entre los concep-

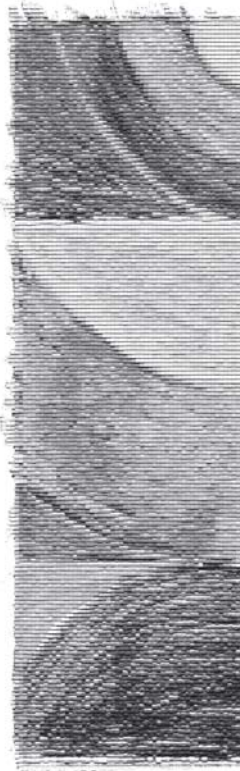
tos y la información disponible. Cambios en las formas concretas que adopta el trabajo llevan necesariamente a un cambio en su conceptualización, que a la vez dará lugar a una modificación en la aproximación estadística para lograr una medición ajustada a la realidad. En este proceso, se producen desfases temporales entre los conceptos y las mediciones. Muchas veces cambios en los conceptos son medidos a través de aproximaciones que permiten datos recogidos sobre la base de conceptos crecientemente obsoletos (Gálvez 2005). Se están produciendo lentamente ajustes en las encuestas laborales, aunque la heterogeneidad de formas y variantes hace más compleja su captación. La lentitud y diferente ritmo de estos ajustes dificultan, además, la comparabilidad entre países.

Gran parte del sustento empírico de los análisis de flexibilidad laboral se encuentra en estudios de caso y cualitativos. Éstos permiten el análisis de la organización de la producción y del trabajo en el nivel micro, aportando, a la vez, a la conceptualización que sustenta los cambios en las mediciones en el mercado de trabajo, donde se expresarán los resultados de los procesos de flexibilización.

Por flexibilización se entiende, en el ámbito de las empresas, las medidas dirigidas a fomentar la capacidad de adaptación a situaciones cambiantes internas y externas, a fin de aumentar la eficiencia y la competitividad. El proceso productivo y de comercialización asume una mayor flexibilidad para adaptarse a la demanda y mercados más inestables y cambiantes, que marcan una diferencia sustantiva con el periodo de producción en masa, y de esta manera presionan para aumentar el rendimiento de los factores productivos.

La flexibilidad laboral se incluye entre este tipo de medidas, pero no se han contemplado las que surgen de las necesidades e intereses de las personas radicados fuera del ámbito estrictamente productivo y que requieren ser compatibilizados con el trabajo remunerado. Sólo las mujeres tienen presente estas necesidades, pero en su mayoría lo asumen como parte del papel que se les atribuye en el trabajo no remunerado de cuidado, y no como requerimiento para asegurar el conjunto del trabajo necesario para la reproducción social. Por lo tanto, ellas terminan haciéndose cargo de los costos y de las condiciones de trabajo resultantes.

Aunque las clasificaciones de la flexibilidad laboral varían entre autores, hay coincidencia en distinguir las que producen cambios en las formas de contratación e impactan el mercado de trabajo, de aquellas formas que afectan el proceso de trabajo mismo, una vez que el/la





trabajador/a está contratado/a y moviliza su fuerza de trabajo en los procesos de producción de bienes y servicios<sup>5</sup>. A las primeras se las incluye en la denominación de *flexibilidad externa*, y pueden tomar tanto la vertiente *numérica* —variando el volumen de trabajo a través de despidos, contratos a plazo fijo, temporales y eventuales— como la vertiente *funcional*, que implica externalización y subcontratación de actividades. A las que afectan el proceso de trabajo se las denomina *flexibilidad interna*, que en su vertiente *numérica* implica cambios en la jornada laboral e intensidad del trabajo, mientras que la vertiente *funcional* implica generar polivalencia laboral, calificación del personal, trabajo en equipo, salario variable, etc. (Yañez 2004b).

<b>Flexibilidad</b>	<b>Numérica</b>	<b>Funcional</b>
<b>Externa</b>	Afecta número de ocupados/as (despidos, trabajo temporal, etc.)	Externalización y subcontratación de actividades
<b>Interna</b>	Variaciones en jornada laboral e intensidad del trabajo	Cambios en la calidad o características del trabajo

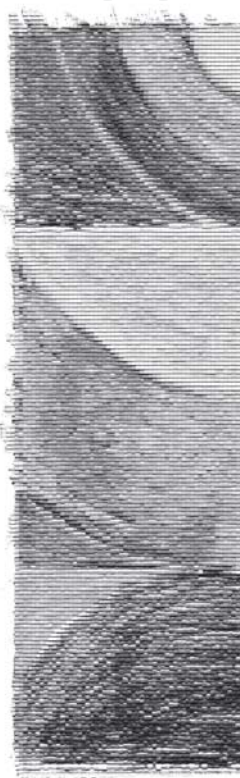
Resulta importante distinguir las formas de flexibilidad que se basan fundamentalmente en la reducción de costos, en contraposición a otras en que se busca un aumento de la productividad. Estas modalidades no se observan en forma pura, pero, en general, en las primeras predomina la flexibilidad externa, con contrataciones que restringen los beneficios para el trabajo asalariado; en el segundo grupo, en tanto, se encuentran empresas o partes de procesos productivos donde la rebaja de los costos por la vía de la restricción de la protección laboral no es lo más importante, y se enfatiza en que la aplicación de procesos y características del trabajo inciden en la productividad.

Algunas partes del proceso productivo pueden requerir mayor control que otras, o diferentes formas de control, por lo que el personal de las

5 Estas distinciones nos llevan a no usar el término *flexibilidad del mercado laboral* como genérico para la flexibilidad del trabajo remunerado, dado que lo restringiría a la flexibilidad externa. Por ello usamos el término más amplio de *flexibilidad laboral*.

empresas se divide en segmentos con diferente integración a ellas, con un núcleo de trabajadores permanentes y protegidos, y una periferia de trabajadores inestables que se considera fácilmente sustituible. Esto no significa ubicarlos/as como sector informal. Podrían, en cambio, ser calificados como empleos informales si con ello nos referimos a que no tienen las características que se desprenden de la relación laboral normal, aunque sean parte del funcionamiento del «sector moderno» de la economía.

Las modalidades de subcontratación son diversas: subcontratación de empresas, contratación de trabajadores/as externos individuales, o cadenas con distintos eslabones de subcontratación hasta llegar al trabajo a domicilio. En el trabajo a domicilio suelen predominar las trabajadoras, no sólo por las ramas y procesos que utilizan este trabajo, sino también porque son ellas las que tienen pocas alternativas más que «aceptar» esta forma de relación laboral para poder combinarla con el trabajo reproductivo no remunerado. La rama más antigua en esta modalidad laboral es la de confecciones<sup>6</sup> y, dentro de ésta, la actividad de costura, pero se constata un gran incremento en ramas de servicios modernos, como en algunas formas de comercialización, por ejemplo. Así se genera, por la vía de la subcontratación, una categoría laboral que se ha denominado *pseudo-independiente*, porque se reemplazan los contratos de trabajo por contratos civiles o comerciales, aunque se mantengan todas o la mayoría de las características del trabajo dependiente<sup>7</sup>. Un estudio de Thelma Gálvez (2005) deja en evidencia este fenómeno, que ejemplificaremos con un dato: el 42,1 % de las mujeres y el 21,3 % de los hombres cuentapropistas se relacionan con un solo cliente y un solo proveedor, cliente y proveedor que sería la misma persona o empresa, y que además les entrega normas sobre ritmo, cantidad o plazos de producción. Esto permite deducir su



- 
- 6 El trabajo a domicilio es de larga data en la industria del vestuario y del calzado. Allí se ubicó una parte importante de las mujeres que necesitaban aumentar los ingresos del hogar (en especial aquellas con hijos/as) tratando de compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico. Esto ocurrió antes y durante el apogeo del modelo hombre proveedor y mujer ama de casa. La reestructuración en estas industrias trajo un número importante de despidos —en especial en los trabajos «femeninos»—, cambiando la relación asalariada por trabajo a domicilio y en pequeños talleres. Esto disminuyó tanto los costos laborales como de capital fijo.
  - 7 Las nuevas encuestas de empleo tratan de distinguir esta forma de trabajo de la categoría de los cuentapropistas y, de esta manera, detectar nuevas formas de empleo informal que difieren del así llamado sector informal.

relación de dependencia, vale decir, una forma de producción, control y entrega del producto muy diferente a la del cuentapropista, que toma sus decisiones sobre la producción y la venta a diversos clientes.

En esta categoría de pseudo-independientes se encuentra también una creciente fuerza de venta, ligada directamente a empresas productoras de bienes que se comercializan por la vía de ventas telefónicas y a domicilio, en una relación sin relación laboral alguna. Jurídicamente el trabajo asalariado se transforma en trabajo por cuenta propia y se crea una masa laboral flexible, externalizándose los costos de protección social y los riesgos asociados al ámbito de la vida laboral y privada. El caso del teletrabajo, todavía de escasa incidencia en América Latina en su forma más estricta, es diferente: flexibiliza el lugar en que el trabajo se realiza, así como la jornada, a través de la utilización de tecnología, sin que se elimine necesariamente la relación laboral asalariada con la empresa que la implementa.

La alta sensibilidad de algunos sectores ante las fluctuaciones de la demanda —es el caso de la vestimenta, pero también de otras actividades con características estacionales— requiere, desde el punto de vista de la empresa, de una fuerza de trabajo «parachoques»<sup>8</sup>, de la que se pueda prescindir fácilmente cuando disminuye la demanda del tipo de trabajo de que se trate; o, contrariamente, una fuerza de trabajo de la cual las empresas mandantes puedan disponer rápidamente en períodos de incremento de la demanda.

Externalizar la producción más sensible a las fluctuaciones de la demanda permite también economías del capital fijo, y evita mantener capacidad ociosa en tiempos de baja producción y una disminución de costos relacionados con la readecuación del proceso técnico a las características de nuevos modelos o productos.

Las estrategias de las empresas son múltiples. Un caso estudiado en el Nordeste de Brasil es la creación de cooperativas de trabajo para actuar como subcontratistas, impulsada por autoridades regionales o locales de zonas deprimidas que buscan generar empleo en su territorio<sup>9</sup>. Se

---

<sup>8</sup> Yañez 2004b.

<sup>9</sup> Este tipo de organización de las unidades productivas, por tener la forma de cooperativa, transmite una imagen de que los productores directos tienen el control sobre la misma. Esto reduce la sospecha de algún manejo abusivo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, estos estudios muestran que tiene consecuencias precarizadoras encubiertas.

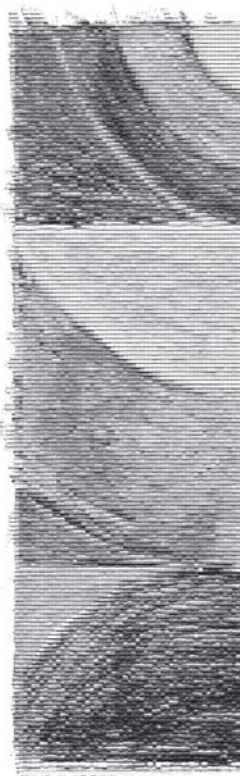
trata de reducir los costos laborales creando puestos de trabajo sin protección laboral, pero sin caer en situaciones ilegales (Lima 2001).


Las formas de flexibilidad orientadas a la búsqueda del aumento de la productividad se implementan preferentemente en empresas que compiten en mercados de bienes y servicios de alto valor agregado, y cuya producción hace uso de nuevas tecnologías y fuerza de trabajo calificada. Estas empresas aprovechan el potencial elástico de las tecnologías de la información y comunicación para flexibilizar la relación entre instrumentos y fuerza de trabajo, la descentralización y la mercantilización de las organizaciones.

Otra de las formas de flexibilidad externa es la subcontratación a otras empresas de actividades que no son parte del giro principal de la empresa mandante, ya sean generales o complementarias. De esta forma se logra una disminución de costos aprovechando la especialización de terceros, y haciendo así más ágil el propio negocio. La subcontratación no implica necesariamente precarización si la empresa subcontratista mantiene a sus trabajadores/as con contratos laborales regulares.

También hay que mencionar el suministro de trabajadores/as de alta calificación técnica o profesional en actividades cercanas al giro de la empresa, con contratos a plazo fijo o por honorarios de servicios, casos en que es frecuente que trabajen en las dependencias de la empresa central y bajo su mando. Las empresas informáticas de *outsourcing* que están sujetas a fluctuaciones de la demanda utilizan este recurso de fuerza de trabajo adaptable sin los costos de contratación y despido o de mantener una sobredotación y «tiempos muertos». Por lo tanto, aunque se trate de empresas con mayor énfasis en la calidad y la productividad, tienen en común con las empresas cuyo énfasis principal son los costos, la creación de dos segmentos de trabajadores/as, con un núcleo estable protegido y una periferia con menor protección, aunque estos dos segmentos tengan altas calificaciones.

Estos cambios en la organización de la producción y el trabajo se pueden analizar como un proceso de redistribución del riesgo empresarial entre empresas centrales y empresas subordinadas, y entre empresas y distintos tipos de trabajadores, o como una redistribución al interior del grupo de asalariados en que se les traspasa a algunos de ellos parte del costo de las variaciones en la demanda (Gálvez 2005).





El peso de las diferentes formas de flexibilidad laboral va cambiando con las transformaciones de las economías. Una investigación de Nadya Araujo Gimaraes (2001) sobre patrones de movilidad en la industria brasileña<sup>10</sup> muestra que la flexibilidad externa numérica, alcanzada a través de despidos para ajustar la dotación de trabajo a las necesidades de la empresa en un momento dado y recuperar ese trabajo en un segundo momento, puede derivar en otras formas de flexibilidad. En el periodo del estudio, el mercado de trabajo mostraba una reducción persistente del nivel de empleo y una mayor selectividad en el mercado de trabajo, particularmente en lo que se refiere a empleos más protegidos. En estas circunstancias, la flexibilidad a través del despido no podría resultar «simétrica» de salida y entrada, es decir, en los mismos tipos de empleo en cantidades similares, sino que el reingreso se produciría crecientemente en empleos con otras modalidades de flexibilidad, por ejemplo el trabajo temporal o subcontratado.

### **Desestandarización de la jornada laboral**

Una manifestación particularmente relevante del proceso de flexibilización interna actual es la referida a las nuevas características de la jornada laboral (Yañez 2004b). En su forma numérica, tal flexibilización se expresa en la desestandarización de la jornada laboral, con una creciente variedad de jornadas que afectan tanto la duración como los horarios de trabajo (turnos, trabajo nocturno y en días festivos), a la vez que se flexibiliza la organización del tiempo de trabajo (jornadas variables, sin horario fijo, trabajo a demanda o de libre disponibilidad, trabajos escalonados, etc.).

Lo que se denomina flexibilidad de la jornada laboral se traduce en la realidad actual en fuertes rigideces para trabajadoras y trabajadores, ya que no dan espacio para adaptarla a las necesidades de las personas y a la flexibilidad requerida en el trabajo reproductivo y de cuidado (Díaz y Todaro 2004).

En el trabajo por turnos, los bloques de trabajo y tiempo libre varían en cuanto a su extensión y distribución, de manera que los horarios y días

---

<sup>10</sup> Nadya Araujo Guimaraes (2001) realiza una investigación con datos del sistema de información del Ministerio de Trabajo y Empleo sobre los despidos y admitidos por las empresas brasileñas, y sigue durante 10 años los eventos de movilidad de un grupo de trabajadores y trabajadoras industriales despididos en 1989.

de descanso pueden ser modificados permanentemente, limitando a los y las trabajadores/as la planificación de su tiempo extra-laboral. Es decir que la flexibilidad para la empresa rigidiza el uso del tiempo de trabajadoras y trabajadores. La tendencia al crecimiento de los servicios incide en este problema, ya que –como dijimos– los tiempos del trabajo tienen que coincidir con los tiempos del consumo.

