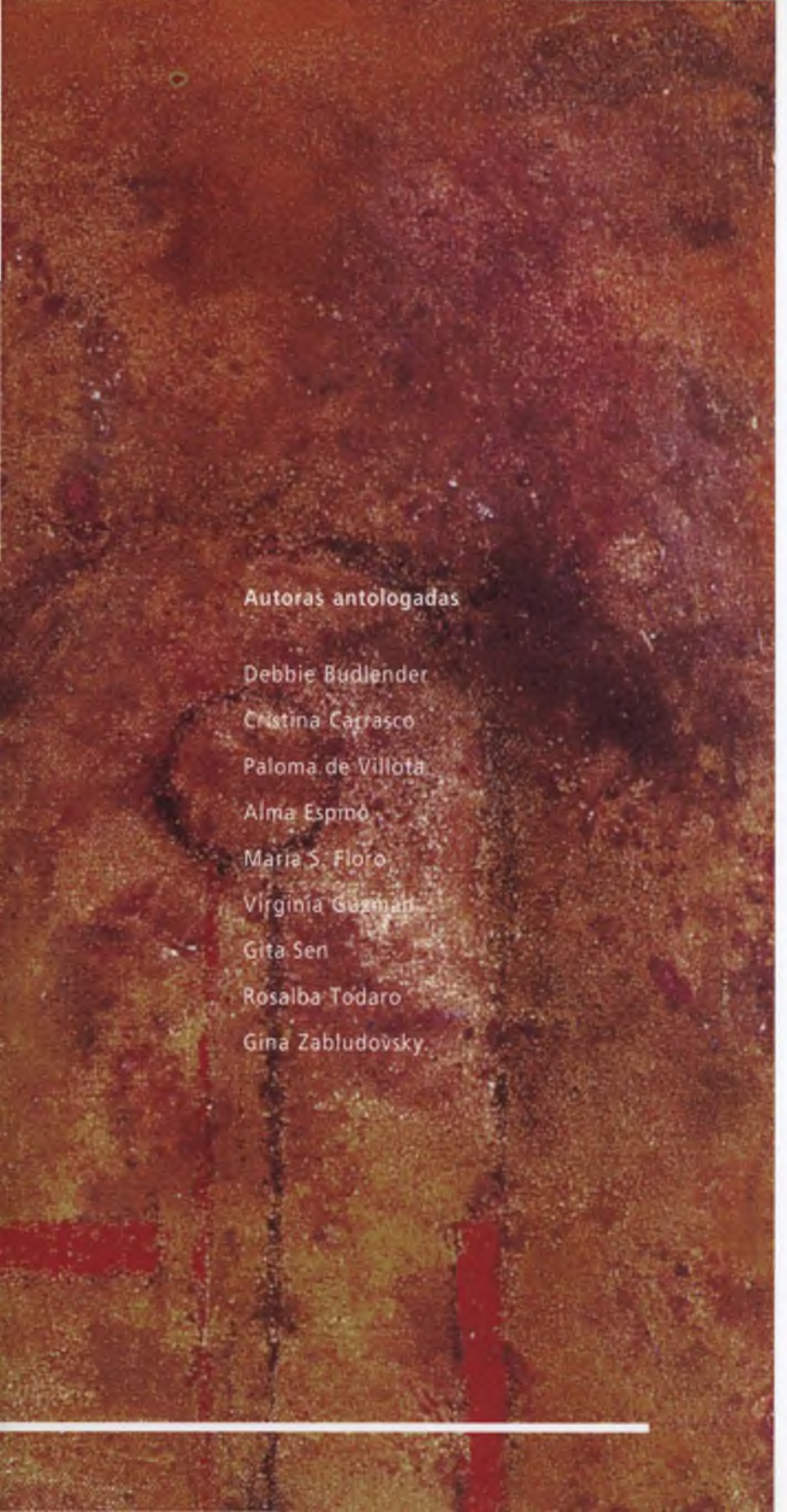
# el GENERO en la ECONOMIA

Rosalba Todaro y Regina Rodríguez, editoras

Ediciones de las Mujeres Nº 32



**Autoras antologadas**

Debbie Budlender

Cristina Carrasco

Paloma de Villota

Alma Espino

María S. Floro

Virginia Guzmán

Gita Sen

Rosalba Todaro

Gina Zabludovsky

# el GENERO en la ECONOMIA

ROSALBA TODARO Y REGINA RODRÍGUEZ, EDITORAS

centro de estudios de la mujer

Isis internacional

EDICIONES DE LAS MUJERES N° 32

© 2001 Isis Internacional
Inscripción N° 124.032
ISSN 0716-8101
Santiago, Chile
Diciembre 2001

Editoras: Rosalba Todaro y Regina Rodríguez

Directora: Ana María Portugal
Representante legal: Ana María Gómez
Productora editorial: Carmen Torres E.
Diseñadora gráfica: Rosa Varas
Correctora de textos: Sylvia Hernández
Impresión: Andros Ltda.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Heinrich Böll, e.V., Alemania.

Las opiniones expresadas por las autoras y los autores en este volumen son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el punto de vista de Isis Internacional ni de sus integrantes.

# Indice

Presentación 7

Ampliar los límites de la economía
*Rosalba Todaro, Regina Rodríguez* 9

Apuntes sobre género en la economía global
*Virginia Guzmán, Rosalba Todaro* 15

La valoración del trabajo familiar doméstico: aspectos políticos y metodológicos
*Cristina Carrasco* 27

La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur
*Debbie Budlender* 39

El impuesto a la renta desde una perspectiva feminista
*Paloma de Villota* 61

Integración del género en los ministerios de finanzas
*Gita Sen* 77

Participación empresarial de las mujeres en México: tendencias
*Gina Zabludovsky* 97

Análisis de género de las políticas comerciales
*Alma Espino* 111

Dimensiones de género en la agenda del financiamiento para el desarrollo
*Maria S. Floro* 131

Autoras 156

# Presentación

*Cada década, cada siglo, cada período histórico trae consigo nuevos desafíos para la humanidad, que se ve obligada a desarrollar nuevas formas de pensamiento, nuevos instrumentos técnicos y nuevas formas de relación entre las personas, acordes con los tiempos, e incluso adelantándose a ellos. Desde fines del siglo XIX y comienzos del XX las mujeres iniciaron sus movimientos de emancipación y formularon nuevos conceptos y teorías para interpretar la realidad, y plantearon propuestas para cambiar su condición subordinada. Surgieron medios de comunicación y publicaciones que permitieron difundir estas nuevas teorías, medios que, con el correr de los años, se han transformado en redes internacionales que interconectan, a través de todo el planeta, a las mujeres entre sí, a las distintas organizaciones sociales e instituciones, a universidades y centros de estudios, y que, cada vez más, llegan a los centros donde se toman las decisiones políticas y económicas que rigen la vida de las sociedades.*

*Desde las demandas y propuestas del movimiento de mujeres, pasando por las más diversas disciplinas, las páginas de la colección de las Ediciones de las Mujeres han acogido el nuevo conocimiento desarrollado por las mujeres. A medida que las investigadoras incursionan en nuevos territorios, Isis Internacional se empeña en difundir los resultados de esos diferentes esfuerzos y contribuir de ese modo a una mejor comprensión de los fenómenos sociales.*

*Con* El Género en la Economía, *creemos que acompañamos, una vez más, el atrevido paso adelante que están dando investigadoras de diversas*

*latitudes, al analizar la economía desde una mirada de género. La Economía comienza a perder su carácter de territorio ajeno e inexplorado por las mujeres y sus contribuciones permitirán, tal vez, que quienes diseñan las políticas entiendan la relación de influencia mutua que existe entre el desarrollo económico y los cambios en las relaciones entre los géneros.*

*En una época signada por el intercambio económico global, donde los acontecimientos que suceden en un lugar del planeta repercuten en la totalidad, resulta trascendente entender de qué manera los asuntos privados de las personas y las relaciones entre los géneros, inciden en los procesos económicos, del mismo modo que los cambios económicos van transformando a las personas, sus relaciones y su cultura.*

*Isis Internacional ha seguido el curso de los acontecimientos mundiales durante casi tres décadas y ha asumido la tarea de difundir estos nuevos conocimientos creados desde las mujeres, primero en sus revistas y boletines, luego a través de la red y permanentemente, a través de esta colección. Entre sus últimos títulos destacamos:* La ciudadanía a debate; Género y pobreza; Género en el Estado, estado del Género; El siglo de las mujeres; El malestar en la diversidad; El lado oscuro de los medios; Escritoras de nuestra América.