En la modalidad de jornada completa interrumpida<sup>11</sup>, especialmente en el comercio y en algunos servicios, se produce un uso discrecional por parte del empleador del tiempo de pausas no remuneradas (la más común es el almuerzo), que se extiende de manera tal que deja tiempos remunerados disponibles para asegurar la permanencia en los horarios de mayor actividad sin tener que pagar horas extraordinarias o contratar más trabajadores/as. En consecuencia, la jornada se alarga en la práctica, disminuyendo la libre disposición del tiempo extralaboral, en especial con el aumento de la distancia del lugar de trabajo y de residencia como consecuencia de la dispersión de la localización de los establecimientos productivos y de residencia, en especial en las ciudades grandes.

Se comprueba un aumento de las jornadas laborales libres, no sujetas a control horario pero sí a mecanismos indirectos de control, especialmente a través de altas exigencias en las metas impuestas a la/el trabajador/a, combinadas con bajas remuneraciones fijas y un alto porcentaje variable de la remuneración. De esta manera, se logra extender la duración de la jornada más allá de la jornada ordinaria, aunque con flexibilidad en los horarios.

Otra modalidad que prolifera en algunos servicios es la jornada flexible en contacto permanente con la empresa a la espera de un llamado para satisfacer una demanda muy variable en términos de urgencia o necesidades específicas. Para las empresas implica un menor número de personas empleadas con tiempos muertos, pero manteniendo la disponibilidad para cuando se necesiten. Para los y las trabajadoras la jornada depende del ritmo de la demanda, de manera que limita el libre uso del tiempo extra-laboral.

Los horarios de entrada y salida desplazados permiten a los/as trabajadores/as adelantar o retrasar el ingreso, manteniendo la extensión

---

<sup>11</sup> Ver Díaz y López (1999).

diaria de la jornada y una franja rígida de presencia. Este tipo de flexibilidad facilita en cierta medida la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo, y ofrece una mayor libertad en el manejo de la vida extra-laboral. Sin embargo, no todos los empleos y procesos de trabajo permiten este tipo de flexibilidad horaria, ya que algunos trabajos se basan en la presencia física en el puesto.

La flexibilidad de la jornada que deriva en jornadas extensas se produce a través de las remuneraciones variables<sup>12</sup>. Las remuneraciones que tienen un gran componente variable estimulan la «complicidad» de los/as trabajadores/as para la extensión de la jornada por sobre la jornada legal.

Las jornadas parciales están proliferando como forma de cubrir períodos de mayor demanda en ciertas épocas del año, o en el comercio y servicios de fines de semana. Este tipo de jornadas se utiliza para trabajo poco especializado y de fácil sustitución, por lo que frecuentemente da lugar a contrataciones atípicas. Un factor negativo agregado es que, cuando se realizan en una gran variación de horarios o en períodos «sociales»<sup>13</sup>, tienen un potencial desestructurador de la vida cotidiana<sup>14</sup>.

En el otro extremo del espectro laboral, las jornadas parciales se utilizan en trabajos profesionales de alto nivel, cuya sustitución puede ser difícil o costosa. Son preferidas principalmente por mujeres, en especial cuando pueden subir y bajar la extensión de la jornada de acuerdo con el ciclo de vida, y si existe libertad de recuperar la jornada completa. El sector socioeconómico y la calificación marcan la diferencia entre resultados precarizadores y una flexibilidad «virtuosa».

Ahora bien, las encuestas de empleo muestran que la mayoría de las personas que trabajan jornadas reducidas preferiría jornadas mayores (Díaz 2004). Esto se debería, en gran medida, a las bajas remuneraciones y escasos beneficios que comportan las jornadas reducidas o, en sectores calificados, a que se desea «hacer carrera». La incidencia de

**12** Los sistemas de pago variables se pueden considerar como una forma de flexibilidad que se agrega a la funcional y la numérica: la flexibilidad financiera (Gálvez 2001).

**13** El término se refiere a horarios en que una mayoría no está en horario laboral y se pueden utilizar en las relaciones sociales y familiares.

**14** Las consecuencias en la desestructuración de la vida cotidiana varían dependiendo de la situación de vida. Este tipo de trabajo puede ser conveniente en un período de la vida en que la actividad principal deseada es otra y no hay obligaciones familiares importantes. Por ejemplo, los fines de semana o las vacaciones pueden ser momentos laborales pasajeros para estudiantes.

la jornada parcial difiere de manera notoria entre los países de América Latina, pero en la mayoría de ellos las mujeres tienen una tasa mayor de empleo parcial que los hombres<sup>15</sup>.

Por último, queremos señalar cómo los nuevos métodos gerenciales basados en la confianza regulan el trabajo a través del compromiso con altas metas y responsabilidades, en especial en cargos técnicos y profesionales. Estos métodos otorgan, efectivamente, mayor libertad y autonomía que antiguas formas de control y trabajos rutinarios, pero los estudios de calidad del empleo y de salud ocupacional muestran que aumenta la extensión de la jornada y el desgaste por tiempo y por estrés. «Los empleadores les piden independencia, iniciativa en la toma de decisiones, voluntad para tomar riesgos, cuando antes sólo se esperaba disciplina, puntualidad y adhesión estricta a las reglas. Han aumentado las oportunidades pero también los riesgos individuales» (Pickshaus, 2002). Esta modalidad no implica precarización del empleo en el sentido corriente del término: «lo que se busca es una flexibilidad que no afecta significativamente el contrato individual, sino que trata de optimizar la disponibilidad del trabajador y su cálculo» (Jurgen Eckl: intervención en un debate. Ver CEM 2002:104).


La mayor heterogeneidad en la organización del tiempo de trabajo ha dado lugar a que el tiempo no laboral también se torne individual. Por lo tanto, se produce una incompatibilidad con los tiempos familiares y de sociabilidad que dificulta tareas de crianza y cuidado, y debilita nexos sociales y colectivos.

Hay que señalar que no es intrínseco a todas las formas de flexibilidad analizadas que el trabajo se aleje de la relación laboral asalariada, aun en los casos en que se generan contratos laborales menos estables. Lo que marca la diferencia es la relación entre el cambio en las características del puesto de trabajo (jornada, lugar de trabajo, tecnología, por ejemplo) con el tipo de relación laboral y con la facilidad o no para eludir la protección de los y las trabajadores, en lo que también influye el esta-

---

**15** En algunos países, como Guatemala y México, la tasa de empleo de jornada parcial de las mujeres cuadruplica la de los hombres, mientras en otros, tales como Ecuador, Nicaragua, Venezuela y Argentina, la duplican. Este último país mostraba en 2003 la tasa más alta de empleo a tiempo parcial femenino de América Latina, alcanzando casi el 43 por ciento. Las cifras sólo muestran tasas menores del 10 por ciento y similares entre hombres y mujeres en Chile y algunos países del Caribe. Ver SIAL (Sistema de Información y Análisis Laboral), OIT, Oficina Regional para las Américas: Lima.





do de la capacidad negociadora de las partes. Las consecuencias en calidad del empleo obviamente varían según se trate de que la flexibilidad busque la reducción de costos laborales por trabajador/a o el aumento de la productividad. Pero sí parece claro que la normativa laboral que fue creada en función de otro régimen económico, no logra ser protectora en la actualidad para una proporción creciente de trabajadores y trabajadoras. Robert Castel plantea al respecto que «no vamos a volver sobre las mutaciones tecnológicas, o inclusive sobre las nuevas reglas de la competencia internacional. El desafío actual es saber si es posible asociar la movilidad laboral a nuevas seguridades y derechos. Antes, los derechos y la seguridad social estaban atados al empleo estable. Si el empleo se convierte en intermitente, discontinuo, frágil, habrá que darle un status al trabajador móvil. Es decir, que esta movilidad, sin duda indispensable, no se pague como casi siempre hoy en día, con una pérdida de derechos; la idea es una seguridad profesional garantizada más allá de los cambios o alternancias de empleos» (Castel 2005).

### **3.2 Flexibilidades y rigideces del trabajo reproductivo**

El trabajo reproductivo y de cuidado ha sido relegado a las esferas invisibilizadas de la economía. El sistema socioeconómico toma la forma de un iceberg, donde las diferentes esferas de la actividad económica permanecen escindidas en función de la lógica operante en cada una de ellas (Pérez Orozco 2006). Por esto, nos parece importante hacer algunas precisiones conceptuales que ayuden a esclarecer el lugar económico del trabajo reproductivo y especificar la relación producción–reproducción en el momento actual<sup>16</sup>.

Antonella Picchio (1994) sostiene que el análisis del trabajo de mercado «utiliza generalmente planteamientos teóricos que marginan y ocultan todo el proceso de reproducción del trabajo y su especificidad. La incapacidad de situar el trabajo de reproducción en un marco analítico adecuado ha llevado muchas veces a silenciarlo, como si fuese un trabajo invisible». Esto ha dado lugar a una invisibilidad social de este trabajo y

---

<sup>16</sup> Es conveniente aclarar que hay una cierta imprecisión en las definiciones y uso de los términos ligados a la reproducción social. Trabajo reproductivo se usa especialmente para la reproducción biológica y de la fuerza de trabajo, aunque también podríamos usar este término para expresar el tipo de sociedad que se reproduce: instituciones, valores, cultura, etc.

de las personas que lo realizan. Pero fundamentalmente queda fuera del análisis la relación producción–reproducción que caracteriza el sistema económico, un problema que se ha analizado como una cuestión privada y como si fuera específicamente femenino (pp. 453–454).

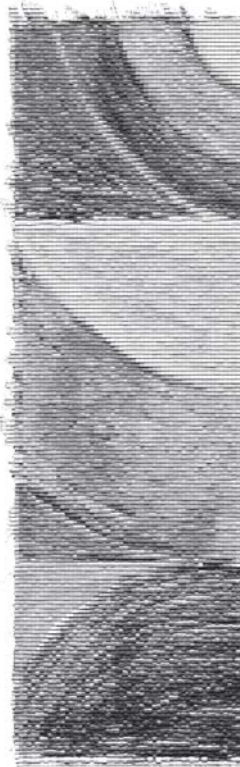
El trabajo reproductivo y de cuidado doméstico no remunerado se ha confiado históricamente a las mujeres, lo cual significa que a ellas se les exige que compensen la insuficiencia de los servicios públicos y los efectos desgastantes que produce el trabajo de mercado.

Nos referimos al trabajo reproductivo y de cuidado (doméstico o remunerado) cuando queremos explicitar que incluimos el cuidado de personas que no necesariamente forman parte de la fuerza de trabajo presente o futura. El trabajo doméstico «subsida» al trabajo para el mercado en la medida en que se realiza gratuitamente en los hogares. También influye en el diseño de políticas públicas regulando la magnitud de este «subsidio» que se puede compensar, en cierta medida, a través de servicios públicos así como con oferta privada. Si bien el trabajo reproductivo y de cuidado puede ser realizado tanto gratuitamente como de forma remunerada, dentro del hogar o fuera de él, la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias sigue recayendo sobre el trabajo familiar no remunerado. Es decir que éste es el responsable en última instancia de la reproducción y el cuidado (Picchio 1999).

Antonella Picchio (1994) ofrece una imagen que resulta esclarecedora para ver el papel del trabajo reproductivo de la familia. «La familia, comoquiera que se defina y esté compuesta, funciona como un alternador: externamente, la energía se dirige de la reproducción de las personas a la producción de mercancías; en su interior, la dirección de este flujo se invierte –al menos aparentemente– en favor de un proceso más humano, en el cual la reproducción de las personas constituye el fin y la producción de mercancías el medio». Cuanto más desgastante sea el trabajo para el mercado, más difícil resultará el trabajo doméstico.

Sin embargo, sabemos que la familia, en sociedades cada vez más complejas, no puede cumplir con todos los requerimientos derivados de la reproducción y el cuidado, que aumentan en cantidad y calidad. Se les exige más y más a las familias, lo cual significa en realidad exigencias a las mujeres.

Un ejemplo: la crianza y cuidado de niños y niñas presentan más requisitos para su desarrollo en la sociedad actual y con vistas al futuro. Esto



demanda un trabajo de cuidado doméstico de nuevo tipo y, además, compartido entre géneros, pero también demanda aquello que podríamos llamar responsabilidades reproductivas sociales. Niños y niñas necesitan espacios educativos y recreativos desde edades muy tempranas si se quiere que desarrollen capacidades que les permitan hacer frente a los nuevos desafíos y requerimientos y, en el caso de los sectores más pobres, superar el círculo vicioso de la pobreza. Las sociedades latinoamericanas sufren un alto grado de desigualdad y las familias de más bajos recursos no poseen suficiente capital social y cultural para enfrentar la tarea. Esto exige servicios de calidad –no regidos exclusivamente por el mercado a fin de que no reproduzcan las desigualdades– para contrarrestar las brechas existentes<sup>17</sup>.

Frente a los grandes cambios estructurales que han tenido lugar y a las nuevas exigencias, no ha habido una significativa respuesta social ni de los varones en lo que dice a relación con el trabajo reproductivo y de cuidado<sup>18</sup>. Las mujeres han logrado mayor autonomía, pero también mayores conflictos en la organización de los tiempos del trabajo remunerado y reproductivo. Se ha producido un cambio del modelo normativo previo de «presencia masculina en el mercado/presencia femenina en lo privado», al de «unipresencia masculina en el mercado/ doble presencia femenina» (mercado y doméstica no remunerada) (Carrasco et al. 2003<sup>19</sup>).

---

**17** El número de años de educación preescolar promedio fluctúa entre 0,9 y 2 años en países de América Latina, mientras que en Europa fluctúa entre 2,9 y 3,4 según datos de Unesco, *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2007*.

**18** Las encuestas de uso del tiempo son de aplicación muy reciente en América Latina por lo que no se puede analizar la evolución en el tiempo del reparto de responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres. Estas encuestas permiten sin embargo afirmar que en la actualidad el reparto de trabajo doméstico y de cuidado es fuertemente sesgado hacia las mujeres. Se comprueba, además, una división sexual del trabajo por tareas, donde los hombres se concentran en tareas no cotidianas y las mujeres en el cuidado cotidiano del hogar y las personas (ver Cepal 2005; Aguirre y Batthyány 2005; Wanderley 2003 entre otros). En el caso de la respuesta social se observa un crecimiento de la oferta de servicios de cuidado infantil pero que rara vez toma en cuenta la heterogeneidad de situaciones y tiempos laborales. Tampoco se han hecho progresos significativos en la inclusión, por parte de las empresas, de los padres a los beneficios de cuidado de hijos menores.

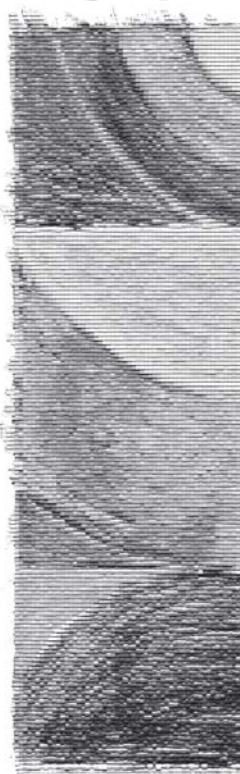
**19** Ver también Balbo (1978). Según esta autora «doble presencia» tiene una connotación diferente a doble trabajo: la primera indica estar contemporáneamente en dos realidades diversas, tratando de conciliarlas y recomponerlas en una unidad, mientras que doble trabajo indica una jerarquización entre ambos trabajos y una participación secuencial.

Si bien no se puede negar la resistencia masculina a la ampliación de sus roles, también incide en su «unipresencia» la organización de la producción, que sigue tomando la reproducción y el cuidado como un «bien no producido», y a las mujeres como las responsables de compatibilizar la relación producción–reproducción.

El tiempo es uno de los factores fundamentales para analizar el trabajo reproductivo. También lo es la distribución de las responsabilidades de la reproducción social, que depende no sólo de lo que sucede al interior de los hogares, sino también de la existencia y calidad de servicios públicos y privados pertinentes a las necesidades reproductivas de cada sistema social.

No se trata sólo de la magnitud del tiempo involucrado, sino que es fundamental considerar su distribución. Como ya hemos señalado, muchas de las formas de flexibilidad laboral actuales representan rigideces para el trabajo reproductivo y de cuidado, y para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo propia por parte de los individuos. Al mismo tiempo, el trabajo reproductivo y de cuidado tiene sus propias rigideces. Si bien hay actividades sin horario, como podría ser el cuidado de la vivienda, atender a las personas, más aún si son niños/as, tiene un componente relativamente alto de horarios predefinidos. Muchos de los servicios públicos le suman más rigideces cuando parten del supuesto de la disponibilidad de las mujeres para adaptarse a los horarios que ellos fijan. La falta de flexibilidad se suele transformar en precariedad del uso de los servicios y de otras actividades. Por lo tanto, este juego de rigideces y flexibilidades resulta en precariedad en las condiciones del trabajo reproductivo y de cuidado que los hogares, mayoritariamente las mujeres, deben compensar.

Estas contradicciones e incompatibilidades en los tiempos es un problema de la sociedad en su conjunto, que como tal necesita buscar formas para enfrentarlas. «Una desvalorización ancestral del universo privado llevó a la sociedad a desconsiderar uno de los platos de la balanza. Esa desvalorización explica por qué la migración de las mujeres del hogar al espacio público se ha dado sin que la sociedad se preguntase, seriamente, cómo y por quién serían abastecidas las funciones que ellas desempeñaban. El hecho que el contrato social no haya sido revisado impone a las mujeres una aceleración de sus ritmos y cadencias». Pero esto no resolverá el conflicto. Empleados y empleadores tendrán que confrontar la verdad que está siendo esca-



moteada: el mundo del trabajo y el mundo de la vida dependen el uno del otro (de Oliveira 2005).

La flexibilidad laboral se presenta como una fórmula para compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo, sin percibir ni enfrentar el hecho de que la distribución de los tiempos los puede hacer incompatibles. El lenguaje comúnmente utilizado es conciliación trabajo-familia. Sin embargo, es necesario incluir otros aspectos de la vida extra-laboral cuando tratamos de debatir en torno a formas de flexibilidad virtuosas. El reparto de las tareas reproductivas y de cuidado al interior de la familia es condición necesaria, pero no suficiente.

Mantener y reproducir la fuerza de trabajo en las nuevas condiciones productivas y tecnológicas requiere capacitación permanente para enfrentar la inestabilidad laboral, la flexibilidad productiva y la obsolescencia rápida de las destrezas laborales. Las habilidades requeridas van más allá de la capacitación formal en la propia actividad: implican obtener capacidades generales que permitan enfrentar situaciones nuevas.

Además de la formación laboral para adquirir nuevos conocimientos y destrezas, se plantean exigencias en términos de habilidades personales, psíquicas e intelectuales necesarias para la rápida adaptabilidad a los cambios, capacidad de resolución de problemas, administración del tiempo propio y hacer posible la utilización de controles e incentivos laborales totalmente diferentes a los del período anterior.

Las capacidades que crecientemente se están requiriendo implican una forma de socialización y de inserción social que demanda también tiempo no laboral, que debe compatibilizarse con el trabajo productivo, reproductivo y de cuidado. Como señala Christopher Dejours (1998), sólo se puede beneficiar del dispositivo de formación de competencias aquel que logra utilizar eficazmente todas las técnicas que existen fuera del trabajo y que se dan por supuesto en cualquier trabajador o trabajadora en el momento actual. Este tipo de formación es, además, parte de la socialización temprana que se constituye, como hemos señalado, en nuevos requerimientos para el trabajo reproductivo.

Por otra parte, las actividades culturales y la participación ciudadana deben tener lugar en la vida de las personas, si pensamos en la reproducción social en un sentido amplio, pero inclusive si nos restringimos a la reproducción de la fuerza de trabajo.

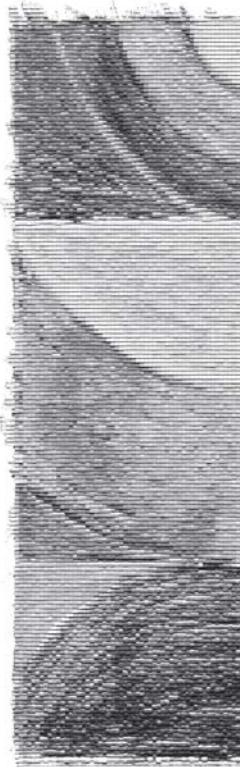
#### 4. A modo de conclusión: ¿flexibilidad para qué y para quiénes?

La polémica sobre flexibilidad laboral se presenta muchas veces como una dicotomía: por un lado, están quienes quieren «flexibilizar» –generalmente empresarios–, y por otro, quienes supuestamente buscan «rigidizar» las relaciones laborales –generalmente trabajadores, sindicatos y algunas instancias del aparato del Estado. Los primeros quieren proyectar una imagen de impulsores del progreso económico y social, mientras los segundos son acusados de estar estancados en épocas pasadas. Visto desde el ángulo opuesto, la flexibilidad se considera como sinónimo de la eliminación de toda normativa protectora del trabajo (Yañez 2004).

Los empresarios atribuyen a las normas protectoras de la fuerza de trabajo la creación de rigideces que impiden que las empresas se adapten a situaciones cambiantes y sostienen que ello impide generar empleo por lo que la protección terminaría perjudicando a trabajadores y trabajadoras.

Dado que los derechos laborales y/o su aplicación se han debilitado en los países latinoamericanos, se puede explicar que exista resistencia de parte de las organizaciones sindicales a una «flexibilización» que, en términos de la mayoría, solo ha significado la pérdida de poder negociador de las organizaciones en el contexto de las transformaciones en la organización de la producción y el trabajo. La flexibilidad se ha integrado a la institucionalidad laboral por la vía de prácticas que operan muchas veces en los márgenes grises de la normativa laboral, con prácticas dominadas por relaciones desiguales de poder y marcadas por la debilidad de los actores laborales. Esta debilidad tiene relación con la inestabilidad y relaciones laborales atípicas, pero también a la flexibilidad en los lugares de trabajo y horarios (Todaro, 2004).

El trabajo remunerado de las mujeres se constituye como parte de la estrategia desreguladora en virtud de la segregación en trabajos peor pagados y de las formas de flexibilidad adoptadas. Esto es al mismo tiempo producto de la discriminación laboral de que son objeto y de la posibilidad que algunos de estos trabajos les otorgan para compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo no remunerado. Esta estrategia no se limita a los trabajos de peor calidad sino que también se presenta en trabajos de servicios más calificados y profesionales. La



tensión producción/reproducción que señaláramos en párrafos anteriores estaría impulsando una fórmula renovada de la división sexual del trabajo. Se adjudicaría a las mujeres trabajos que buscan nuevas formas de compatibilidad con el trabajo reproductivo y de cuidado, pretendiendo evitar cambios mayores en las relaciones de género y reproduciendo jerarquías en el ámbito laboral y privado.

La flexibilidad laboral es, por lo tanto, necesaria para la vida cotidiana de las personas, la que requiere de mayores márgenes de libertad en el trabajo remunerado. El dilema no es entre regular o desregular sino cuáles son las regulaciones que corresponden a la realidad actual y las requeridas para cumplir con su función de protección, que estarán en contraposición con las estandarizaciones rígidas que dificultan la protección de una población y relaciones laborales y sociales más heterogéneas. Pero los cambios en la organización de la producción y del trabajo repercuten no sólo en el ámbito laboral sino que se extiende al ámbito reproductivo en el sentido más amplio. Actualmente, la división sexual del trabajo productivo y reproductivo está cuestionada como sustento de la reproducción de la fuerza de trabajo. No sólo las mujeres se incorporan crecientemente al trabajo remunerado sino que cambian los requerimientos que presionan al trabajo productivo. Estos planteos conducen a la necesidad de poner al debate la construcción de un nuevo contrato laboral y de género que garantice la reproducción social.

Desde un enfoque económico más amplio, se abre un nuevo tipo de argumentación. Se plantea que la flexibilización ofrece posibilidades para debilitar las estructuras laborales rígidas que organizaban la vida de mujeres y hombres, permite reconocer la diversidad de los proyectos y estilos de vida, y por lo tanto, hace posible una mayor autonomía de las personas. Este discurso ve en la flexibilidad una oportunidad de reconciliación entre trabajo y vida personal, entre las jornadas laborales y las necesidades de educación y capacitación para el progreso en el trabajo, la posibilidad de compatibilizar el trabajo productivo y el reproductivo, y una estructuración de relaciones sociales de género más equitativas dentro y fuera del ámbito laboral. Pero esta perspectiva, a pesar de su validez en términos abstractos, es difícil de percibir como posibilidad en el contexto actual en que la flexibilidad laboral es controlada desde los intereses de la empresa.

Sin embargo, es fundamental analizar los procesos de construcción de agencia y las estrategias de acción de movimientos sociales para inci-



dir en el curso de los acontecimientos. En este sentido resulta pertinente cuestionar la dicotomía con que se aborda el tema y poner al debate argumentos que muestren los límites de la flexibilidad realmente existente. En este sentido, creemos importante no confundir la flexibilidad propiamente tal con el encauzamiento regulatorio específico de este proceso de desregulación neoliberal que ha tenido lugar durante las últimas décadas, orientadas a disminuir costos y/o a mejorar la competitividad de corto plazo. La flexibilidad laboral, como otras categorías socioeconómicas, es construida socialmente y, en tanto tal, ni sus contenidos ni su futuro están predeterminados (Yañez, 2004a).

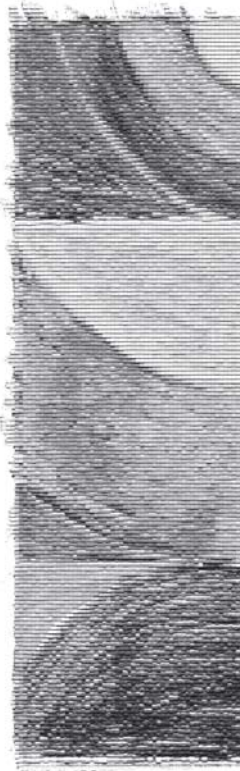
Un cambio en la organización productiva, laboral y de los mercados tiene como contrapartida la modificación de la institucionalidad adaptándola a las nuevas condiciones de la reproducción social, donde la reproducción de la fuerza de trabajo es parte fundamental. En este campo, el análisis de la relación entre tipos de flexibilidad y modalidades de las relaciones sociales, en particular las relaciones de género, tiene particular relevancia (Hirata, 2001).

La flexibilidad trae aparejados tanto efectos perversos como virtuosos, pero los costos y los beneficios no están repartidos equitativamente. Aunque hay conflictos evidentes, no necesariamente tendrá que ser un juego de suma cero. La sustentabilidad económica, social y humana pone el desafío ineludible de avanzar hacia un nuevo contrato social y de género.

El lugar del trabajo reproductivo en la organización del trabajo remunerado, en las instituciones laborales así como en las organizaciones sindicales es muy limitado. Ha ganado terreno lentamente en apenas algunos temas del debate económico: las explicaciones de la segregación laboral por sexo o sobre la discriminación en las remuneraciones. Se ha finalmente aceptado que permite entender mejor los movimientos en el mercado de trabajo. Pero no ha permeado hasta ahora el debate de las estrategias de desarrollo.

French–Davis (2005) sostiene que «el desarrollo requiere crear competitividad sistémica que se produce cuando el conjunto de la economía funciona crecientemente mejor y no existe sólo un sector dinámico sino un avance armónico de los distintos sectores, con creciente valor agregado y capacitación de su gente, trabajadores y empresarios».

Tomamos esta cita sólo para mostrar que la mirada sistémica es limitada si los y las economistas no toman también en cuenta el «sector»





que reproduce la fuerza de trabajo. Cuando hablamos de competitividad sistémica en relación al trabajo, se enfatiza la calidad de la educación, pero también cada vez se le está dando mayor importancia a la necesidad de capacitación permanente, que vaya adaptando a trabajadores y trabajadoras a los cambios rápidos en las formas de producción. Creemos que esta visión, que toma en consideración los cambios globales, sigue siendo parcial. Se asume que la reproducción de la fuerza de trabajo, como un conjunto de trabajos que incluyen el cuidado no remunerado y la coordinación entre los diferentes componentes de la reproducción, se producirá automáticamente, o peor aún, que no es bien producido.

Producción y reproducción son partes de un mismo proceso. Integrar el tema de la reproducción social en toda su complejidad al debate económico y de los actores sociales es una tarea recién comenzando.

## Bibliografía

- AGUIRRE, Rosario y BATHYÁNY, Karina (2005). *Uso del tiempo y trabajo no remunerado. Encuesta en Montevideo y área metropolitana 2003*. Montevideo: Unifem/Universidad de la República.
- BALBO, Laura (1978). *La doppia presenza*, Bari:Inchiesta, 32.
- CARRASCO, Cristina; ALABART, Anna; COCO, Andrés; DOMÍNGUEZ, Màrius; MARTÍNEZ, Àngels; MAYORDOMO, Maribel; RECIO, Alberto y SERRANO, Mònica (2003). *Tiempos trabajos y flexibilidad: una cuestión de género*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- CASTEL, Robert. Entrevista de Mabel Thwaites Rey: «Trabajo móvil pero seguro». Clarín, Buenos Aires, 21 de agosto 2005.
- Centro de Estudios de la Mujer (2002). *Cambios en el trabajo. Condiciones para un sistema de trabajo sustentable*. Santiago: Ediciones CEM.
- CEPAL (2005). Reunión Regional «Las Encuestas de uso del tiempo: su diseño y aplicación». Santiago, Chile.
- DEJOURS, Christophe (1998). «Centralité ou déclin du travail?». En: Jacques Kergoat, Josiane Boutet, Henri Jacot, Danièle Linhart, orgs. *Le Monde du Travail*. Paris: Éditions La Découverte.
- DE OLIVEIRA, Rosiska Darcy (2005). «Reengenharia do tempo». Ponencia presentada en la XXXVIII Reunión de la Mesa Directiva de Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre.
- DÍAZ, Ximena (2004). «Flexibilización de la jornada laboral». En: Todaro, Rosalba y Sonia Yañez (eds) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Chile. CEM.
- DÍAZ, Ximena y LÓPEZ, Diego (1999). «Estrategias flexibilizadoras del tiempo de trabajo en Chile». En: *Avance en las Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Trabajo 1994-1999 y desafíos al siglo XXI*. Santiago, Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión Social/SERNAM.
- DÍAZ, Ximena y HOLA, Eugenia, editoras (2001). *Trabajo, Flexibilidad y Género: Tensiones de un proceso*. Santiago, Chile. Ediciones CEM.
- DÍAZ, Ximena y TODARO, Rosalba (2004). *Riesgos e inseguridades de las nuevas formas de uso flexible del tiempo de trabajo*. Serie En foco No. 35, Santiago, Chile. Expansiva.

- GÁLVEZ, Thelma (2001). *Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo*. Cuaderno de Investigación 14. Santiago, Chile. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios.
- GÁLVEZ, Thelma (2005). «Flexibilidad laboral ¿Quiénes y cómo se flexibilizan?». Ponencia presentada en *el Seminario Género y economía: Desafiando fronteras. Desarrollo de la disciplina y de las políticas públicas*. Centro de Estudios de la Mujer. Santiago, Chile. Mayo de 2005.
- HIRATA, Helena (2001). «Flexibilidad, trabajo y género». En: Díaz, Ximena y Eugenia Holo, editoras (2001) *Trabajo, Flexibilidad y Género: Tensiones de un proceso*. Santiago, Chile. Ediciones CEM.
- MAURO, Amalia y YAÑEZ, Sonia (2005). *Trayectorias laborales y previsión social en Chile en un contexto de flexibilidad. Resultados de una investigación longitudinal*. Cuaderno de Investigación. Santiago, Chile. Centro de Estudios de la Mujer.
- NUN, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ OROZCO, Amalia (2006). «Amenaza Tormenta: La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico». *Revista de Economía Crítica*. Núm. 5. pp. 7–37.
- PICCHIO, Antonella (1994). «El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado de trabajo». En: Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comp.) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Madrid, España. Fuhem/Icaria.
- PICKSHAUS, Klaus (2002). «Trabajo sin límites en el capitalismo flexible y la necesidad de contar con sistemas de trabajo sustentables». En: Centro de Estudios de la Mujer. *Cambios en el trabajo. Condiciones para un sistema de trabajo sustentable*. Santiago, Chile. CEM.
- TODARO, Rosalba (2003). «El impacto laboral de la inversión extranjera directa: la importancia del análisis de género». En: Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres». Barcelona, España. Icaria.
- TODARO, Rosalba (2004). «Ampliar la mirada: trabajo y reproducción social» En: Todaro, Rosalba y Sonia Yañez (eds) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Chile. CEM.
- TODARO, Rosalba y YAÑEZ, Sonia (eds) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Chile. CEM.
- WANDERLEY, Fernanda (2003). *Inserción laboral y trabajo no mercantil. Un abordaje de género desde los hogares*. La Paz, Bolivia. CIDES–UMSA/Plural.