*Por su parte, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) investiga, desde hace cerca de veinte años, los distintos procesos que sustentan la construcción de relaciones desiguales de género. En varias ocasiones ha colaborado con Isis Internacional en las Ediciones de las Mujeres. Ambas instituciones hemos sumado una vez más nuestras fuerzas para producir, en esta oportunidad, un libro que, creemos, será una contribución al pensamiento contemporáneo.*

***Isis Internacional***

# Ampliar los límites de la economía

Rosalba Todaro
Regina Rodríguez

Durante al menos tres décadas, las mujeres organizadas, pensadoras, académicas y políticas han trabajado arduamente para incorporar el punto de vista de las mujeres en la dinámica y comprensión de todos los procesos sociales. Desde la identificación y diagnóstico de la discriminación hasta la formulación de marcos de análisis alternativos, han hecho una contribución muy importante a la generación de nuevos conceptos y metodologías, que han permitido producir nuevos conocimientos para mejorar la comprensión de las distintas dinámicas –entre ellas la de género–, que participan en la generación y en los cambios de los procesos sociales, políticos y económicos.

Sin embargo, a diferencia de otras disciplinas y ámbitos sociales, la economía y, especialmente, la macroeconomía han sido más resistentes a incorporar la variedad de las experiencias de mujeres y hombres. Estos territorios han permanecido más lejanos a las mujeres, dificultando sus posibilidades de incidir en ellos de manera significativa. Hasta ahora, se han producido denuncias a propósito de los efectos que el proceso de globalización tiene sobre la vida de las mujeres. En relación a ello, el movimiento de mujeres ha levantado su propia agenda, pero, en los últimos años, se viene produciendo un cambio orientado a influir la agenda global, la que hasta ahora ha sido "la agenda de los otros". Una vez más hay investigadoras, pensadoras y analistas que emprenden la tarea de crear conocimiento sobre la economía, no desde una posición crítica externa, sino con la intención de producir transformaciones que contribuyan a la equidad de género.

El estudio de los mecanismos de funcionamiento de las economías nacionales y mundial está permitiendo elaborar nuevas perspectivas de análisis. No se trata sólo de incorporar a las mujeres como un "tema" más a investigar, sino de enriquecer los marcos teóricos y conceptuales para lograr un conocimiento más amplio y adecuado sobre el funcionamiento de la economía.

En estricto rigor, la economía convencional ha "naturalizado" la posición de las mujeres en la organización social. Toma como un dato la organización de la esfera doméstica basada en la división sexual del trabajo, de la cual se derivan otras divisiones, las que terminan justificando la discriminación en la esfera productiva. De esta manera, se dejan fuera del análisis las actividades no mercantiles, su articulación con la economía y su función de sustento del sistema social. Este esfuerzo ha logrado aportes innovadores, entre los que destacan la incorporación del trabajo doméstico como una variable que debe ser cuantificada, para visibilizar lo que se puede considerar un verdadero subsidio al funcionamiento de la economía de mercado. Algunas investigadoras desarrollaron el análisis del trabajo destinado al cuidado de las personas, que, no obstante ser fundamental para la "sostenibilidad de la vida humana", es tratado como un campo externo a la economía.

La provisión del cuidado se toma como si fuera un bien entregado gratuitamente por la naturaleza, sin que se considere necesario incluirlo en el cálculo económico. Su inclusión está ya en las preocupaciones públicas de algunos países, donde se ha tomado conciencia sobre el peligro que implica para la reproducción social, no tomarlo en cuenta. De allí se deriva el desafío de realizar el cálculo del tiempo de trabajo total requerido por la sociedad y la evidente necesidad de reorganizar el trabajo productivo, de manera que, tanto las mujeres como los hombres, cumplan con aquellas tareas de cuidado de las personas que no sea posible obtener a partir del trabajo mercantil.

El libro *El género en la economía* continúa estas líneas de reflexión y se propone profundizar la comprensión de la interacción entre la organización de la economía y el sistema de relaciones de género. Reúne seis artículos inéditos y dos que hasta ahora sólo habían sido publicados en inglés. Estos trabajos abordan la globalización con enfoque de género, el financiamiento para el desarrollo, la incorporación del género en los presupuestos nacionales y en los ministerios de finanzas de los países, la tributación desde una perspectiva feminista, la valoración del trabajo doméstico y una propuesta de indicadores de género que permiten medir el impacto diferencial de la liberalización comercial en el mercado de trabajo.

El texto de Virginia Guzmán y Rosalba Todaro, que inicia el libro, llama la atención sobre la profunda interdependencia que existe entre los procesos económicos y el orden de género. Destaca la necesidad de tener nuevos marcos de análisis que permitan una comprensión integral de la dinámica económica, considerando procesos y actores que hasta ahora no han sido contemplados en los análisis económicos convencionales. El trabajo de cuidado de las personas es puesto por las autoras como ejemplo de un elemento esencial que no se incluye en el cálculo económico, sino que se considera gratuito y natural, algo que distorsiona fuertemente el resultado de los análisis, porque, en opinión de algunas destacadas economistas, sería un recurso que cada día es más escaso, entregado gratuitamente por las mujeres.

Cristina Carrasco trae a la discusión la necesidad de valorar el trabajo doméstico, recoge el debate iniciado en los años sesenta sobre la necesidad de asignar valor al

trabajo realizado por las mujeres en el hogar, y las alternativas para hacerlo. A continuación se refiere a los aspectos concretos de la valoración y medición de este tipo de trabajo. Finalmente, concluye que nos enfrentamos al dilema de asignar un valor de mercado a estas actividades, para impedir que permanezcan invisibles, pero, al mismo tiempo, al asignarles un valor de cambio a las que sí tienen correlato en el mercado, siempre habrá otras que permanecerán ocultas porque no son comparables con la producción mercantil.

Debbie Budlender nos muestra la innovadora experiencia de Sudáfrica a propósito del inicio de los llamados "presupuestos de las mujeres", iniciativa que no se propone desarrollar presupuestos separados para las mujeres, sino analizar los presupuestos gubernamentales con perspectiva de género. Se trata de ejercicios presupuestarios que examinan las asignaciones de cada sector del gobierno para conocer su impacto diferenciado sobre hombres, mujeres, niños y niñas. La Constitución *post-apartheid* se basa en la idea de igualdad, pero se entiende más en relación con el racismo que con el sexismo. Sin embargo, respecto a este tipo de análisis presupuestario, han existido iniciativas, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que han logrado atraer la atención, dadas las dificultades que enfrenta el país para llevar a la práctica los cambios por los cuales lucharon durante años y que incluían la igualdad entre los sexos además de la de las razas.

Poco analizada hasta ahora, en la línea de identificar los efectos diferenciales de género, es la tributación, tema en el que entra de lleno la española Paloma de Villota, y cuyo objetivo es fundamentar la tributación individual, en la cual ya no sea la familia la unidad contributiva, sino las personas. Concluye que los gastos fiscales son una herramienta indispensable para realizar un análisis completo de las políticas públicas y de igualdad de oportunidades, aunque reconoce enormes dificultades para abordar con éxito esa tarea.

Gita Sen trata en su texto los caminos para la integración del género en los ministerios de finanzas, señalando al menos, tres posibles entradas: la administración macroeconómica corriente, las reformas estructurales que intentan aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el contexto específico de la liberalización del crédito. Los aportes de la autora constituyen un claro paso adelante, puesto que, hasta ahora, las organizaciones de mujeres han tenido poca capacidad para entrar en los debates macroeconómicos debido a las características propias de los ministerios de finanzas, instituciones que la autora analiza en detalle. Finalmente, entrega recomendaciones que incluyen la definición de áreas estratégicas de acción y acciones específicas orientadas a lograr, de manera práctica, la transversalización del género en el trabajo general de estos ministerios.

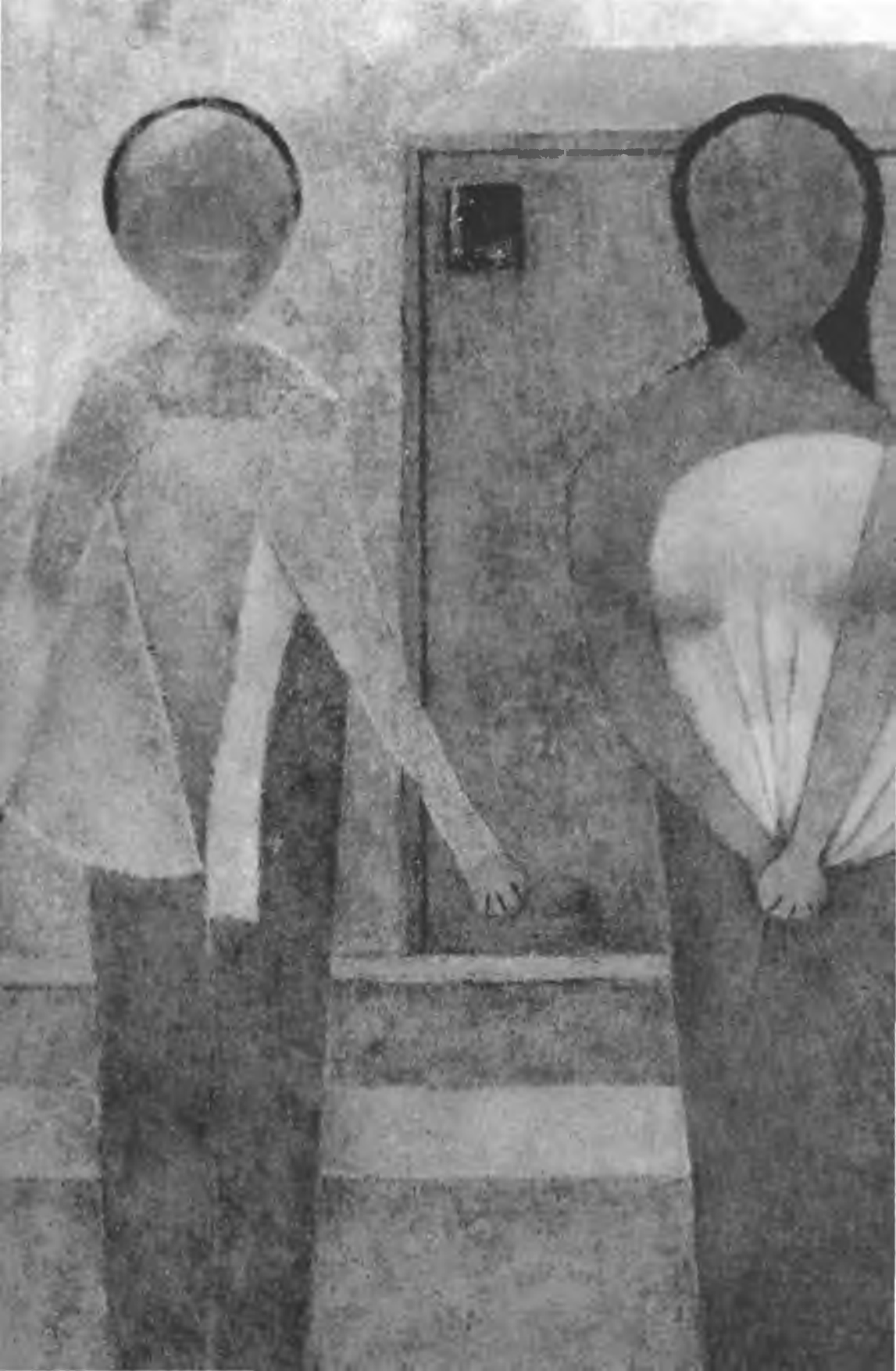
Gina Zabludovsky trae a estas páginas la realidad empresarial de las mujeres en México. Establece una relación entre los procesos de globalización y la mayor incursión de las mujeres en el mundo de los negocios. Destaca el proceso por el cual éstas tienen un papel creciente en la creación de empleo, desde el autoempleo y la microempresa hasta el que ofrecen mujeres de todos los niveles sociales que inician

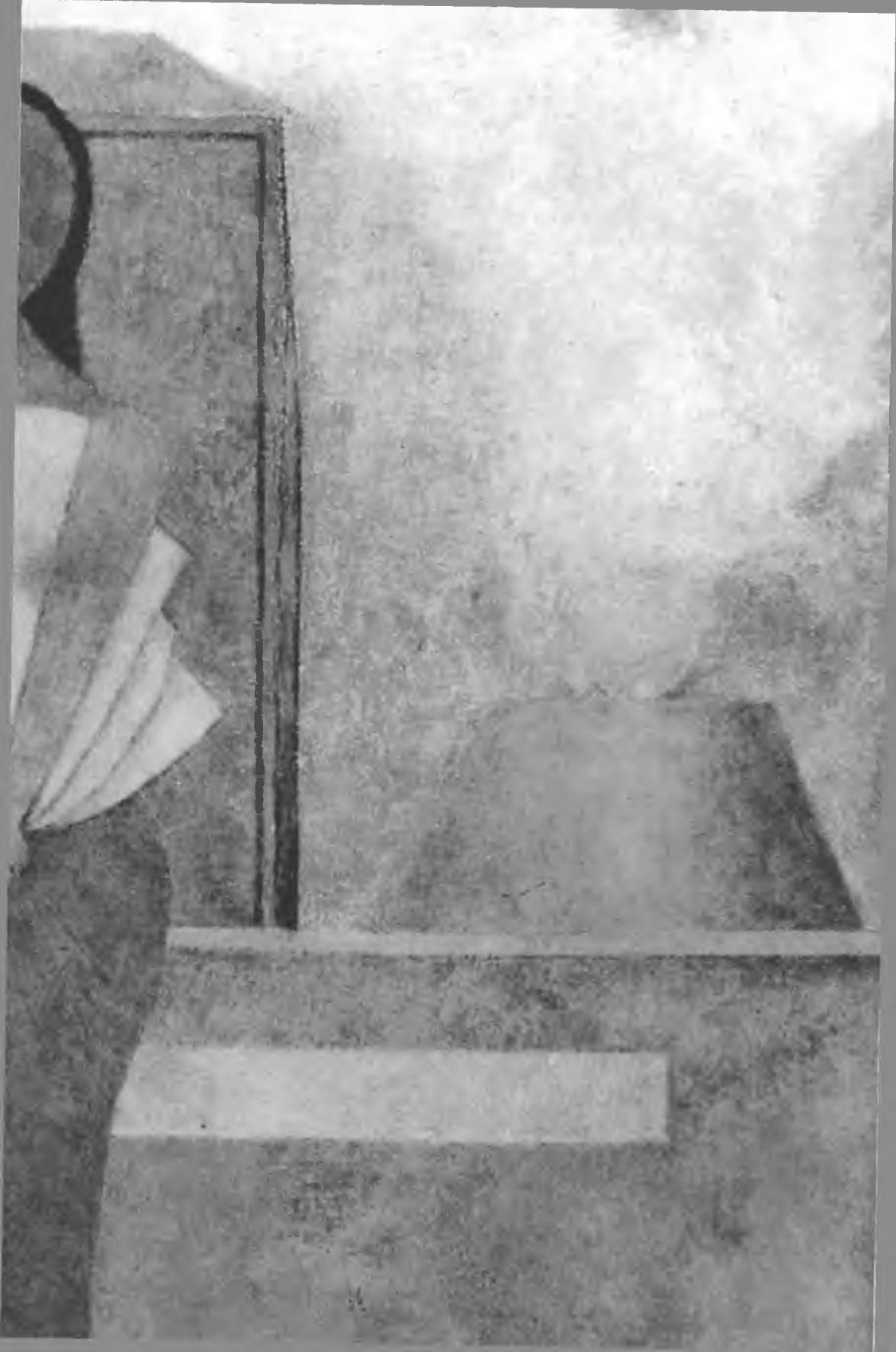
nuevas empresas, porque consideran que este tipo de actividades les permite la necesaria flexibilidad para atender sus responsabilidades familiares y sociales. La autora usa el pincel fino al analizar las tendencias recientes de la participación empresarial femenina en México, por tamaño de empresa, giro de la actividad e importancia de la empresa familiar.

El librecomercio no impacta de la misma forma a todos los países, regiones, grupos socioeconómicos, ni tampoco a hombres y mujeres. Alma Espino avanza hasta hacer, en este texto, una propuesta concreta de indicadores que permitan analizar el impacto de las políticas comerciales y del comercio internacional sobre la equidad de género. Su propuesta relaciona variables de la política comercial, del comercio internacional y de la producción con la situación de las mujeres y las relaciones entre hombres y mujeres. El uso de éstos y otros indicadores podría facilitar la organización de las demandas de la sociedad civil y el diseño de estrategias más equitativas por parte de las autoridades públicas.

El texto de María Floro es un extracto de un trabajo mucho más amplio, realizado para Unifem con el propósito de incorporar la perspectiva de género al proceso de discusión previo a la Conferencia Mundial sobre Financiamiento para el Desarrollo, que tendrá lugar en marzo de 2002, en Monterrey, México. Aborda los grandes temas que constituyen la agenda de esta Conferencia: movilización de recursos nacionales; movilización de recursos internacionales; cooperación financiera internacional; comercio internacional, y deuda externa. El artículo plantea una verdadera agenda, que debería ser adoptada por el sistema financiero internacional y por las instituciones regionales y nacionales, y asumido por Naciones Unidas.