YAÑEZ, Sonia (2004a). «La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y la reproducción» En: Todaro, Rosalba y Sonia Yañez (eds) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Chile. CEM.

YAÑEZ, Sonia (2004b). «Escenarios de flexibilidad laboral y formas de empleo flexible en el estudio de empresas». En: Todaro, Rosalba y Sonia Yañez (eds) (2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*. Santiago, Chile. CEM.



LAS DIMENSIONES NO ECONÓMICAS  
DE LA ECONOMÍA

NORMA SANCHÍS

## *NORMA SANCHÍS*

Norma Sanchís es socióloga de la Universidad de Buenos Aires. Es integrante y responsable del área de capacitación del Capítulo Latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio desde el año 2001 y en la actualidad, co-coordinadora de la misma. Trabaja en temáticas de movimientos sociales, comercio internacional y participación política, y en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de género.

Se desempeñó como Directora de Relaciones con la Comunidad del Consejo Nacional de la Mujer y en posiciones de responsabilidad en otras reparticiones públicas de Argentina. Fue coordinadora nacional del Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo del Ministerio de Trabajo, Consejo Nacional de la Mujer y OIT, y del programa PNUD de Fortalecimiento de las Organizaciones de Mujeres, del Programa Género en las Políticas Públicas del Banco Mundial y del proyecto OEA: Sistema de información del mercado laboral en Argentina. Ha sido consultora de organismos internacionales como UNIFEM, UNICEF, BID y PNUD. Formó parte del Equipo de Género para América Latina del Banco Mundial (1998–2002).

Es autora y editora de libros y artículos de su especialidad. Ha desarrollado también numerosos y diversos materiales de capacitación y difusión dirigidos a organizaciones sociales y de mujeres.

Es integrante de la Iniciativa Feminista de Cartagena y otras redes regionales e internacionales. Es representante por América Latina en el Grupo Internacional de Trabajo para la capacitación económica de mujeres, con sede en WIDE, Bruselas. Es miembro del Consejo de Directores del Foro Internacional Montreal (FIM), Canadá, que desarrolla acciones de fortalecimiento de la sociedad civil en su relación con los organismos multilaterales. Forma parte del Consejo Asesor de UNIFEM, New York.

## Las dimensiones no económicas de la economía

---

1. Introducción	167
2. Globalización neoliberal y democracia	169
2.1 <i>Actitud hacia las democracias         en América Latina</i>	173
2.2 <i>¿De qué democracia hablamos?</i>	175
2.3 <i>La perspectiva feminista</i>	179
3. Nuevos conflictos y actores emergentes	181
3.1 <i>Cambios en la protesta social</i>	183
3.2 <i>Nuevos debates</i>	187
4. Conclusiones	189
Bibliografía	194

---





# LAS DIMENSIONES NO ECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA

*Norma Sanchís<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

¿Qué relación existe entre el nivel económico y las dimensiones sociales, políticas, institucionales y culturales de una comunidad determinada? ¿Cuáles son las implicancias mutuas de las políticas económicas y las políticas sociales? ¿En qué medida las decisiones económicas incluyen contenidos sociales e, inversamente, qué articulaciones tienen las políticas sociales con la estructura económica?

De manera creciente en AL se hace visible la frustración y el malestar por los resultados negativos de las políticas económicas implementadas durante los 90.

Simultáneamente, se incrementa en la región la deslegitimación y la apatía hacia las democracias, en tanto se las visualiza como endebles e inestables. También es cada vez mayor la intolerancia a la corrupción de los distintos niveles de la institucionalidad pública, que pareciera adquirir características constitutivas y estructurales, necesarias para la autosustentabilidad del sistema.

Sin embargo, las críticas al sistema político–institucional y el desencanto con el modelo económico tienden a correr en paralelo, sin que se hagan visibles sus nexos y articulaciones.

La agenda pública ha estado conducida básicamente por el nivel económico con contenidos socialmente regresivos, los escándalos de corrup-

167

---

<sup>1</sup> Red Internacional de Género y Comercio – Capítulo Latinoamericano. Asociación Lola Mora, Buenos Aires, Argentina.

ción y la problemática de la seguridad. Mientras se mantienen los derechos políticos formales, se restringen y limitan los derechos civiles y sociales (O'Donnell, 2004).

Las decisiones macroeconómicas se revistieron en las últimas décadas de un carácter predominantemente tecnocrático, despolitizado, que encubre sus fundamentos ideológicos, los compromisos que resguardan, las relaciones sociales de poder que las viabilizan y los valores que defienden (Stiglitz, 2004).

El debilitamiento de las democracias en América Latina encuentra una de sus raíces en esta falta de reconocimiento y visibilidad del proceso político y el conflicto social que entrañan las decisiones económicas.

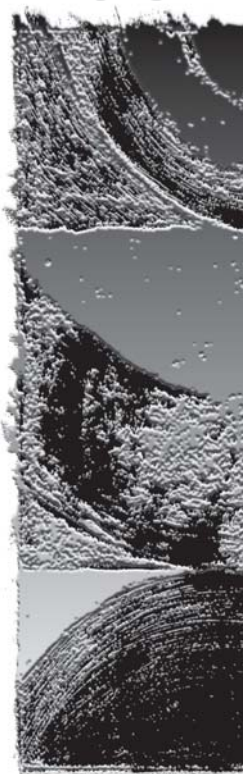
Pero lejos de ser autónomo e independiente, el modelo económico interactúa con un conjunto de instituciones sociales, políticas e ideológicas que lo viabilizan.

Durante los 90, a medida que se fue consolidando la soberanía de las leyes del mercado, se debilitó la autonomía de los gobiernos para definir sus acciones y políticas. Y esta debilidad de los gobiernos dio lugar a la implementación del modelo sin salvaguardas ni políticas preventivas de sus efectos perjudiciales sobre amplios sectores de la población.

Desde diversas perspectivas se señala la necesidad de democratizar el proceso de toma de decisiones macroeconómicas (Elson y Cagatay, 2000), transparentándolo y poniéndolo en debate entre los distintos actores sociales implicados. El movimiento de mujeres ha tenido un involucramiento creciente en estas temáticas de las que se había mantenido básicamente ausente.

Paralelamente, en la mayor parte de los países latinoamericanos se genera una dinámica poderosa de acciones colectivas y movimientos sociales, que expresan el conflicto derivado de situaciones de pobreza pero sobre todo de la profunda inequidad social que caracteriza a la región. Se abren debates sobre la legitimidad de la resistencia cuando las situaciones de exclusión implican la privación de derechos humanos fundamentales para garantizar la sobrevivencia.

El presente capítulo se propone analizar la interrelación entre la economía, la política, la sociedad y la gobernabilidad democrática en el marco de la centralidad del mercado; la dinámica de la sociedad civil, los cambios en las manifestaciones del conflicto social, la emergencia



de nuevos movimientos sociales y la participación de las mujeres como actoras en las protestas y propuestas, elementos todos que integran el escenario actual de América Latina y constituyen bases para alimentar nuevos consensos que la región está procurando como parte del necesario proceso de construcción de alternativas.

## 2. Globalización neoliberal y democracia

La apertura de las economías que caracteriza a la globalización neoliberal tendió a debilitar las instituciones democráticas y la representación política, limitando su capacidad para expresar y mediar entre los diferentes intereses en pugna. Inversamente, la debilidad del debate político y de la institucionalidad democrática permitió viabilizar las políticas que se profundizan en los años 90.

La mercantilización de la economía y la sociedad, invadió también el escenario político, diluyó las ideologías que fueron reemplazadas por la influencia mediática, puso precio a los votos, promovió el clientelismo y la negociación en las decisiones de gobernantes y legisladores.

Los procesos de apertura democrática de los 80 se dieron en paralelo a la implementación de políticas de ajuste que expulsaron a grandes masas humanas de las posibilidades mismas de subsistencia, aumentaron la desigualdad, la pobreza y la concentración, lo que generó una inestable resolución del tema de la legitimación (Nun, 2000).

Así, la paradoja de la gobernabilidad en América Latina radica en la coexistencia de un orden jurídico y político basado en la igualdad de la ciudadanía y un orden económico que preserva y acentúa la mayor inequidad del mundo en el acceso a la riqueza. La coexistencia de la libertad política y la liberalización económica crea vínculos complejos y genera contradicciones que requieren ser profundizados.

Los procesos de modernización del Estado que se dieron en varios países de América Latina durante los 90, apuntaron a dotar de mayor eficacia a las instituciones públicas, pero no contribuyeron a modificar los aspectos que hacen posible la gobernabilidad en sociedades con tan altos niveles de inequidad y exclusión. En otras palabras, se cuenta con estados más modernos pero incapaces de garantizar los derechos de los distintos grupos que conforman la estructura social.

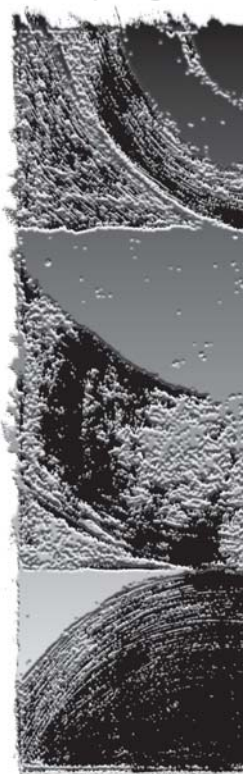
Sonia Fleury (2004) identifica dos etapas diferentes del proceso socioeconómico durante el siglo XX para varios países de América Latina, como es el caso de Brasil o Argentina. La primera, se caracteriza como un proceso de Desarrollo sin Democracia. Es la etapa del estado desarrollista sustentado en un pacto social corporativo, que hacia mediados de siglo impulsó una industrialización tardía, sustitutiva de importaciones y se basó en un ejercicio del poder con rasgos autoritarios y una ideología nacionalista.

Esta modalidad, con matices diferentes en algunos países, constituyó una versión autóctona del keynesianismo europeo. Durante esta etapa, se implementaron medidas de integración y protección social, que nunca alcanzaron la envergadura y difusión que las mismas tuvieron en la sociedad salarial europea. En los países centrales, se consolidaron reglas de juego democráticas y una concepción de ciudadanía que tendió a integrar a todos los miembros de la comunidad.

En América Latina en tanto, se incorporó un sistema de protección social basado en el trabajo asalariado, con una ciudadanía regulada por el Estado y políticas asistenciales para quienes estaban excluidos del mercado de trabajo formal. Esto condujo en algunos casos a una incorporación de sectores fragmentados de la clase trabajadora, con carácter clientelístico, lo que derivó en procesos de déficit de gobernabilidad, en tanto incapacidad de articulación de intereses sociales confrontados, que sirvió como justificativo a gobiernos militares para imponer el control por la fuerza en diferentes períodos de la historia latinoamericana.

Otras vertientes de interpretación consideran que el Estado de Bienestar en países de América Latina no fue una concesión del capital, sino el resultado de la presión de los trabajadores que lograron instalar sus intereses particulares como intereses generales de la sociedad sin que ésta dejara de ser capitalista (Nun, 2000). Sin embargo, se trató de un capitalismo débil, que redundó en el rol desproporcionado del aparato estatal funcional al desarrollo del capital y la legitimación del poder. Aún en las etapas de mayor crecimiento de la industrialización sustitutiva de importaciones, con excepción de Argentina, Uruguay y Costa Rica, a fines de los ochenta América Latina brindaba el ejemplo por excelencia de desigualdad, pobreza y polarización social.

La crisis del Estado de Bienestar trajo aparejadas graves consecuencias sociales. El nuevo régimen de acumulación fortaleció la tendencia a la concentración de los ingresos y la exclusión de amplias capas de



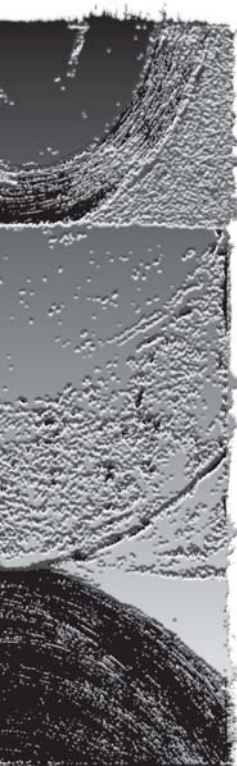
la población, en condiciones de desempleo y precariedad laboral. Paradójicamente, y a excepción de Chile, la redefinición del rol del Estado y el debilitamiento de la dimensión social de la ciudadanía, se produjeron en el marco de regímenes democráticos con amplio consenso de la población, que se van consolidando a partir de los 80. Esa relación paradójica entre la hegemonía neoliberal y la conformación de estados mínimos con apertura democrática y procesos participativos débiles domina el panorama regional de los 90.

Así, la globalización derivó en una etapa de Democracia sin Desarrollo, signada por las dificultades de los países para adecuarse al contexto internacional, la preponderancia del mercado y la exportación de capitales a partir del pago de la deuda (Fleury, 2004).

En esta etapa se produce el agotamiento del pacto corporativo que había caracterizado al período desarrollista y se hace visible la incapacidad gubernamental de responder a intereses de los actores tradicionales, con la consecuente inestabilidad de los gobiernos. Al mismo tiempo, las transiciones democráticas propician la identificación de las demandas ciudadanas de una pluralidad de actores sociales emergentes.

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo de las Democracias en América Latina del PNUD (2004), los procesos en las últimas dos décadas no generaron desarrollo económico ni inclusión social, y conformaron el triángulo que relaciona democracia, pobreza y desigualdad como característica peculiar de la región, es decir, la coexistencia del principio igualitario y la exclusión social, con las consecuentes tensiones y conflictos entre los distintos actores sociales. El informe señala la necesidad de ampliar la comprensión de este fenómeno, atendiendo por un lado la necesidad de viabilidad económica de la democracia para enfrentar la pobreza y la desigualdad y promover un proceso de desarrollo que aumente el bienestar de sus habitantes. Pero simultáneamente, la viabilidad política de las decisiones económicas, guarda relación con la facilitación del debate social sobre sus efectos y la consideración de las demandas de la ciudadanía. Es tan cierto que la gobernabilidad democrática no puede ignorar la inequidad y la exclusión social, como que las y los ciudadanos puedan expresarse libremente sobre las políticas que las condicionan.

Fleury (2004) identifica una serie de paradojas que genera a la democracia la inserción de las economías nacionales en la economía globalizada: paradojas de *democracias sin política*, ya que en lugar de



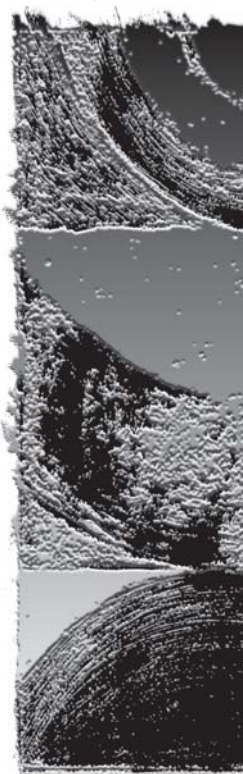
diversidad y debate pluralista se plantea el modelo económico como la única opción. Otras paradojas son las de *democracias sin inclusión*, en tanto conviven con niveles importantes de desigualdad y exclusión; *democracias sin capacidad regulatoria* en materia de flujos financieros, políticas fiscales, redistribución; *democracias con escasa capacidad de decisión y legitimidad*, en tanto son incapaces de equilibrar poderes entre sectores nacionales e internacionales; *democracias sin igualdad*, en la medida que se dismantelan y privatizan los sistemas de protección social solidarios y se diseñan políticas sociales focalizadas y estigmatizantes.