Con esta publicación nos proponemos, entonces, entrar en territorios macroeconómicos donde, hasta ahora, el enfoque de género ha sido escasamente aplicado, y dejar planteadas algunas interrogantes sobre nuevos temas, en los cuales trabajan diversas investigadoras, que seguramente darán a la luz nuevas ideas, conceptos y propuestas en los próximos años.





# Apuntes sobre género en la economía global

Virginia Guzmán y Rosalba Todaro
Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile

El presente artículo analiza, en el contexto de globalización actual, las relaciones entre la nueva organización de la economía y el sistema de género. Postula que los grandes cambios que experimentan en el presente las sociedades modernas dan mayor visibilidad a las interacciones mutuas entre el orden económico y el de género, mostrando cómo se sustentan recíprocamente y cómo el cambio de uno de ellos estimula cambios en el otro. Esta mayor visibilidad está asociada al debilitamiento de las normas y convenciones que regulaban los comportamientos humanos en los distintos ámbitos institucionales, lo que ha ocasionado una mayor fluidez entre los límites que separan la subjetividad, lo cotidiano, la política, la economía y la cultura.

El análisis de los procesos de globalización da lugar a dos discursos o descripciones contrapuestos y unilaterales, que se pueden denominar el discurso de las oportunidades y el discurso del sometimiento.

El primero enfatiza las oportunidades que ofrece el proceso al debilitar las representaciones y convenciones rígidas que organizaban la vida de mujeres y hombres, reconocer la diversidad de estilos de vida y promover los procesos de individuación que se traducen en mayores grados de libertad y autonomía. Este discurso ve en la flexibilidad, rasgo que caracteriza la nueva organización económica, una oportunidad para adaptar el trabajo a las necesidades humanas y al desarrollo personal.

El segundo discurso enfatiza la dimensión de sometimiento, de desigualdad, de exclusión y desprotección social derivada de la erosión de las normas institucionales que regían las relaciones sociales en los distintos ámbitos institucionales. Este discurso pone el acento, por ejemplo, en los efectos negativos del ingreso creciente de las mujeres al mercado de trabajo, tales como la longitud e intensidad de sus jornadas laborales, las tensiones y sufrimientos que acompañan al distanciamiento de sus co-

munidades de origen en los procesos de migración, la precarización de sus trabajos y la seudo flexibilidad de que gozan, la que finalmente sólo sirve a las necesidades de la empresa y exige, en muchas ocasiones, una disponibilidad permanente a las exigencias del trabajo.

Ambos discursos contrapuestos desconocen la tensión y la ambigüedad inherentes, no sólo del proceso actual sino de las sociedades modernas, entre libertad y sometimiento, y el papel de la agencia humana para dar sentido y afectar el curso de los procesos en direcciones no predeterminados (Wagner, 1997).

Nos enfrentamos, entonces, al desafío de analizar esta contradicción e identificar aquellos objetivos sociales, espacios y actores que puedan desplazar el fiel de la balanza en un sentido u otro.

## La economía global

La globalización es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como una unidad, en tiempo real, a escala planetaria (Castells, 1999). Las decisiones y actividades en cualquier lugar tienen repercusiones significativas y simultáneas en lugares muy distantes. El proceso ha sido apoyado por la revolución informática y de las comunicaciones, que proporciona la base tecnológica para que esa operación en tiempo real pueda producirse, y el tiempo y el espacio se compacten.

Las economías nacionales se descomponen y se rearticulan en un sistema de transacciones y de procesos que operan directamente en el ámbito internacional (Boyer, 1997). La creación de riqueza de los países depende de empresas cada vez más integradas en sistemas globales de grandes compañías, que operan según una lógica que puede ser diferente a los intereses de los países. La modernización de la economía ya no es función exclusiva de la industria nacional, y el capitalismo nacional ya no es la única forma de organización del capital (Grupo de Lisboa, 1996). Por otra parte, lo que sea que hoy podamos llamar capital nacional se integra crecientemente a esa lógica global.

El sistema internacional de producción permite realizar, en sitios muy diversos, fases de procesos antes localizados en un mismo lugar; se crean nuevas formas, o se reeditan viejas, de organización flexible del trabajo; aparecen nuevos acuerdos comerciales, se interconectan los mercados financieros; los flujos de capital se hacen más volátiles y se amplía sustancialmente la economía de mercado.

Sin embargo, esto no significa que los espacios locales ya no importen. Los mercados globales y las actividades integradas globalmente requieren espacios donde operar. En ellos se concentra una serie de operaciones de producción y de apoyo para que la gran empresa global funcione, marcadas por las condiciones locales de la mano de obra, la cultura laboral y política, y otros procesos que tienen lugar dentro de los estados nacionales (Sassen, 1998a).

Las reformas que permitieron la extensión y profundización del proceso de globalización fueron la liberalización del comercio y de los movimientos de capital,

la privatización de sectores y empresas que eran propiedad estatal y la desregulación en distintos ámbitos, incluyendo el laboral. En este sentido, se trata de un rediseño del sistema regulatorio (Stiglitz, 1998). Lo que se ha llamado ajuste estructural es, entonces, el cambio del marco regulatorio nacional e internacional para adaptarlo a los requerimientos de la globalización. En muchos casos, más que un ajuste, ha implicado una verdadera refundación de las bases de la economía y, en este proceso de reestructuración, los estados nacionales han cumplido un papel fundamental (Todaro, 2000).

El proceso de reestructuración global se ha producido en forma desigual, observándose grandes disparidades regionales entre sectores socioeconómicos y de género, con diferentes consecuencias.[1] El proceso de adaptación de las economías nacionales y del sistema de flujos internacionales a los requerimientos de la globalización ha implicado profundas transformaciones orientadas a aumentar la competitividad de las empresas, que han significado cambios en la calidad de vida y en la subjetividad de las personas, en sus formas de relacionarse y en sus expectativas frente al mercado de trabajo.

Entre los cambios más significativos y con efectos inmediatos en la calidad de vida, se destacan (Todaro, 2000):

- Cambio en el sistema tributario, con reducción de la carga impositiva, en especial a las utilidades de las empresas.
- Reducción del gasto público, lo que implica la jibarización o desaparición del Estado de Bienestar y reducción de fondos para políticas sociales.
- Reducción de los costos laborales, por la vía de la disminución de las cargas sociales como costo para las empresas.
- Abandono de las políticas de pleno empleo y disminución del derecho a subsidio de desocupación.
- Aumento del riesgo de pérdida del empleo, de las prestaciones de seguridad social y mayor inestabilidad laboral en todo tipo de ocupaciones.
- Los sistemas de seguridad social sustentados en el reparto solidario se convierten en sistemas basados en la capitalización individual, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad personal.

Ahora bien, mujeres y hombres entran en condiciones de desigualdad al proceso de reestructuración, dadas las características de los sistemas de relaciones de género que caracterizan a las sociedades actuales. Las mujeres sustentan parte importante de este proceso debido a la división sexual del trabajo. El hecho de que ellas sean responsables del cuidado de las familias las lleva a tener que intensificar el trabajo doméstico para compensar la disminución de los servicios sociales, producto de la

1. El número de países clasificados por Naciones Unidas en extrema pobreza subió de 25 en 1971, a 48 en la actualidad, países que no han logrado beneficiarse, como otros, de la liberalización del comercio. Ellos tenían el 13 por ciento de la población mundial en 1997 y sólo el 1 por ciento del comercio mundial.

caída del gasto público. Esto significa que los cambios en la asignación de recursos y los aumentos de productividad que se supone que ocurren con programas de ajuste, se basan también en las transferencias de costos desde el mercado a los hogares: el factor oculto de equilibrio es la habilidad de las mujeres para absorber los *shocks* de estos programas a través de más trabajo o de hacer rendir los ingresos limitados (Benería, 1995). Entonces, ellas se ven afectadas por el proceso no sólo como miembros de los hogares y de grupos sociales desfavorecidos, sino también desde su posición en las relaciones de género.

En un contexto de ajuste, son estas mismas responsabilidades familiares las que hacen a las mujeres más vulnerables a la precarización de los empleos, debiendo muchas veces aceptar trabajos de peor calidad, con menor protección laboral y seguridad social, a cambio de flexibilidad para compatibilizar trabajo doméstico y trabajo remunerado. Asimismo, su menor disponibilidad de tiempo limita su acceso a la capacitación y a la información necesarias para una mejor inserción laboral.

De esta manera, puede afirmarse que la mayor vulnerabilidad de las mujeres, derivada de las exigencias de compatibilización de estos dos tipos de trabajo, pasa a formar parte de la estrategia desreguladora del mercado laboral.

La discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo –división entre ocupaciones masculinas y femeninas, a las que se les atribuye distinto valor– asegura una mano de obra barata para un conjunto de actividades, y formas de relación laboral necesarias para el funcionamiento de la economía: manufactura y agricultura de exportación, servicios de apoyo a las empresas globales y servicios personales en las ciudades globales.

En otro campo, la privatización de los sistemas de seguridad social, que dejan de lado los principios de funcionamiento de base solidaria para basarse en los aportes y la capitalización individuales, aunque con efectos en toda la población, inciden en mayor medida en las mujeres. Con la adopción a-crítica de una economía de mercado sin restricciones, la reproducción humana, como bien social, pasa a representar un costo que debe ser asumido por el sexo femenino. Las mujeres en edad fértil, tengan o no hijos, deben soportar un costo mayor de la salud previsional, por el riesgo de que lleguen a demandar mayores gastos de atención en salud que los varones.

En el caso de la jubilación, cuando se ha adoptado el sistema de los fondos individuales, el hecho de que las mujeres gocen de una mayor esperanza de vida da por resultado pensiones más bajas aumentando la pobreza de las mujeres mayores. Esto se agrava por los menores aportes que realizan durante su vida activa, producto de las remuneraciones inferiores que reciben por su trabajo.

Sin embargo, no hay que subestimar los efectos positivos del aumento de la participación laboral de las mujeres, que les ha permitido mejorar su capacidad negociadora al interior de la familia y aumentar su autonomía personal y económica.

Aun con condiciones de trabajo precarias, relaciones laborales inestables y con escasa protección de seguridad social, hay muchos casos en que el acceso a estos trabajos puede representar un progreso respecto a condiciones previas. Por ejemplo,

mujeres expulsadas del campo por falta de tierras o por la reestructuración agrícola, que tenían sólo la alternativa de la migración hacia las ciudades en busca del empleo doméstico, encuentran ahora alternativas en el trabajo temporal en la agricultura de exportación. La existencia de alternativas ha mejorado inclusive las condiciones de trabajo en el empleo doméstico. Pese a los costos, las corrientes migratorias de países en desarrollo a países desarrollados tienen algunos efectos importantes en la transformación de las relaciones de género en el hogar y en los procesos de individuación de las mujeres, como personas con derecho a elegir un destino propio y no sólo familiar.

Hasta ahora hemos visto, cómo las mujeres, debido a su posición en las relaciones de género, son un actor económico importante en los procesos de reestructuración. Nos interesa dar un paso más y examinar con mayor profundidad e integralidad, a partir de ámbitos económicos específicos, las distintas dimensiones implicadas en la interacción entre relaciones de género y cambios económicos: dimensiones subjetivas, sociales, culturales y políticas. Nos apoyaremos en resultados de investigaciones que proporcionan los conocimientos a partir de los cuales podemos esclarecer las modalidades de interacción entre cambio económico y relaciones de género.

## Las mediaciones entre el género y la economía

Analizaremos cuatro casos específicos que esclarecen, a nuestro entender, cómo los cambios económicos en curso se sustentan en un determinado sistema de género, a la vez que lo tensionan y propician cambios a su interior, los que a su vez tienen efectos en el campo de la economía.

Las características de la demanda de trabajo generada por la agricultura de exportación chilena a partir de los años ochenta (Valdés y Araujo, 1999; Barrientos, Bee, Matear y Vogel, 1999) encontraron en las mujeres la oferta adecuada, en tanto su situación era expresión de una curiosa combinación de persistencia y cambio en los comportamientos de género.

Familias de poblados rurales, con necesidades crecientes de ingresos monetarios –que no podían ser cubiertas totalmente por jefes de hogar–, generan condiciones para que mujeres encargadas de tareas reproductivas o generadoras de ingresos en actividades económicas poco visibles estuvieran dispuestas a incorporarse a un mercado de trabajo más moderno, pero también más flexible y muchas veces precario.

En este contexto, el trabajo estacional era visto por ellas como una oportunidad para generar ingresos, en una modalidad que limita a una temporada laboral acotada en el tiempo el conflicto entre el trabajo productivo y reproductivo. Ello les permite redistribuir la intensidad de la dedicación al trabajo doméstico a lo largo del año. Era también posible responder a esta nueva demanda de trabajo debido a las experiencias y nuevas expectativas, para sí y sus hijos/as, asociadas a los procesos de modernización (acceso a la educación y a los medios de comunicación masivos, entre las más significativas).

La incorporación a una organización de trabajo más colectiva las pone en relación con otros trabajadores y trabajadoras y con diferentes experiencias laborales, lo que promueve cambios importantes en la subjetividad y en la posición de las mujeres. La generación de ingresos propios, la ampliación de las relaciones interpersonales y el aprendizaje de nuevas competencias van cambiando la imagen de sí y el lugar que ellas ocupan dentro de la trama de relaciones en las que se insertan.

Esta ampliación de su horizonte social permite entender el surgimiento de mayores malestares inespecíficos de salud cuando vuelven a sus casas y se limitan a la realización de las tareas domésticas, en contraste con las largas jornadas, que llegan a 16 horas diarias, y la falta de protección laboral (Medel y Riquelme, 1994). Alicia, temporera de una zona de producción de uva de exportación, se refiere al ingreso al trabajo de la siguiente manera: "normalmente tengo toda clase de molestias que deberían empeorar con el trabajo, pero en cambio me siento mejor; él (el marido) me deja trabajar y me ayuda con las tareas domésticas y ha aprendido a darse cuenta de lo pesado de este trabajo y agradecerme". Luisa, en cambio, cada vez que llegaba "a la casa después de una larga jornada de trabajo, estaba de muy malhumor por el cansancio y la cantidad de trabajo doméstico que me esperaba".

Los cambios en la valoración del trabajo productivo de las mujeres y en la distribución del trabajo doméstico se relacionan con la combinación, en cada zona, entre la producción campesina y la de exportación, así como con la demanda de trabajo estable. Cuando hombres y mujeres trabajan en la producción campesina tradicional y, a la vez, en la agricultura de exportación, los límites entre los comportamientos modernos y tradicionales se diluyen. Mientras la producción campesina tradicional subsume el trabajo de la mujer en el trabajo de la unidad familiar, la agricultura de exportación la individualiza y valora como trabajadora, sobre todo cuando se incorpora a fases del proceso más calificadas y mejor remuneradas que la de algunos temporeros hombres. Cuando ellos tienen mayores oportunidades laborales y de carácter estable, la incorporación al trabajo estacional de las mujeres es menos valorada y tiende a ser considerada como ingreso secundario orientado hacia el consumo de bienes durables.

Una investigación reciente sobre flexibilidad productiva y laboral realizada en Chile (Yáñez, Medel y Díaz, 2001) muestra que las empresas adoptan crecientemente estrategias flexibilizadoras externas e internas[2] como forma de disminuir costos laborales y hacer más ágil el manejo de la producción y de la organización, que resultan consistentes con la mayor fluidez de los mercados. Las diferentes estrategias tienen consecuencias diferenciadas según el género y la situación extralaboral de las personas.

---

2. Se entiende por *flexibilidad externa* a la que se asienta en el mercado de trabajo, pudiendo tomar la vertiente *numérica*, variando el número de ocupados a través de despidos, contratos a plazo fijo, temporales y eventuales, o la vertiente *funcional*, que implica externalización y subcontratación de actividades. La *flexibilidad interna* es la referida al insumo trabajo al interior de la empresa, que en su vertiente *numérica* implica cambios en la jornada laboral e intensidad del trabajo, mientras que la vertiente *funcional* implica generar polifuncionalidad, calificación del personal, trabajo en equipo, salario variable, entre otros.

Una forma de flexibilidad externa se muestra en el caso de una empresa financiera que ocupa digitadoras suministradas (el 99 por ciento son mujeres), cuyo trabajo es atípico en términos de contratación y de jornada laboral. Esta jornada significa trabajar entre ocho y trece noches al mes, percibiendo remuneraciones comparables a las que recibe el personal contratado directamente por la empresa por un mes completo, aunque con una fuerte intensidad del trabajo. Dado que el pago es por producción, se motiva a la intensificación del trabajo. Su trabajo requiere un alto nivel de calificación y es de gran responsabilidad, debido a que, entre otras características, tienen acceso directo al sistema computacional y a las bases de datos de la empresa.

Este tipo de trabajo permite a las mujeres acomodar el trabajo remunerado a otras actividades e intereses, que varían entre las que tienen hijos y las que no los tienen y son estudiantes. En una entrevista grupal, una digitadora dice: "no es como trabajar de día. Si uno trabaja en el día y todo el mundo duerme en la noche, duerme con el resto. Trabajar de noche y llegar en el día a la casa, como todo el mundo está despierto, es difícil, porque uno tiene que hacer las cosas igual". Pero otra agrega: "como yo no tengo hijos y vivo con mis papás, no tengo los mismos problemas que otras mujeres. Yo tengo todo el día para dormir y descansar, aunque de todos modos este trabajo me causa trastornos del sueño y de los hábitos alimenticios". Una estudiante dijo preferir este tipo de jornada "porque le permite estudiar más tranquila, porque concentra el trabajo en pocos días".