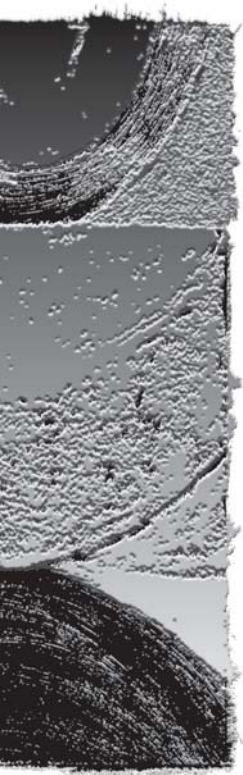
Como señalan Laclau y Mouffe (1985), la defensa de la libertad individual frente al Estado opresor fue el argumento enarbolado para dismantelar el Estado de Bienestar. El discurso hegemónico logró neutralizar las resistencias democráticas a la mercantilización, burocratización y homogeneización crecientes de la vida social. El relato posmoderno exalta la diversidad, el individualismo cultural, la multiplicidad de lenguajes, formas de expresión y proyectos de vida, y el relativismo axiológico. A su vez declara la obsolescencia del ideal de progreso, de la razón histórica, de las vanguardias, de la modernización integradora, de las ideologías y de las utopías.

El neoliberalismo capitalizó este discurso para legitimar la ofensiva del mercado; la exaltación de la diversidad redundaba en la valoración del mercado como única institución que garantiza la diversidad de preferencias, proyectos, lenguajes y estrategias y la que evita los excesos intervencionistas del Estado, que sólo tendrá funciones subsidiarias allí donde el mercado se muestra insuficiente.

La crítica de las ideologías y de las utopías se vuelca específicamente sobre el igualitarismo. El colapso del comunismo fue interpretado como el fracaso de la idea misma del socialismo y de una sociedad basada en la igualdad y el bienestar colectivo. El neoliberalismo acentuó el carácter de las democracias como defensa de la libertad individual frente a toda interferencia del Estado y desestimó el componente democrático que se apoya en la equidad social y la igualdad de derechos.

Si en el Estado de Bienestar los derechos sociales se asentaron en el empleo que actuó como factor aglutinador bajo el patrón del hombre proveedor, el desempleo estructural de la globalización genera amplios grupos excluidos imposibilitados para actuar en el mercado como productores o consumidores, y limita el ejercicio de los derechos de ciudadanía.





La política social pierde su alcance universal para transformarse en focalizada y selectiva, en procura de una supuesta optimización de la eficiencia en el gasto. El paradigma que la impulsa es el combate a la pobreza y su objetivo, el de compensar los «efectos no deseados» de las políticas económicas. Las políticas asistenciales se utilizan en muchos casos como instrumentos para aliviar situaciones de tensión social, que amenaza desestabilizar el sistema y cuestionar el modelo. Se rompe la articulación entre necesidades y derechos y se diluye la contribución de las políticas sociales a la ampliación de la ciudadanía y la inclusión social.

La corrupción gubernamental en la mayoría de los países de la región en las últimas décadas se vuelve un fenómeno generalizado, adoptando una amplia gama de modalidades, y se verifica en diferentes niveles institucionales. No es ya un fenómeno transitorio o propio de un determinado partido político, sino una característica estructural y constitutiva del sistema de dominación que se asocia al nuevo patrón de acumulación, para garantizar los fondos suficientes para su autosustentabilidad.

## 2.1 Actitud hacia las democracias en América Latina

Es evidente que los sistemas políticos no acompañaron ni se adecuaron a la dinámica de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Lechner (2002) se refiere a la creciente debilidad de la política para representar lo social. Esto provoca que la ciudadanía se siente cada vez más ajena a la comunidad política.

Sin embargo, y aún defraudada por el sistema político, la sociedad latinoamericana sigue valorando y defiende la democracia, al tiempo que acentúa sus demandas para la generación de espacios públicos con diversas modalidades para la participación, el diálogo y la deliberación (Calderón, 2004).

Los datos del Latinobarómetro<sup>2</sup> 2004 muestran que las opiniones y actitudes hacia la democracia en América Latina son complejas y no exentas de contradicciones: se la valora por sobre los regímenes auto-

---

<sup>2</sup> Latinobarómetro es una encuesta de opinión sobre los sistemas políticos que realiza anualmente una organización sin fines de lucro de Chile.

ritarios y se rechaza mayoritariamente a los gobiernos militares, aunque menos de un tercio está satisfecho con su funcionamiento: las expectativas ciudadanas son altas y fuertes las exigencias hacia las elites políticas. La encuesta detecta bajos niveles de lealtad ideológica y la disposición a sacrificar algunas libertades a cambio de más orden y prosperidad<sup>3</sup>. Se percibe una debilidad creciente de la capacidad de acción de gobiernos y partidos políticos frente al poder cada vez mayor de las grandes empresas, con una reacción contundente por parte de la ciudadanía.

Cabe señalar sin embargo que las actitudes hacia las democracias no son homogéneas en el continente<sup>4</sup>: Uruguay encabeza las posiciones mayoritariamente favorables, seguido de manera estrecha por Venezuela y a más distancia, por Chile y Argentina. Los países con mayor nivel de frustración al respecto, son Paraguay, Ecuador y Perú<sup>5</sup>.

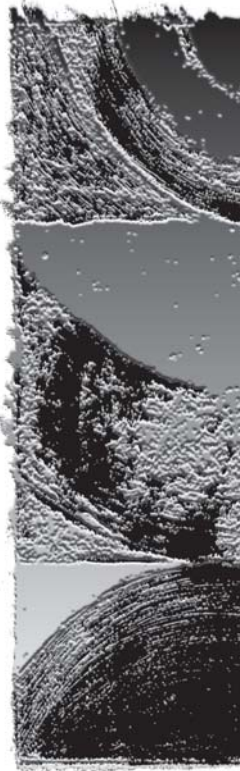
La encuesta indaga además sobre las razones de la discriminación social y detecta que ni la raza ni el sexo son prioritarias para la opinión pública, sino básicamente la pobreza (39%). Esto implica que la región registra una fuerte demanda de igualdad y de inclusión y que uno de los elementos más importantes para la consolidación de la democracia consiste en que la ciudadanía perciba que el gobierno prioriza los intereses de las mayorías y no el beneficio de unos pocos.

En esta línea, se evalúa que en términos generales las democracias tienen un desempeño deficiente en América Latina. Precisamente, la raíz de estas debilidades está anclada en la incapacidad (o falta de voluntad política) para encarar un proyecto de desarrollo, y de enfrentar cuestiones como la desigualdad social o la inseguridad. Las crisis económicas y la furia antiestatista de los planes de ajuste económico, confluieron para generar un estado y un sistema legal anémicos (O'Donnell, 2004), con instituciones ineficaces y con cobertura disímil en el conjunto del territorio nacional. Regiones enteras están en manos de distintas variantes de un derecho mafioso, y sectores minoritarios o mayoritarios de la población, como los indígenas o las mujeres soportan sesgos

3 Zovatto, Daniel (2004) [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)

4 Latinobarómetro 2005.

5 Las respuestas de satisfacción por el funcionamiento de la democracia en 2005 son: Uruguay: 63%; Venezuela: 56%; Chile: 43%; Argentina: 34%; México: 24%; Bolivia: 24%; Brasil: 22%; Paraguay: 17%; Ecuador: 14%; Perú: 13%.





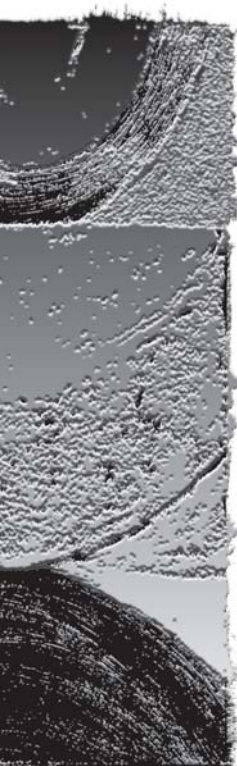
discriminatorios. Es un estado subordinado al poder económico, facilitador y no regulador de los impactos negativos y a veces devastadores de la globalización. Este cuadro da lugar en los países de América Latina a «ciudadanías de baja intensidad», que implican un respeto relativo de los derechos políticos y libertades que caracterizan al régimen democrático, simultáneamente con la negación de derechos sociales básicos que derivan de situaciones de pobreza y exclusión, y de derechos civiles que entrañan la inseguridad y la violencia y el acceso diferencial a la justicia. Así, los pobres no lo son sólo por sus carencias materiales sino también por su discriminación legal.

Sin embargo, la globalización económica no necesariamente conlleva el debilitamiento del estado y la deslegitimación democrática.

Frente a la desilusión con la democracia representativa y los partidos políticos, Holloway (2004) encuentra que más que un problema, esta crisis de la democracia podría verse como una oportunidad para plantear alternativas y crear nuevas modalidades de participación ciudadana.

Los derechos políticos, desvalorizados y deslegitimados en ocasiones como ejercicios puramente «formales» pueden ser consolidados a través de la ampliación de derechos civiles y sociales. Pero esto requiere de gobiernos y dirigencia política capaces de escuchar y responder a las demandas de los sectores populares.

Particularmente en América del Sur, pareciera estar incubándose un nuevo patrón de cambio regional. El panorama electoral de los años recientes tiende a expresar aspiraciones de las mayorías ciudadanas de disminución de la pobreza, de inclusión social y empleo, y ha propiciado las opciones de gobiernos que tienden a tomar cierta distancia de la ortodoxia neoliberal asociada a impactos sociales negativos.



## 2.2 ¿De qué democracia hablamos?

La mayor parte de los países latinoamericanos contemporáneos cumplen hoy con requisitos básicos del régimen democrático, es decir, celebran elecciones relativamente limpias, institucionalizadas e inclusivas y mantienen algunas libertades políticas en términos de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación relativamente pluralistas. El incumplimiento de estos requisitos básicos despierta airadas reacciones de la ciudadanía.

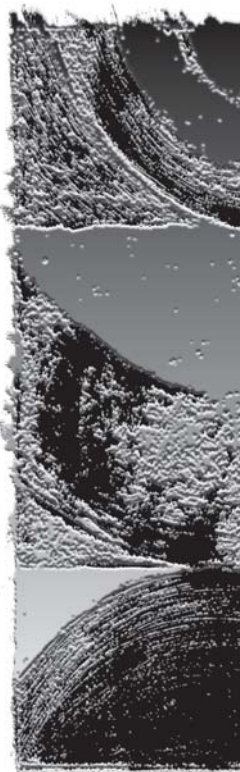
Lo cierto es que más allá de que el sistema o régimen democrático sea un componente indispensable de la democracia, por sí mismo es insuficiente para caracterizarla adecuadamente. El estado y el contexto social son también componentes importantes para esa caracterización (O'Donnell, 2004). Este marco da historicidad y contextos específicos a las democracias.

Por este motivo, los analistas tratan de identificar variaciones entre países según la forma de aplicación de estos atributos, y sobre el nivel de cobertura de los derechos por parte del estado y el sistema legal en la totalidad del territorio nacional. Considerando estos parámetros O'Donnell (2004), identifica un continuum de ajuste a los requerimientos del régimen democrático, con un extremo de mayor satisfacción en Uruguay, Costa Rica y Chile, y en el opuesto, a Paraguay y Haití, con una amplia gama de matices intermedios para el resto de los países de la región. En muchos casos, las diferencias tienen raíces históricas: mientras los países con democracias más consolidadas adquirieron primero los derechos civiles y después, con distinto grado de desarrollo, derechos políticos y sociales, otros países siguieron un patrón diferente. A partir de gobiernos de carácter nacional-populista, accedieron a derechos sociales, que se han visto seriamente deteriorados en las últimas décadas, con derechos políticos débiles y finalmente, derechos civiles de manera fragmentaria o sesgada (O'Donnell, 2004).

Desde otros análisis, la evaluación se complejiza y adquiere densidad teórica al incorporar otras vertientes que influyen el carácter de las democracias actuales, como son las herencias étnicas de aztecas, mayas e incas en la región andina y latinoamericana (Calderón, 2004). Del mismo modo, las variables relacionadas con el régimen social de acumulación vigente dan especificidad y particularidad al régimen político de gobierno (Nun, 2004).

De manera creciente, se pone también en debate la capacidad de las democracias latinoamericanas para conciliar la pluralidad de identidades, valores, adscripciones culturales. La contundencia de la exclusión, que socava los fundamentos democráticos, ocupa un lugar significativo en el debate teórico y político actual. El entrecruzamiento entre política, economía, estado, cultura y democracia se vuelve indispensable para un análisis comprensivo de la realidad regional.

Chantal Mouffe (1993) acude a una concepción de la democracia que incorpora el antagonismo y el conflicto, inevitable para dar cuenta de la



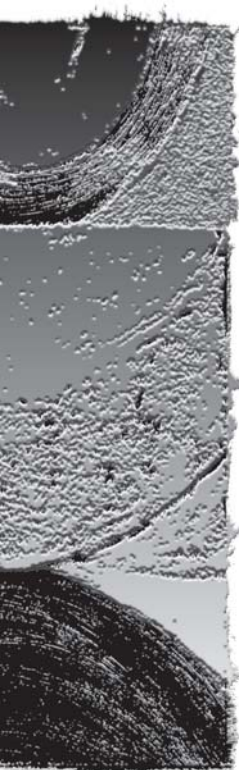
irreductible pluralidad de valores presentes en toda comunidad. Concebir la política como un proceso racional de negociación es para la autora eliminar la dimensión del poder y negar la política que conduce a la construcción de identidades colectivas. En la concepción de democracia radical, la cuestión no pasa por llegar a consensos sin exclusiones, sino más bien cómo una identidad se construye como oposición a otras identidades de una manera pluralista y equivalente, donde el opositor no es considerado un enemigo al que hay que destruir sino un adversario al que se reconoce la legitimidad de sus posiciones.

Contrapuesta a esta perspectiva, la democracia representativa en las últimas décadas se asienta en su extrema vulnerabilidad frente a los poderes económicos, los grandes actores económicos, que de alguna manera ejercen funciones políticas privadas y una especie de gobierno indirecto a través de su influencia en el Estado. Las corporaciones implementan mecanismos de aportes económicos en campañas electorales, que condicionan favores futuros del gobierno. En lugar de ejercer un papel regulatorio sobre los intereses económicos, el Estado termina siendo regulado y moldeado por ellos. Se percibe a la participación ciudadana como una amenaza y la democracia se vuelve tutelada, restringida y carente de legitimidad.

Los partidos políticos por su parte, sufren el deterioro progresivo de su función integrativa y de canalización de intereses ciudadanos para pasar a ser espacios de elites que distribuyen recursos para sostenerse en posiciones de privilegio y se distancian de sus promesas electorales. La ciudadanía no participa de las decisiones políticas, que son delegadas en los representantes elegidos. El voto tiene esa característica ambigua y paradójica: es un acto de participación política que implica la renuncia a la participación política (de Souza Santos, 2003).

Los grupos excluidos, como las mujeres, enfrentan obstáculos difíciles de franquear para cambiar su condición a través de los procedimientos formales de representación, salvo que se establezcan mecanismos compensatorios como las cuotas o políticas paritarias o se implementen mecanismos participativos de una naturaleza diferente.

De Souza Santos (2003) considera necesario trascender esta concepción de democracia, para la que comienzan a esbozarse alternativas. Más allá de debates conceptuales, pueblos y comunidades en diferentes partes del mundo mejoran la calidad y la intensidad de la democracia a través de iniciativas populares, presupuestos participativos,



planeación participativa de políticas. Se trata de experiencias dispersas y diversas, que tienden a construir nuevas modalidades que el análisis científico y el registro desde los movimientos sociales no ha podido todavía compaginar y sistematizar.