Otro tipo de flexibilidad es aquella que utiliza jornadas por turnos, con horarios que cambian de acuerdo a las necesidades de la empresa. Estas pueden fluctuar de semana en semana y hasta se llega a cambiar el horario con aviso de sólo un día. Este tipo de trabajo genera una disrupción en las posibilidades de utilizar el tiempo no laboral, especialmente si consideramos la longitud de la jornada legal,[3] la que afecta en mayor medida a las mujeres y hace más difícil que los hombres con este tipo de jornada asuman responsabilidades familiares.

El estudio afirma que la flexibilización es una construcción social cuyos contenidos y consecuencias no están predeterminados. En la actualidad, el concepto de flexibilidad es difuso y está limitado a la flexibilización empresarial, es decir, aquellas formas que responden a las exigencias de las empresas. No obstante, bien podrían generarse las condiciones para la emergencia de una flexibilidad que recoja las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto y se oriente no sólo a los imperativos que plantean las reestructuraciones productivas. Los cambios en los patrones de normalidad en el empleo responden a las modificaciones tanto en la demanda como en la oferta de fuerza de trabajo femenina y masculina, determinadas ambas –demanda y oferta– por los desarrollos tecnológicos y organizacionales, por un lado, y socioculturales, por otro, incluyendo entre éstos el proceso de individuación y las variaciones en las relaciones de género (Yáñez et al., 2001: 107).

3. La jornada legal actual es, en Chile, de 48 horas semanales.

Otros estudios (Sassen, 1998b) muestran que la creciente migración de mujeres de los países en desarrollo hacia países centrales es estimulada por una nueva demanda de servicios personales, algunos de los cuales son sofisticados y especializados (cuidado, alta cocina, ocio y estética corporal, entre otros), que se asocia, entre otros factores, a un incremento de los ingresos de sectores de élite y a la incorporación de mujeres a altas posiciones en el mercado de trabajo. Las carreras profesionales de estas últimas siguen organizadas a partir de un modelo ya conocido: ejercer una labor profesional, competir con colegas, obtener reconocimiento, crearse una reputación y reducir al mínimo la vida familiar, para lo que hay que encontrar a otra persona que se ocupe de ella. En el pasado, el profesional era un hombre y la otra persona era "su mujer", que absorbía las vicisitudes humanas del nacimiento, la enfermedad o la muerte, las que no eran contempladas en el lugar de trabajo (Russell Hochschild, 2001).

Por otra parte, los trabajos manuales en el sector servicios de apoyo en las grandes ciudades realizados por las inmigrantes, generalmente en condiciones precarias, son parte de la infraestructura del funcionamiento e implementación de la economía global, incluso de sus partes más dinámicas, como es el caso de las finanzas internacionales. Asimismo, el ambiente del trabajo inmigrante en las grandes ciudades, denominado economía étnica e informal, constituye una parte de la economía de información global (Sassen, 1998b).

El desplazamiento de las mujeres a los países centrales es posible igualmente por los cambios en el orden de género en sus comunidades de origen. Su ingreso a las empresas maquiladoras tensiona las relaciones tradicionales y de fuerte dependencia en las que se encuentran habitualmente. Para muchas, el trabajo en la maquila ha sido el paso previo a la migración, hecho que eleva la presión al cambio de las relaciones al interior del hogar, sobre todo para aquellas con pareja e hijos. Su traslado a una realidad social nueva favorece, en general, los procesos de individuación y la aspiración de mantenerse y progresar en el mercado de trabajo, e impulsa la creación de nuevos colectivos de referencia y solidaridad.

Desde el punto de vista de las economías nacionales, hay que destacar que el trabajo de las migrantes sostiene no solamente a sus familias sino que se constituye en un flujo financiero fundamental para sus países.

El análisis de las trayectorias laborales masculinas en la Región Metropolitana de Santiago de Chile (Godoy y Mauro, 2001) pone de manifiesto la complejidad de la sociedad chilena, donde coexisten diversas modalidades de integrarse a un mercado de trabajo cambiante y cada vez más diverso. Trayectorias laborales más heterogéneas, inestables e impredecibles, junto a la menor duración de las parejas, así como la mayor movilidad espacial de los sujetos, promueven una transformación de los contenidos, normas, expectativas y valoraciones presentes en las relaciones de género tradicionales. La adaptación a una nueva organización más flexible de trabajo y a los requerimientos que de ella se desprenden, condiciona una mayor interdependencia de las decisiones laborales dentro de las parejas. Por otra parte, la existencia de un ma-

yor número de mujeres que desempeña trabajos similares a los hombres, así como la presencia reciente de un mayor número de jefas, puede ser un factor de cambio, no sin conflicto y resistencia, en la valoración de las mujeres como trabajadoras. Ellas empiezan a ser reconocidas como colegas y amigas, y no sólo como madres, esposas o trabajadoras de niveles subalternos.

El cambio de actitud y de comportamiento de los hombres frente a las relaciones de género no es solamente el resultado de cambios económicos, sino también de diversos factores individuales, políticos y culturales, que tienen a su vez efectos económicos. En la última investigación señalada, eran los hombres que habían sido socializados en ambientes más críticos y reflexivos, con mayores niveles educativos, o que habían experimentado una fuerte movilidad por sus capacidades personales, quienes estaban más dispuestos a reconocer la existencia de desigualdad en las relaciones de género. Muchos de ellos se habían alejado de sus comunidades y de su país por razones personales o políticas, y habían desarrollado mayores grados de independencia de las convenciones, podían intercambiar roles con sus compañeras, o separarse como forma de resolver los conflictos. También adquirieron mayor capacidad para adaptarse de manera flexible a distintos medios sociales y laborales, al identificar adecuadamente las competencias que el mercado requería. Sus trayectorias los preparaba, entonces, para establecer nuevas condiciones de negociación con sus parejas, lo que permite a ambos adaptarse a un nuevo tipo de trabajador y trabajadora que el mercado demanda: autónomo, dispuesto a desplazarse dentro del mercado, asumir los riesgos y los costos; en definitiva, un/a trabajador/a que gestiona su propia trayectoria laboral.

## Consideraciones finales

Nos encontramos en un período de cambios importantes, caracterizado por el debilitamiento del orden de género que se organiza en torno al modelo del salario familiar presente en la era industrial del capitalismo. Este orden de género acompañaba un paradigma de producción y de relaciones laborales que se basaban en una ocupación a tiempo completo, de duración indefinida, diseñada como una relación de largo plazo, que otorgaban los derechos de protección social, tales como los subsidios de desempleo y las pensiones. Solamente las personas que en su vida laboral habían trabajado en forma continua y de tiempo completo podían esperar una protección social suficiente. Amplios sectores quedaban excluidos: entre ellos, las mujeres, para quienes su subsistencia y seguridad social dependía de los derechos adquiridos por sus cónyuges (Todaro, 2001).

La incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo responde a distintas tendencias que erosionan el orden de género vigente en la sociedad industrial: por una parte, la insuficiencia de las remuneraciones, la falta de estabilidad de los ingresos de los hombres, la creciente necesidad de dinero, debido a la mercatilización de los servicios sociales, y las expectativas de bienes de consumo y

de cultura que eleven la calidad de vida. Por otra, cambios socioculturales importantes y un significativo movimiento de mujeres –segunda oleada del movimiento feminista– a partir de los años sesenta, cuestionan fuertemente las representaciones de lo femenino y lo masculino y las normas que organizan las relaciones entre hombres y mujeres en la familia, los espacios sociales, el mercado de trabajo, la vida pública y política.

En los distintos casos analizados en el presente artículo, es posible darse cuenta que las transformaciones en curso tienen efectos contradictorios. Por un lado, liberan a las mujeres del peso de las convenciones, favorecen sus procesos de individuación y amplían sus grados de libertad; por otro, y sobre todo para las de menores ingresos, los niveles de sufrimiento y de estrés aumentan. Además, se están produciendo cambios radicales en las formas de socialización de las nuevas generaciones, cuyas consecuencias son impredecibles.

En los países y grupos sociales donde las tareas de cuidado son descargadas totalmente en las mujeres al interior de las familias, donde existe una cultura poco dispuesta a la redistribución de oportunidades entre hombres y mujeres y persiste el modelo de trabajador con dedicación incondicional, los niveles de conflicto en las biografías personales son muy altos y afectan la sustentabilidad social, así como la consistencia del funcionamiento económico. A la inversa, un orden económico y social en el cual las fronteras entre el trabajo productivo y reproductivo sean más fluidas y flexibles, con los necesarios cambios en la organización del trabajo productivo, donde se propicie una mayor intercambiabilidad de roles, junto con la implementación de servicios sociales de cuidado de las personas, los niveles de tensión deberían disminuir y mejorar la salud y la calidad de vida.

La centralidad de la producción mercantil, como objetivo económico básico y tema de análisis prioritario, así como la persistencia de una cultura masculina del trabajo, no sólo deja implícito partes del proceso de trabajo y a quienes lo realizan, sino que también han contribuido a oscurecer la relevancia de los procesos de cambio de las relaciones de género en las dinámicas económicas.

Por ello, son necesarios marcos de análisis que permitan una comprensión más amplia del conjunto de la dinámica económica y de las distintas actividades, procesos y actores que en ella participan, muchos de los cuales no han sido considerados en los análisis económicos convencionales. Esto es especialmente importante porque lo que ocurre fuera del ámbito mercantil es considerado en los análisis como datos de carácter estático. Por estas razones, se asignan actividades a grupos de personas, sin considerar las repercusiones y contradicciones que ello tiene para la propia economía de mercado y para la sustentabilidad social y humana. Existe una contradicción entre las nuevas demandas de trabajo hacia las mujeres, la ruptura del modelo del hombre proveedor característico de una etapa del capitalismo industrial, y la organización del trabajo y de la institucionalidad económica. Se podría afirmar, entonces, que los marcos interpretativos dominantes no sólo no consideran los efectos no económicos de la economía, sino que tampoco abarcan todos los procesos económicos en juego.

El ejemplo más emblemático de lo que acabamos de decir es el trabajo de cuidado, que es tratado como una variable externa de la economía, y su provisión se toma como un bien entregado gratuitamente por la naturaleza, sin que se considere necesario incluirlo en el cálculo económico. De esta manera, no se consideran los costos ni los efectos de su escasez. Ahora bien, sólo el peligro inminente de extinción de bienes que la economía convencional consideraba libres, anuncia y presiona al desarrollo de nuevos paradigmas de análisis. La percepción de este problema de la economía actual es lo que llevó a la economista Nancy Folbre a decir que "el cuidado es un recurso natural en vías de desaparecer".[4]

A partir de las consideraciones anteriores, podemos concluir que estudiar las relaciones entre los cambios económicos actuales y las relaciones de género implica ir mucho más allá que analizar los impactos negativos o las potencialidades de la globalización en la situación de las mujeres; exige centrar la atención en las dinámicas, muchas veces contradictorias, en que se basan los cambios, entre las cuales las relaciones de género son fundamentales.

Finalmente, como hemos visto, las relaciones entre dinámica de género y económica no son directas ni unívocas, sino que están mediadas por factores de índole personal, social, cultural y político, entre otros, por las políticas de Estado y los movimientos sociales orientados a afectar los mecanismos de desigualdad de género.

---

4. Discurso inaugural de la Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Economistas Feministas (IAFFE), Oslo, junio de 2001.

## Bibliografía


Barrientos, Stephanie; Bee, Anna; Matear, Ann; Vogel, Isabel. 1999. *Women and Agribusiness. Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. London: Macmillan Press.

Benería, Lourdes. 1995. Towards a Greater Integration of Gender in Economics. *World Development* 23.

Boyer, Robert. 1997. Le mots et les réalités. En: (varios autores), *Mondialisation, au-delà des mythes*. París: La Découverte (Les Dossiers de l'Etat du Monde).

Carrasco, Cristina. 2001. La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? Artículo inédito.

Castells, Manuel. 1999. *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia y PNUD.

Godoy, Lorena; Mauro, Amalia. 2001. Las relaciones de pareja y los cambios en el mercado de trabajo: el punto de vista de los hombres. *Revista de la Academia* 6, Primavera 2001. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Grupo de Lisboa (bajo la dirección de Riccardo Petrella). 1996. *Los límites de la competitividad: Cómo se debe gestionar la aldea global*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Editorial Sudamericana.

Medel, Julia; Riquelme, Verónica. 1994. *La salud ignorada. Temporeras de la fruticultura*. Santiago: CEM.

Russell Hochschild, Arlie. 2001. Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. En: Anthony Giddens y Hill Hutton, eds., *En el límite*. Barcelona: Tusquets Editores.

Sassen, Saskia. 1998a. Toward a Feminist Analytics of the Global Economy. En: *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.

_____. 1998b. Notes on the Incorporation of Third World Women into Wage Labor Through Immigration and Offshore Production. En: *Globalization and its Discontents*. New York: The New Press.

Stiglitz, Joseph. 1998. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo Económico* 151, Vol. 38: 691-722. Buenos Aires: IDES.

Todaro, Rosalba. 2000. Aspectos de género de la globalización y la pobreza. Documento presentado en el Panel *Outlook on Gender Equality Development and Peace Beyond the Year 2000*, 44th Session of the Commission of Status of Women, United Nations, Nueva York, 28 de febrero-17 de marzo de 2000. En: <www.un.org/womenwatch/daw/csw>

_____. 2001. Gender Dimensions of Foreign Direct Investment and Erosion of Standard Employment Pattern. Ponencia presentada en el panel *The Gender Dimensions of Financing for Development* en la Tercera Comisión Preparatoria sobre Financiamiento para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 4 de mayo de 2001.

Valdés, Ximena; Araujo, Kathya. 1999. *Vida privada, modernización agraria y modernidad*. Santiago: CEDEM.

Wagner, Peter. 1997. *Sociología de la modernidad*. Barcelona: Herder.

Yañez, Sonia; Medel, Julia; Díaz, Ximena. 2001. La relación laboral normal: ¿desarticulación o modificación? *Proposiciones* 32: 100-118. Santiago.

# La valoración del trabajo familiar doméstico: aspectos políticos y metodológicos

Cristina Carrasco
Universidad de Barcelona

El reconocimiento y la valoración de la producción doméstica y de su contribución al bienestar familiar, es un tema de discusión que tiene sus orígenes en Estados Unidos, durante los años veinte y treinta, período en el cual gran parte de la población se trasladó de las zonas rurales a las urbanas y muchas mujeres se incorporaron al mercado de trabajo (Bonke, 1995). En la misma época y en plena depresión económica, el congreso estadounidense, preocupado por la marcha de la economía y sin datos fiables, encargó a Kuznets (Kuznets, 1941) que desarrollara un sistema oficial de contabilidad nacional. Este será el germen de las cuentas nacionales actuales, aunque antecedentes históricos de intentos de cuantificación de la riqueza ya se encuentran en Petty (1623-1687). De esa época, y no por casualidad, es el texto básico de referencia de Margaret Reid, *Economics of Household Production* (1934), en el que se ofrece una primera definición de producción doméstica y se señala su contribución al producto nacional. Más adelante, en los años sesenta y setenta –motivado en gran parte por la corriente ideológica conocida como el feminismo socialista–, se recupera la discusión dentro de una línea de estudio –técnica y política– más amplia dedicada a diversos aspectos del trabajo familiar doméstico.

La medición y la valoración de la producción doméstica, y su posible incorporación en el Producto Interno Bruto (PIB), se convierten en tema de discusión en la mayoría de los países industrializados, aunque, en ocasiones, con objetivos diferentes. Desde entonces, el debate ha continuado con el objetivo fundamental de reconocer una producción (realizada básicamente por las mujeres) que tiene lugar al margen de las leyes de mercado. Cada vez más –y en parte por la presión del movimiento feminista–, el debate se ha ido desplazando también a reuniones y a organismos internacionales. Así, por ejemplo, en el Informe de las Naciones Unidas sobre la Década

de la Mujer (1985), en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague (1995) y en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en Beijing (1995), se plantea la importancia de la producción doméstica no remunerada. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dedicó el informe de 1995 al trabajo de las mujeres en el mundo y a las desigualdades de sexo, mostrando, a través de estudios sobre uso del tiempo en diversos países, las pautas de trabajo diferentes para mujeres y hombres, y el mayor número de horas de trabajo no remunerado y trabajo global que realizan las mujeres. Países como Australia, Canadá, Noruega, Holanda y Finlandia,[1] pioneros en la investigación del tema, llevan un par de décadas elaborando estadísticas oficiales y estudiando posibles formas de medición y de valoración del trabajo familiar doméstico. En general, ha habido un importante progreso en el desarrollo de formas de estimación del trabajo no remunerado en las últimas décadas.[2] Actualmente, el debate incorpora aspectos ideológico-políticos y técnico-conceptuales. Los primeros están relacionados con la cuestión de si debe o no valorarse (en términos monetarios) el trabajo doméstico, y los segundos, en cómo debe realizarse esta valoración.