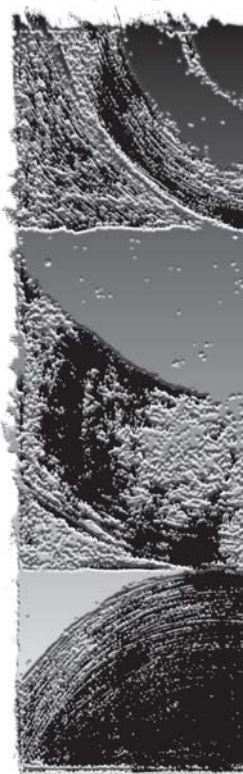
Estas modalidades participativas, de carácter contra-hegemónico, están emergiendo sobre todo en los niveles locales. Para salvar sus problemas de escala, se hace necesaria una combinación de los niveles representativo y participativo del sistema político; inclusive, la participación implica siempre algún nivel de representación. Los mecanismos formales que facilitan la participación: referendos, plebiscitos, consultas populares, instituciones de gestión municipal participativa y otras que puedan complementar creativamente las formas representativas, constituyen ejercicios efectivos de incidencia en las decisiones y de control social sobre los gobernantes.

Una concepción de la democracia que incorpore la transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida implica el reprocesamiento de jerarquías hacia situaciones más equitativas en las relaciones laborales, comunitarias y entre los géneros.

Los aportes de las corrientes feministas dentro de la ciencia política han puesto en cuestión la concepción de la democracia como un terreno de «iguales». Hacer caso omiso de las diferencias que producen desigualdades, genera mecanismos perversos que refuerzan esas desigualdades (Jardim Pinto, 2004). El tratamiento igualitario a actores diferentes, como las mujeres, genera exclusión y subrepresentación en los cargos electivos y en las jerarquías de la administración del estado.

Cabe preguntarse acerca de las potencialidades de la democracia para enfrentar las desigualdades sociales y su capacidad para contener especificidades como las femeninas. Las científicas políticas feministas tienen una voz importante en los debates acerca de la «democratización de la democracia», los espacios de representación/participación y la presentación de alternativas para superar las actuales limitaciones (Jardim Pinto, 2004). Las reflexiones sobre formas alternativas de democracia, políticas compensatorias para grupos subordinados y calidad del ejercicio ciudadano, apuntan a la construcción de mecanismos para promover la incorporación y la expresión de nuevos actores.

La tensión entre representación y participación no implica confrontación. Por el contrario, en la medida que existan espacios de participa-



ción, se tenderá a forzar la ampliación de los límites de la representación. Esta participación tiene momentos y espacios diferenciados: en el seno de la sociedad civil, relativamente desvinculada del aparato político partidario, se constituyen movimientos sociales en torno a intereses de sectores subordinados o excluidos. Los movimientos sociales relativamente autónomos tienen un rol clave para poner en tensión y presionar hacia el cambio del campo político excluyente.

Evitando las idealizaciones y sin desconocer jerarquías y mecanismos autoritarios también en el seno de la sociedad civil, la generación de espacios de participación que expresan intereses de grupos marginados garantiza la presión sobre la representación y el desarrollo de su potencial democratizador.

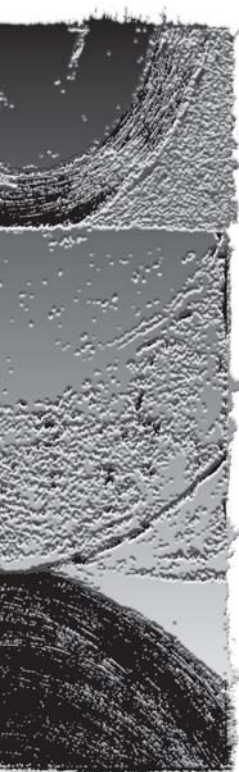
### **2.3 La perspectiva feminista**

Una concepción amplia de la institucionalidad democrática que involucre tanto la relación de la ciudadanía con el Estado como de los y las ciudadanas entre sí, debe dar cuenta de principios de redistribución y reconocimiento.

Según Fraser (1996), a partir de los 90 se produce una transición que va del reclamo de redistribución y justicia económica que acompañó las propuestas del socialismo, a la demanda de reconocimiento de la identidad cultural y de las diferencias, que caracteriza la actual economía globalizada postsocialista. La lucha por el reconocimiento adquiere caracteres paradigmáticos en el conflicto político de esta etapa: las banderas de la nacionalidad, la etnia o el género, adquieren preeminencia en las luchas políticas de las últimas décadas del siglo XX. La globalización homogeneizante coexiste con la revalorización de la diversidad y los particularismos.

La autora encuentra que ninguna de las posiciones se agota en sí misma y que es necesario combinar la teoría cultural/política de la identidad con la teoría social/económica de la redistribución: la integración de ambas demandas permite desarrollar el marco teórico adecuado en clave del tiempo actual, basado en una concepción de justicia.

Esto implica analizar dos tipos de injusticia: la socioeconómica, que diferencia grupos sociales según el acceso a recursos y oportunidades, y la cultural o simbólica, asentada en las representaciones socia-



les de comunicación, interpretación y respeto de las identidades diversas, que no necesariamente corresponden al grupo dominante.

Así, la injusticia política corre en paralelo con la injusticia económica. Pero ambas se entrecruzan y articulan y producen en conjunto subordinación económica, social, política y cultural. Las dos presionan contradictoriamente y entran en tensión cuando se trata de diseñar políticas de igualdad y también de diferencia, como propone el feminismo.

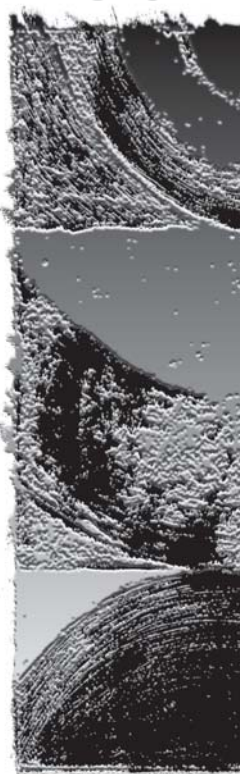
El género es un caso paradigmático de subordinación económica y cultural/política. Desde su identidad de género, las mujeres requieren tanto un reconocimiento equitativo por sus contribuciones y aportes, como un reconocimiento identitario de sus diferencias, según sus especificidades de género.

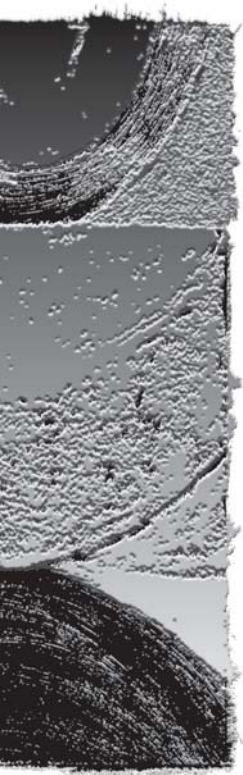
Las concepciones alternativas y no antagónicas de redistribución y reconocimiento, pueden satisfacer requerimientos de justicia y equidad que permitan profundizar la democracia.

La oposición entre perspectivas de igualdad y diferencia no se resuelve sino concibiéndolas como tensión permanente entre el reconocimiento de la diferencia —lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo— y lo universal basado en la equidad de las diversidades (Mouffe, 1997).

El proceso democrático implica incorporar una lógica colectiva en procura de un bien común, que supere el individualismo y la fragmentación que impone el mercado. Sin embargo una democracia pluralista no puede aspirar a una única concepción del bien común, de base racional y homogeneizante. Esto implica una gestión deliberativa de las políticas públicas, que admita la confrontación y el conflicto asentados en los intereses de diferentes actores sociales.

En esta línea, la profundización de la democracia implica incorporar el enfoque de género en las relaciones institucionales y como meta en el diseño de políticas. Narda Henríquez (2001) considera que en la actualidad existen condiciones en el contexto y en el debate público para plantear la equidad de género como tema de política, y para implementar una institucionalidad gubernamental responsable de velar por la inclusión de la equidad de género en el diseño de políticas. Estos lineamientos favorecen el reconocimiento de las mujeres como actoras sociales con derecho a participar en los espacios públicos —donde se identifican y construyen las necesidades sociales— y a ser interlocutoras del Estado.





El reconocimiento de la equidad de género como una dimensión fundamental de la equidad social se sustenta en gran medida en la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en las últimas décadas, en el tipo y calidad del conocimiento que se ha producido, así como en el debilitamiento de las resistencias que suscita este nuevo actor social cuyas demandas cuestionan la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana (Henríquez, 2001).

Los avances en materia de equidad de género en veinte años de apertura democrática no han sido lineales. Está pendiente su fortalecimiento como una dimensión inevitable de la equidad social, la profundización de su articulación con los otros sistemas de relaciones sociales, y su inclusión como tema de política y responsabilidad gubernamental.

La incorporación de la equidad de género como un principio organizador de la democracia enfrenta diversas barreras:

- El defasaje temporal que se produce entre los cambios en las prácticas y las imágenes: a pesar de la dinámica de cambios en los roles de género, las imágenes persisten con escasa flexibilidad para incorporar esos cambios.
- Las resistencias de los hombres a ceder espacios en ámbitos públicos y privados, cuando las mujeres proponen una distribución equitativa de los mismos.
- La necesaria revisión de la construcción de género masculina que trae aparejada el cuestionamiento de la construcción social de la femineidad.

En este contexto adquiere un mayor sentido la propuesta de las feministas de destrabar los mecanismos que impiden la igualdad de oportunidades. Igualdad entendida no sólo en relación a la distribución de los bienes, de los derechos y de las obligaciones, sino también en relación a la participación en la determinación de las reglas que norman la sociedad.

### 3. Nuevos conflictos y actores emergentes

En los nuevos escenarios que genera la inserción en la globalización, y al ritmo que se debilitan los actores sociales tradicionales, se abre una

diversidad de manifestaciones de movimientos sociales y nuevas formas de asociativismo de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

La insatisfacción y el malestar creciente por los resultados de las políticas que se implementaron en América Latina en las últimas décadas, dan paso a una protesta social que se hace visible y se intensifica en esta primera década del siglo, recorriendo de manera heterogénea y cambiante a toda la región.

En las últimas décadas se han dado en América Latina, procesos paradójales de fragilización de la democracia y debilitamiento del estado, en forma paralela con una dinámica formidable en la sociedad civil y una renovación organizativa de movimientos sociales.

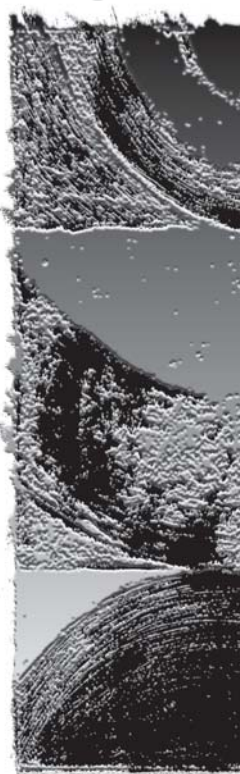
De esta forma, a los mecanismos institucionales vigentes en la región, se superponen formas de expresión de la protesta social que puede ser más o menos virulenta y en mayor o menor medida canalizada por vías institucionales, dependiendo de los contextos sociohistóricos de los países.

Los movimientos sociales, que tuvieron fluctuantes y diversas modalidades de expresión en la historia latinoamericana, se presentan en la actualidad con nuevos rasgos y complejidades, que se expresan y articulan a nivel local, nacional y global (Sanchís, 2004).

Los efectos de violencia cotidiana que generan las políticas neoliberales amenazan la dignidad humana, la calidad de vida y los lazos de solidaridad. A medida que el modelo pierde legitimidad y muestra su incapacidad y falencias para resolver situaciones de pobreza e inequidad, se acrecienta el descontento social y el malestar se pone de manifiesto a través de conflictos que se multiplican y extienden.

En este contexto, resulta relevante analizar las vías y modalidades por las que transcurre el conflicto social hoy y las posibilidades existentes para la gobernabilidad democrática en la región.

La movilización social suele ser vista como amenaza a la gobernabilidad, pero podría ser también valorada como una política contenciosa vital para la profundización democrática (Conaghan, 2004). En este sentido, el aumento en la conflictividad social de la última década podría ser leído como un incremento en la conciencia de los derechos ciudadanos en América Latina y un mayor desarrollo de las instituciones que pueden expresarlo.





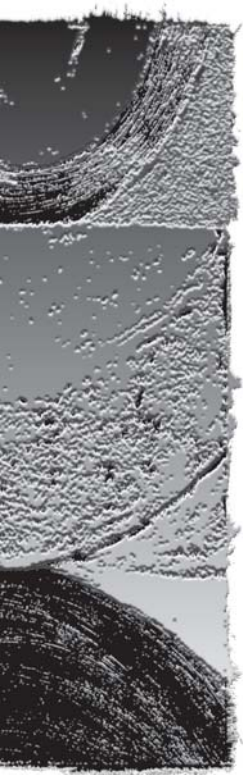
### 3.1 Cambios en la protesta social

Atendiendo a sus modalidades más extendidas, puede decirse que durante buena parte del siglo XX la protesta estuvo encarnada por actores corporativos (obreros, agentes estatales, trabajadores rurales), basada en la huelga como forma predominante de lucha y centrada en la fábrica o el lugar de trabajo, emplazados en centros urbanos, en general cercanos al poder político. Básicamente, las reivindicaciones giraban en torno a los niveles salariales y condiciones laborales. Sus repercusiones tenían alcance en el ámbito local o nacional, aunque esto no impedía la relación internacional entre actores semejantes.

Desde mediados de los 90, y en correlación con los cambios en los patrones laborales, estas modalidades de protesta comienzan a superponerse con nuevas formas de expresión del conflicto social. Aún cuando continúan expresándose de manera particularizada, los actores tradicionales se integran también en redes multisectoriales y diversas, que tienden a desarrollar niveles importantes de reconocimiento y tolerancia de sus identidades y respeto de las diferencias. Las reivindicaciones comienzan también a diversificarse, con la coexistencia de una pluralidad de intereses, que a veces se contraponen entre sí. Las temáticas son más integrales y suelen abarcar muchos aspectos de la vida, incluyendo el cuestionamiento a políticas macroeconómicas y sociales, como las privatizaciones o los recortes presupuestarios a la salud o la educación, la explotación de los recursos naturales, o la demanda de derechos económicos y sociales.

En este período tendió a fortalecerse el reconocimiento de las mujeres como actoras sociales, aunque ya traían una historia y experiencia: se habían manifestado frente a las dictaduras militares, sostuvieron estrategias de sobrevivencia familiar y comunitaria en las crisis económicas y fueron incorporándose paulatinamente a la escena política a partir de las aperturas democráticas.

Pero acompañando a los actores emergentes, durante las últimas décadas se fortalecieron procesos asociativos en sus organizaciones y redes y, de manera creciente, están tejiendo tramas de relaciones con otro tipo de organizaciones y sectores. Así, logran colocar en el debate público sus demandas específicas (como los derechos sexuales y reproductivos), hacen visibles sus contribuciones a la economía y a la democracia, al mismo tiempo que se van incorporando en debates más



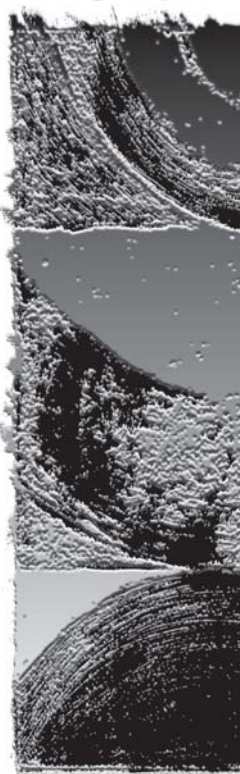
amplios como los procesos políticos y económicos por los que atraviesan sus países y sus comunidades.

Otra de las características diferenciales de estos actores sociales emergentes es una mayor permanencia de la movilización: son más duraderos en sus modalidades organizativas.

La crisis económica y social de 2001, transformó a la Argentina en un laboratorio privilegiado para estudiar las expresiones innovadoras de los movimientos sociales y los actores emergentes.

Al respecto, los estudios recientes recogen aspectos novedosos, como la integración de temas político–sociales con el nivel de los sentimientos, el placer y el cuerpo, y la articulación de temas asociados a niveles productivos y reproductivos en el debate al interior de los grupos (Di Marco, 2003). En espacios como las asambleas barriales o las fábricas «recuperadas» que se dieron en la Argentina post–crisis, las características de mayor horizontalidad, participación y descentralización resultó propicia para la participación de las mujeres. Las relaciones entre los géneros se volvieron más simétricas e igualitarias; las formas de participación menos segmentadas. «Las mujeres que participan, discuten y toman decisiones tendientes a la realización de proyectos solidarios, con contenido político, no se plantean un trabajo asistencial ni lo perciben como una extensión del altruismo materno, sino como una obligación vinculada a una lucha por la justicia social» (Di Marco, 2003).

Estudios sobre los procesos en fábricas recuperadas por los trabajadores y trabajadoras que habían sido abandonadas o declaradas en quiebra por sus propietarios a partir de la crisis, muestran también formas innovadoras de procesamiento de las relaciones de género. En estos casos, el cambio en las relaciones laborales, que estableció patrones más horizontales, con fomento de prácticas como la sustitución del control por la autodisciplina y responsabilidad frente al grupo, mecanismos de información y transparencia en las comunicaciones y toma de decisiones colectivas, tendió a favorecer una inserción más equitativa de las mujeres. No sólo se equiparan las asignaciones salariales, sino que se abren espacios para el desarrollo de liderazgos femeninos tanto en los procesos de recuperación de las fábricas como en la relación con otras organizaciones sociales, las autoridades o los medios de comunicación. Estos desempeños implican tensiones y nuevos procesamientos de la relación entre la esfera laboral y los roles domésticos tradicionales, con formas de resolución de vertientes variadas.

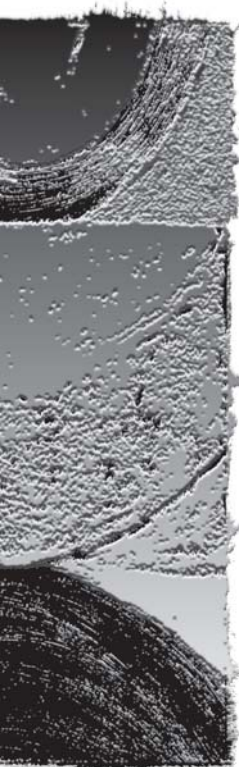


En toda la región se diversifican formas novedosas o hasta ahora no tan extendidas de la protesta, como el bloqueo de calles o caminos, o la ocupación de tierras. La protesta, aún desde lugares distantes y apartados del poder político, puede alcanzar una repercusión amplia basada en la globalización de las comunicaciones y el desarrollo de las tecnologías informáticas.

Algunas interpretaciones recientes (Alegre, 2005) otorgan legitimidad al bloqueo de rutas y caminos por parte de desocupados, en tanto constituye una medida asimilable al derecho de huelga. El razonamiento sería: si la huelga es el derecho de interferir el desarrollo de una actividad económica y un proceso de producción por parte de trabajadores empleados en defensa de sus condiciones laborales o incluso de sus derechos civiles o políticos, resultaría arbitrario negar esa posibilidad de interferencia a quienes carecen de trabajo, o a quienes se les niega sistemáticamente el empleo. En esa medida, los bloqueos de caminos serían «la huelga de los desocupados», que recurren a ese mecanismo como la forma más eficaz de presión para mitigar la exclusión social y económica que sufren de forma sistemática.

La localización territorial expresa por un lado una identidad cultural compartida, pero también constituye una forma de ocupación de la escena pública. Nuevamente, las mujeres se mueven en estos espacios con mayor soltura y familiaridad que en los espacios corporativos tradicionales. Sin embargo, parece importante profundizar acerca de los cambios en las relaciones entre los géneros, para constatar si las condiciones más equitativas conducen efectivamente a cambios significativos en los estereotipos sexuales. Es claro que hacia adentro, estas expresiones de la sociedad civil no están exentas de tensiones y contradicciones, incluyendo tensiones en las relaciones de género y distribución de roles. También promueven divergencias de intereses entre distintos grupos subordinados.

La magnitud y alcance de la globalización contemporánea otorga nuevos sentidos a las dimensiones de lo local, lo nacional y lo global. Las significaciones de la interrelación entre estos niveles diferencian a los nuevos movimientos sociales de los movimientos tradicionales (Jelin, 2003). Las demandas colectivas en el ámbito local se interpenetran y articulan con niveles más amplios. A su vez, los actos a escalas regionales o globales —los foros alternativos a las conferencias de Naciones Unidas, por ejemplo— enriquecen el sentido de la acción local.

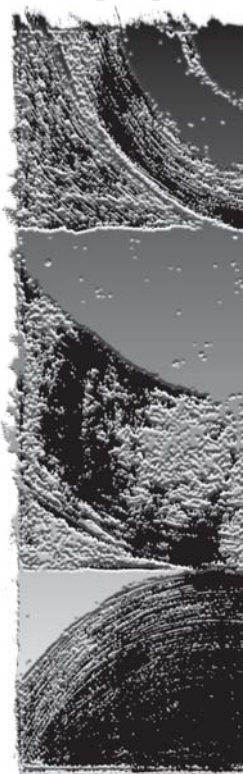


Esta doble vía entre lo local y lo global tiene una expresión paradigmática en el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MML) de Argentina, como integrantes de la pequeña y mediana producción agrícola familiar (Bidaseca, 2004)<sup>6</sup>. La articulación entre la acción colectiva a nivel local y global se amplía en la interrelación entre los impactos de la globalización económica y la acción política.

La acción colectiva también está presente en los espacios internacionales<sup>7</sup>. La participación de las mujeres fue creciendo en las sucesivas Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, a partir de la primera celebrada en 1975. Los espacios no gubernamentales desarrollados por fuera y en paralelo a las conferencias oficiales se caracterizaron por su diversidad, multisectorialidad y horizontalidad. Pero la participación también se expresó al interior de las dinámicas de los espacios oficiales, con distintas estrategias de lobbying, presión e incidencia. La movilización y la protesta acompañan las reuniones de organismos multilaterales como la OMC, el Foro Económico de Davos, las asambleas del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, las cumbres del Grupo de los 8 (G8).

El Foro Social Mundial, concebido inicialmente como contracara del Foro Económico Mundial de Davos, es sin duda la expresión más visible de la movilización que articula el nivel local, nacional y global para cuestionar, generar propuestas y desarrollar una agenda alternativa al curso de la globalización que imprimen los gobiernos y representantes más poderosos del sector privado.

Frente a los nuevos actores sociales emergentes, los partidos políticos tienden a manifestar una hostilidad inicial, en tanto perciben amenazado su rol de canalización de las demandas colectivas. Se parte de la



---

6 A partir de la apertura comercial de los 90 y para poder competir con la producción internacional, buscan créditos para la incorporación tecnológica en bancos nacionales y privados, pero no logran confrontar con éxito a la producción subsidiada de los países más ricos. Incapaces de pagar sus deudas, las parcelas son enviadas a remate, pero esta amenaza provoca la reacción y resistencia colectiva que protagonizan las mujeres que inician acciones pacíficas exitosas a fin de detener las subastas, convocan a los medios de difusión, comienzan a integrarse con otros grupos locales en situaciones similares, generando primero redes nacionales y después, intercambios internacionales.

7 Los Foros no Gubernamentales acompañaron las conferencias de Naciones Unidas de los 90 de Medio Ambiente, Derechos Humanos, Población, Mujer, Desarrollo Social, Hábitat, Financiación para el Desarrollo.

idea excluyente de que la representación electoral coincide con el monopolio de la organización política, y se resta legitimidad a los movimientos sociales.

Por parte de los movimientos sociales también existe una visión antagónica hacia los partidos políticos, con prevenciones de riesgos de cooptación (de Souza Santos, 2003).

También hay una tensión entre los movimientos sociales y las instituciones del Estado, que tienden a rechazarlos porque no pueden procesar ese nivel de participación o intentan seducirlos con prebendas clientelísticas.

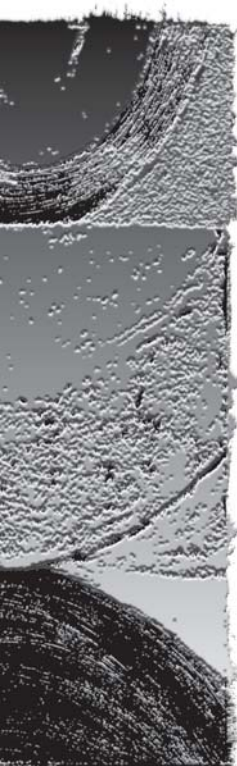
En ocasiones, la tensión se traslada al interior de los propios movimientos, cuando frente a gobiernos que evidencian mayor apertura y receptividad, algunos mantienen la autonomía, con formas de organización más autorreferenciadas para desarrollar su propia agenda, mientras otros se incorporan a programas e inclusive a las propias estructuras del estado. En muchos casos, los niveles gubernamentales abren espacios de interlocución más o menos institucionalizados con estas organizaciones, como canales alternativos a las vías de representación tradicionales.

### 3.2 Nuevos debates

Las dinámicas innovadoras en materia de contenidos, formas de protesta, actores involucrados y escenarios, generan nuevos debates que hoy se expanden en la región y atraviesan el activismo y la academia.

Uno de estos debates provocadores es el que se abre en torno al derecho de resistencia en casos de carencia extrema (Gargarella, 2005). El análisis interroga sobre la legitimidad de la resistencia para aquellas personas que viven en situaciones de pobreza extrema, situando la cuestión en el marco de los derechos humanos.

Se parte de la premisa de que ninguna persona es capaz de gozar de derechos que supuestamente posee, si carece de elementos esenciales y condiciones mínimas para tener una vida digna. La cuestión es cómo y con qué criterios pueden ser definidas esas condiciones mínimas que hacen a los derechos sociales (de desarrollo humano) y a los derechos civiles (de derechos humanos). Parece prácticamente imposible alcanzar un consenso en este límite que sea claro y generalizable (O'Donnell, 2004). Las enumeraciones demasiado estrechas son criti-



cadras por minimalistas y las extensivas, por poco realistas. Algunos derechos considerados estratégicos, estarían relacionados con cuestiones de seguridad, subsistencia y libertad<sup>8</sup>. En todo caso, históricamente algunos derechos han sido disputados y redefinidos a partir de procesos sociales conflictivos y convulsionados.

Una de las preguntas desafiantes es porqué este debate no entra en consideración del constitucionalismo contemporáneo, a pesar de la vigencia que el mismo tuvo en la discusión teórica sobre el derecho de resistencia durante más de cuatro siglos.

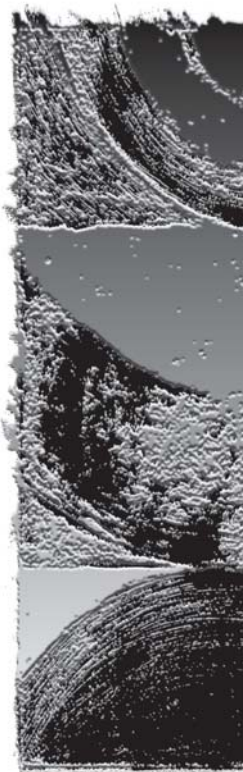
Esta ausencia de debate es llamativa a pesar de que «en la actualidad, no deben haber dudas acerca de la existencia de importantes segmentos de la sociedad que tienen serias dificultades para satisfacer las necesidades más básicas, para hacer conocer sus puntos de vista, para demandar de modo exitoso por la introducción de cambios en el derecho, o para reprochar las acciones y omisiones de sus representantes» (Gargarella, 2005).

Este planteo general del derecho de resistencia frente a situaciones de severa exclusión social e instituciones del Estado que la perpetúan, se complejiza cuando se trata de definir qué situaciones se encuadran en este tema y cómo se caracterizan los grupos afectados.

Algunas condiciones que validarían el derecho a la resistencia serían el hermetismo del sistema político frente a las demandas de sus representantes y la ceguera o falta de voluntad para solucionar las situaciones de marginación y privaciones extremas.

La resistencia implicaría así desafiar un orden jurídico político intrínsecamente injusto, frente al cual no existen otras vías para remediarlo o cambiarlo. «Una de las razones más poderosas detrás de las movilizaciones populares de los últimos tiempos es la percepción de la existencia de una irrefrenable arbitrariedad en el ejercicio del poder, de una incontenible corrupción en los funcionarios públicos y de una sistemática vulneración de la independencia de poderes, especialmente del judicial» (Alegre, 2005).

Un caso interesante fue la forma de resolución de la ocupación ilegal de tierras por parte de personas sin techo en Sudáfrica. Siri Gløppen



---

<sup>8</sup> Shue, 1996, citado por O'Donnell, 2004.

(2005) inscribe esta experiencia en el marco de un país de desarrollo medio con una de las desigualdades más agudas del mundo, una altísima proporción de población en situación de indigencia, un nivel de desempleo devastador y un déficit grave de viviendas, características todas que se agudizaron con la liberalización económica implementada a partir de los 90. Simultáneamente, y en razón de los antecedentes del Apartheid y discriminación racial, existe una experiencia histórica de protestas masivas y desafíos a medidas gubernamentales y disposiciones legales que propiciaban injusticias severas.

Siendo un país de «constitucionalismo fuerte» a partir del gobierno que se inicia en 1994, la corte dictaminó la necesidad de balancear los derechos de propiedad con el derecho a la vivienda, reconociendo a ambos como legítimos, ordenando al Estado a respetar el emplazamiento de los invasores hasta tanto se les brindara otra solución de vivienda y a pagar una compensación a los propietarios de las tierras (recompensando de alguna manera las acciones ilegales de ocupación), en virtud de su responsabilidad en la violación de derechos sociales básicos, a fin de evitar (con una eventual expulsión), generar injusticias aún mayores.

Situaciones de este tipo tienen estrechas similitudes con las experiencias y vivencias de amplias capas de la población en América Latina y las formas de protesta y resistencia que se están implementando.

#### 4. Conclusiones

El discurso neoliberal se asentó sobre la crisis del sentido de lo comunitario, se fortaleció con la caída del muro de Berlín, el colapso del bloque del Este, el desvanecimiento de proyectos de utopías y expectativas de sociedades más igualitarias.

En la mayor parte de los países de América Latina este discurso constituyó el marco hegemónico entre los 80 y los 90, en coincidencia con la caída de gobiernos dictatoriales y el tránsito hacia aperturas democráticas. El supuesto de la igualdad ciudadana se correlacionó con un modelo económico concentrador que acentuó las inequidades y que derivó en fragmentación y exclusión de amplios sectores de la población. Así, se produjo una progresiva deslegitimación del sistema democrático y de instituciones como los partidos políticos que comenza-

ron a ser vistos como corruptos y salvaguarda de los intereses de los poderes concentrados.

La fragilidad de la institucionalidad democrática impidió procesar el conflicto social entre intereses contrapuestos. La protesta fue percibida como mero intento de desestabilización del orden establecido y la concepción de gobernabilidad, como puro control del desorden y represión de acciones de resistencia, en la supuesta necesidad de proteger la seguridad del sistema.

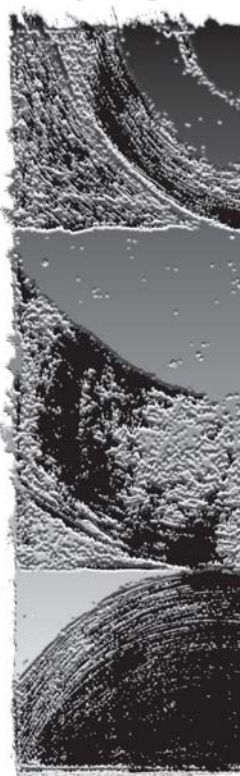
El pensamiento hegemónico desconsideró la confrontación e incoherencia entre el modelo económico excluyente y la fragilidad de la institucionalidad democrática; entre la gobernabilidad y la búsqueda de la inclusión social y la reducción de las desigualdades.

Esta disociación conlleva implicancias sociales múltiples y complejas. Muchos sectores subalternos fueron presa de diversas formas de cooptación, víctimas de sentimientos de resignación como consecuencia de no visualizar alternativas, o portadores de furias descontroladas por sentirse denigrados y estafados.

La inseguridad que deviene del delito y el crimen de sectores excluidos, convoca a amplios sectores de la sociedad a reclamar medidas represivas, como el incremento de los niveles de penalización y la represión policial de las expresiones de descontento. En sociedades con altos niveles de pobreza, fragmentación y polarización, no parece posible conciliar intereses individuales dispares y antagónicos; las condiciones para la convivencia se vuelven cada vez más difíciles e intolerables.

La separación entre economía y política, la identificación de la política con la corrupción, vacían de sentido a las instituciones y desalientan la lucha para recuperar el poder regulador del Estado sobre el capital.

La búsqueda de nuevos equilibrios requiere el reprocesamiento de las relaciones entre las corporaciones transnacionales y los estados nacionales, capaz de desafiar la actual estructura hegemónica (Laclau y Mouffe, 1985). Algunas incipientes experiencias en América Latina parecieran explorar esa dirección. Pero no alcanzan todavía a consolidar una política económica que priorice la justicia social y que más allá de soluciones técnicas, haga visibles sus contenidos sociales, propicie el debate político sobre sus implicancias en términos distributivos y subordine las decisiones a una concepción de los derechos humanos.





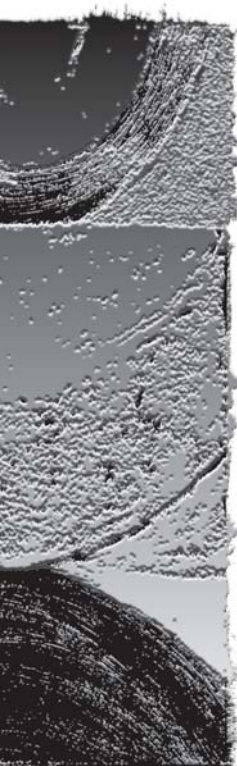
Más allá del pretendido protagonismo de la economía, «es el balance del poder social, el patrón de las normas sociales, la estructura de las instituciones, el grado de consenso social, las percepciones de los actores clave y el encuadre de las regulaciones del mercado lo que prevalece, a nivel nacional e internacional» (Elson y Cagatay, 2000).

Uno de los rasgos más novedosos del actual escenario de América Latina es la poderosa dinámica que adquieren los movimientos sociales, con modalidades y rasgos innovadores y creativos, que genera tensiones, provoca sentimientos de inseguridad y amenaza, o anticipa transformaciones esperanzadoras.

El descontento social y la protesta popular que atraviesan a las sociedades latinoamericanas, son una alerta insoslayable sobre el déficit de las democracias y las frustraciones que provocan las políticas neoliberales, cuya defensa resulta cada vez más difícil de sostener.

No pueden obviarse en la región dos tendencias actuales: por un lado, las crecientes articulaciones entre el nivel local y global de los movimientos sociales y su organización en redes. Particularmente el movimiento feminista latinoamericano se ha dado una dinámica de redes temáticas y de afirmación de derechos. El otro fenómeno, es la convergencia multisectorial entre movimientos y redes. Las organizaciones de mujeres están integrando estos espacios más amplios que constituyen actores complejos con densidad política, están incorporando temáticas de las que habían estado al margen y, sin abandonar sus reivindicaciones específicas, están aportando su mirada identitaria al conjunto de la sociedad y abriendo debates innovadores.

La equivalencia democrática de una pluralidad de actores implica necesariamente la creación de nuevas identidades y repensar desafíos y estrategias de acción política. Desde una perspectiva de género y a diferencia de concepciones esencialistas unificadoras sobre la categoría *mujer*, la cuestión requiere ser vista como un proceso de construcción de la categoría de la diferencia sexual dentro de las relaciones sociales (Birgin, 2000). En este sentido, no se trata de un actor homogéneo *mujer* que se relaciona con otro actor homogéneo *varón*, sino más bien de una multiplicidad de relaciones sociales, que incluyen las diferencias de género y articulan diversidades étnicas, raciales, generacionales, en proceso abierto de construcción y transformación. En ese sentido, el movimiento de mujeres atraviesa el proceso que define a los nuevos movimientos sociales: la multiplicidad de posicio-



nes que constituyen identidades, relaciones e interdependencia, lo politizan (Mouffe, 1997). Así, la acción feminista no tiene como fin la igualdad de un grupo homogéneo y unitario, sino más bien una lucha en contra de las múltiples formas en que la categoría *mujer* se constituye como subordinación.

América Latina transita hoy sendas de cambio: el surgimiento de nuevos liderazgos, la recomposición de alianzas, las variantes y propuestas para consolidar un bloque regional, la voluntad de explorar soluciones que más que recetas foráneas surjan de la afirmación de una identidad propia, la búsqueda de respuestas a las demandas sociales que insinúan contenidos redistributivos, el fortalecimiento de actores políticos que se insertan en el campo del progresismo. Puede identificarse un común denominador de estos cambios: a diferencia de las últimas décadas, los inicios del siglo son testigos en la mayor parte de los países de un desplazamiento del eje de la economía a la política.

No se trata de que las cuestiones económicas hayan sido resueltas, sino más bien que las sociedades han tomado paulatinamente conciencia de que la problemática económica es hoy más que nunca, política.

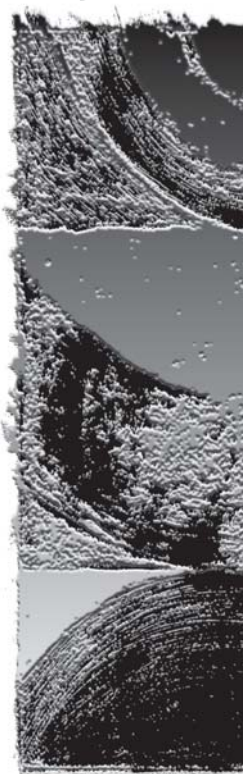
En esta línea, los temas centrales en debate son el rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo y, en tanto mediador de las formas de inserción en el mundo globalizado, el enfrentamiento a las desigualdades considerando la cuestión de la calidad de las democracias, y la transformación productiva, incluyendo la generación de empleos decentes (Garretón, 2006).

Los temas económicos centrales que impactan a la región, como la cuestión energética, las asimetrías de escala, el desarrollo tecnológico, confluyen con el debate político de la construcción de un bloque regional con visión de largo plazo.

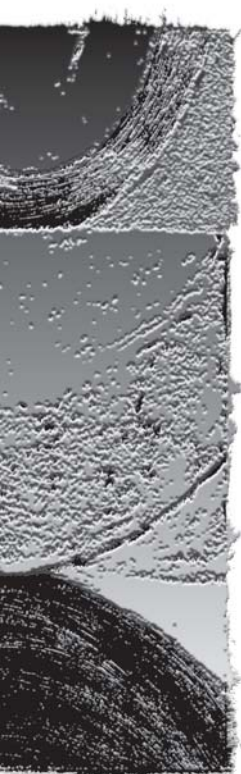
Específicamente en lo que hace al sistema político, el debate se centra en cómo transformar a la democracia en un verdadero sistema de organización de poder, capaz de equilibrar la participación de los actores sociales en el destino de su país.

Junto con la reformulación del paradigma de desarrollo, se trata de reconstruir las relaciones entre estados, sistemas políticos y sociedades.

Las tensiones entre la ambición de sostenibilidad en el poder de estructuras hegemónicas y el desafío de propiciar y abrir debates



pluralistas, ampliar los consensos sociales incorporando actores no tradicionales, fortalecer el marco jurídico–institucional que permita mantener márgenes razonables de convivencia, profundizar las democracias que reconozcan la diversidad al mismo tiempo que garanticen la igualdad, atraviesan la dinámica del escenario actual y abren nuevos desafíos en la región.



## Bibliografía

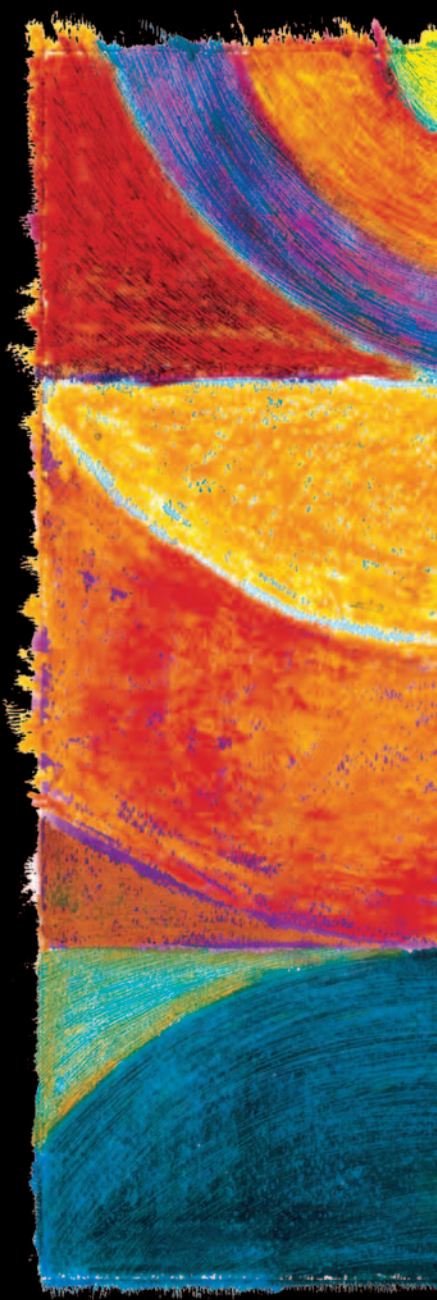
- ALEGRE, Marcelo (2005) «*Protestas sociales. ¿Violación o reivindicación del derecho?*», en Gargarella, Roberto, El derecho a resistir el derecho, Miño y Dávila, CIEPP, Buenos Aires, Argentina.
- BASUALDO, Eduardo (2001). Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO, IDEP, Buenos Aires, Argentina..
- BIDASECA, Karina (2004). «*Negadas a la existencia y condenadas a la desaparición. Un estudio acerca de las luchas de las mujeres rurales en Argentina y Brasil desde la perspectiva de género*», en: Giarraca, Norma. y Levy, Bettina (Comp.): Ruralidades Latinoamericanas: Identidades y luchas sociales, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- BIRGIN, Haydée (2000). «*Identidad, diferencia y discurso feminista. Universalismo frente a particularismo*», en: Haydée Birgin (comp.): El Derecho en el Género y el Género en el Derecho, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.
- CAGATAY, Nilufer (2001). Trade, Gender and Poverty. United Nations Development Program.
- CALDERÓN, Fernando (2004). «*Las condiciones sociales de la democracia. El estado y el régimen*», en Informe sobre las democracias en América Latina, Anexo: El debate conceptual sobre la democracia, PNUD, Buenos Aires, Argentina.
- CAMPILLO, Neus (2005). «Género, ciudadanía y sujeto político». Ponencia presentada en el Congreso Internacional: Género, Constitución y Estatutos de Autonomía, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- CASTELLS, Manuel (1998). El Poder de la Identidad. Alianza Editorial, Madrid, España.
- CEPAL (2004). Desarrollo productivo en economías abiertas. Santiago, Chile.
- CONAGHAN, Catherine (2004). «*Más allá del minimalismo: una agenda para unir democracia y desarrollo*», en Informe sobre las democracias en América Latina, Anexo: El debate conceptual sobre la democracia, PNUD, Buenos Aires, Argentina.

- DE SOUZA SANTOS, Boaventura (2003). Globalización y Democracia. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial Temático, Cartagena de Indias, Colombia.
- DI MARCO, Graciela (2003) «*Las asambleas: la politización de la sociedad civil*», en Revista Observatorio Social n° 11, Buenos Aires, Argentina.
- DI MARCO, Graciela y MORO, Javier (2004). «*Experiencias de economía solidaria frente a la crisis de Argentina: estudio desde una dimensión de género*», en María Elena Valenzuela (ed.): Políticas de Empleo para superar la Pobreza, OIT, Chile.
- ELSON, Diane and CAGATAY, Nilufer (2000). The Social Content of Macroeconomic Policies. World Development Vol.28, Nro 7. Elsevier Science Ltd, Great Britain.
- FLEURY, Sonia (2004). «*Ciudadanías, Exclusión y Democracia*», en Revista Nueva Sociedad, n° 193, Caracas, Venezuela.
- FRASER, Nancy (1996). «*Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género*» en Revista Internacional de Filosofía Política, n° 8.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (2002). Ocho acercamientos al latinoamericanismo. Center for Latin American Cultural Studies, University of Manchester, Manchester, UK.
- GARGARELLA, Roberto (2005). El derecho a resistir el derecho, Miño y Dávila, CIEPP, Buenos Aires, Argentina.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2006). «América Latina: la política desplaza a la economía». [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
- GLOPPEN, Siri (2005). «*Sobre el derecho de resistencia en contextos de privaciones extremas. ¿Cómo debería reaccionar el Estado?*», en Gargarella, Roberto, El derecho a resistir el derecho, Miño y Dávila, CIEPP, Buenos Aires, Argentina.
- HENRÍQUEZ, Narda (2001). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. CENDOC, CIDHAL.
- HOLLOWAY, John (2004). «*La reinención de la democracia*», en Agenda Post Neoliberal, Ibase, Rio de Janeiro, Brazil.
- JELIN, Elizabeth, (2003). «*La escala de acción de los movimientos sociales*», en E. Jelin (comp.): Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales. Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina.
- LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1985). Hegemonía y estrategia socialista. FCE, reeditado 2004.
- LERCHNER, Norberto (1995). Cultura política y gobernabilidad democrática. [www.deceyec.ife.org.mx](http://www.deceyec.ife.org.mx)

- LERCHNER, Norberto (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. LOM, Santiago de Chile, Chile.
- LLANTADA, María Claudia (2004). *Teoría y práctica de la política*. IDAES, UNSAM.
- MÉNDEZ PARNES, María Soledad (2000). *Neoliberalismo y Democracia en América Latina: ¿Recuperación de la «gobernancia» y pérdida de los niveles de «gobernabilidad»? Ponencia presentada en 2000 Meeting of the Latin American Studies Association, Hyaat Regency, Miami, USA.*
- MOUFFE, Chantal (1993). «*Feminismo, ciudadanía y política democrática radical*», en *Debate Feminista*, año IV, nro. 7, México.
- MOUFFE, Chantal (1997). *Pluralismo artístico y democracia radical*. [www.accpa.org/número4](http://www.accpa.org/número4)
- NUN, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- O'DONNELL, Guillermo (2004). «*Notas sobre la Democracia en América Latina*», en *Informe sobre las democracias en América Latina*, Anexo: El debate conceptual sobre la democracia, PNUD, Buenos Aires, Argentina.
- PINTO, Céli; JARDIM, Regina (2004). «*El objetivo de una perspectiva de género*», en *Informe sobre las democracias en América Latina*, Anexo: El debate conceptual sobre la democracia, PNUD, Buenos Aires, Argentina.
- PNUD (2004). *Informe sobre el Desarrollo de las Democracias en América Latina*, Buenos Aires, Argentina.
- SANCHÍS, Norma (2004). *Del fundamentalismo económico al desarrollo con Derechos Humanos*. Ponencia presentada en el seminario: *Agenda Pos Neoliberal*, Ibase, Foro Social de las Américas, Quito, Ecuador.
- SANCHÍS, Norma (2004a). «*Demandas de participación social en la definición de políticas comerciales en América Latina*», en *Programa de Formación de Formadoras. El componente virtual*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano – UNIFEM, Buenos Aires, Argentina.
- SEOANE, José y TADDEI, Emilio (2000). *La conflictividad social en América Latina*, OSAL Nro. 2, CLACSO, Buenos Aires, Argentina. <http://www.clacso.edu.ar>
- STIGLITZ, Joseph (2004). «*No dejemos la economía en manos de los tecnócratas*», diario Clarín, 19 de mayo, Buenos Aires, Argentina.
- SVAMPA, Maristella (2004). «*Cinco tesis sobre la nueva matriz popular*», *Disertación Noviembre de 2003*, en *Laboratorio*, Año 6, Nro.

15, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

VARGAS, Virginia (2002). «*Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. (Una lectura político personal)*». En: Daniel Mato (coord.): *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*. Caracas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.



FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL  
LA FUNDACIÓN POLÍTICA VERDE

INICIATIVA FEMINISTA  
DE CARTAGENA



REPEN