El artículo comienza con una breve reseña de la discusión sobre el trabajo doméstico que tiene lugar en los años sesenta. A continuación se centra en los aspectos concretos relacionados con la medición y la valoración de este tipo de trabajo. El siguiente apartado recoge la investigación realizada en torno a la incorporación del trabajo doméstico en las cuentas nacionales. Finalmente, acaba presentando, desde un punto de vista teórico-ideológico, la problemática de la valoración del trabajo doméstico utilizando como referente el trabajo de mercado.

## El concepto de trabajo

En la época preindustrial se manejaba una noción de trabajo bastante más amplia que la actual, puesto que ésta incluía toda actividad destinada a producir bienes y servicios para satisfacer necesidades humanas. Ahora bien, el desarrollo de la industrialización favorece la creciente separación física entre el hogar y la producción para el mercado, proceso que se consolida con la generalización del capitalismo y que establece una nueva conceptualización: sólo será considerado como trabajo el asalariado o el autoempleo, perdiendo tal categoría las actividades sin remuneración desarrolladas por los miembros del hogar para cubrir sus propias necesidades. De esta manera, se restringe la definición original de trabajo sólo a aquellas actividades que presentan las características del trabajo de mercado. Así, se pasa de una noción amplia –que abarca distintas actividades realizadas dentro o fuera del hogar–, pero poco precisa, con fronteras difusas, a un concepto que nos remite a una idea muy estrecha,

1. Ver *Feminist Economics*, 2 (3), 1996, dedicado a Margaret Reid.
2. Benería, 1993 (e.o. 1991), es un buen balance de los años setenta y ochenta. Para los avances de los años noventa se puede consultar el número 19 de *Política y Sociedad*, 1995 y el volumen 2(3) de *Feminist Economics*, 1996.

aunque bastante más precisa: trabajo se identifica con empleo.[3] Esta definición presenta un problema añadido: además de ser muy restrictiva, no tiene en cuenta que las formas de producción son dinámicas y variables, los límites pueden estar cambiando continuamente tanto a nivel de cada unidad como a nivel global. Producciones de bienes que antiguamente se realizaban en casa, hoy, mayoritariamente, se adquieren en el mercado; pero, en situaciones de crisis económica, las personas tienden a aumentar (dentro de ciertos límites) la producción en el hogar.

De esta manera, el trabajo no remunerado realizado en el hogar adquiere la categoría de no trabajo y es marginado como objeto de estudio por la economía. Sin embargo –y a pesar de que existen antecedentes más tempranos (Reid, 1934)–, en los años sesenta surge, desde distintas líneas de investigación, un generalizado interés por estudiar el trabajo doméstico. Las razones son varias y complejas. En el terreno de los hechos está, en primer lugar, la incorporación de las mujeres de clase media al mercado laboral como situación permanente en sus vidas, y el cambio de modelo cultural respecto de la posición de la mujer dentro de la familia (Carrasco, 1996a). Al hacerse simultáneos ambos trabajos, el tiempo de las mujeres cobra nuevas dimensiones y el trabajo doméstico se va haciendo visible. La nueva situación sugiere que el tiempo utilizado en trabajo doméstico puede ser valorado en función del trabajo asalariado. En segundo lugar, existen cada vez más mejores sustitutos de mercado para muchos bienes y servicios domésticos (Himmelweit, 1995). Esto tiene dos efectos: por una parte, hace pensar que si la actividad que los produce para el mercado es considerada trabajo, no hay ninguna razón para que la que se ejecuta en casa no lo sea y, por otra, las mujeres pueden realizar un trabajo asalariado y, con sus ingresos, adquirir en el mercado los bienes que antes producían en el hogar. De esta manera, la idea de poder optar entre distintas formas de satisfacer las necesidades familiares –directamente, con trabajo doméstico o, indirectamente, con trabajo asalariado, cosa impensable medio siglo antes– conduce a que parte del trabajo de la mujer aflore y se torne visible. Así, el trabajo doméstico –considerado hasta entonces marginal, invisible y sin importancia– va emergiendo, porque se puede reflejar en el trabajo mercantil, es decir, en un trabajo valorado y reconocido socialmente.

Desde el terreno de las ideas, diversas corrientes de pensamiento y tendencias ideológicas muestran un interés creciente por el análisis del trabajo doméstico desde una perspectiva socioeconómica. Desde el paradigma neoclásico, lo que ha venido a denominarse "la nueva economía de la familia" analiza cómo utilizan y distribuyen el tiempo los distintos miembros de la familia y cómo se mide el valor del tiempo de cada uno. Estos y estas economistas se basan en la idea de "coste de oportunidad": el tiempo no dedicado a trabajo asalariado, es decir, el valor del tiempo dedicado a trabajo doméstico vendrá determinado por la referencia a la tasa salarial que la persona hubiera obtenido en el mercado.

---

3. Sobre la discusión del concepto se puede ver Mingione, 1993 (e.o. 1991); Pahl,1994 (e.o. 1991); Dex, 1991 (e.o. 1985); la introducción y los artículos incluidos en Borderías et al., 1994, Carrasco 1996b.

Una segunda línea de análisis en relación al trabajo doméstico –seguramente la de mayor influencia social a este respecto– arranca, por una parte, de la tradición marxista y, por otra, del pensamiento feminista, que manifiesta un desarrollo importante e independiente a partir de los años sesenta.[4] El carácter de la discusión –conocida como el debate sobre el trabajo doméstico– no es ajeno a su tradición marxista, lo cual se traduce en una constante referencia al trabajo asalariado, tanto terminológica como conceptualmente, y que acaba en una caracterización del trabajo doméstico en función de una serie de rasgos que lo diferencian de la producción asalariada. Se establece así, no una definición propia, sino que, nuevamente, las tareas realizadas en el hogar se reflejan en otra actividad, que ya se ha definido previamente como "trabajo". Sobre la base de esta caracterización, se sostiene que los bienes y servicios producidos en el hogar son factibles de ser producidos en el mercado, sólo que bajo otras relaciones sociales.

Finalmente, el tercer análisis del trabajo doméstico tiene lugar en el campo en el que ahora estamos interesadas: el de la medición y de la cuantificación. En este caso, los objetivos también son diversos, aunque destacan dos: por una parte, la incorporación de esta actividad en las cuentas nacionales, por considerar que su exclusión implica una infravaloración del producto nacional y, además, mantiene invisible el trabajo de las mujeres, y, por otra, la denuncia de la situación de la mujer dentro de la familia y de la división del trabajo por sexo, con vistas a lograr una transformación de las relaciones de género.[5]

Estas/os autoras/es se enfrentan a diversos problemas metodológicos: en primer lugar, qué actividades del conjunto de las que se desarrollan en el hogar deben ser consideradas trabajo doméstico; segundo, cómo medirlas y, finalmente, cómo valorarlas, es decir, cómo otorgar un valor a una actividad que ni es pública ni pasa por el mercado. En relación al primer aspecto, una larga discusión acaba con un acuerdo más o menos generalizado: serán consideradas trabajo doméstico y, por tanto, tendrán el rango de actividades económicas todas aquellas tareas que puedan ser identificadas con el criterio de la tercera persona, a saber, ¿puede ser la actividad realizada por una persona distinta de la que se beneficiará de su servicio? o, dicho de otra manera, el criterio es que aquellas tareas personales que no pueden ser delegadas en terceros no se consideran económicas y, por tanto, son no trabajo. La segunda cuestión a resolver es cómo medir el número de horas dedicadas a trabajo doméstico, cuando se presentan problemas de "productividades", intensificación del trabajo y/o realización simultánea de tareas. Por último, el tema seguramente más problemático: una vez medido el número de horas dedicadas a trabajo doméstico, ¿cómo se valora este tiempo que no se utiliza en producción asalariada?

---

4. Publicaciones que realizan un buen balance de esta polémica son Molyneux, 1979; Alonso, 1982; y Carrasco, 1991.

5. Una amplia bibliografía se puede consultar en Borderías et al., 1994.

## Tres décadas de un debate

El criterio de "la tercera persona", para determinar qué actividades realizadas en el hogar serán consideradas trabajo, fue planteado originalmente por Reid (1934), sistematizado más tarde por Hawrylyshyn (1977) y utilizado posteriormente por la gran mayoría de investigadoras/es que trabaja en este campo.

De acuerdo a él, las actividades se dividen entre aquellas que se pueden delegar, obteniendo el resultado deseado, y las que no pueden ser ejecutadas por otra persona distinta de la que disfrutará el resultado de la acción. Ahora bien, aunque el criterio aparentemente es claro, siguen existiendo problemas al intentar fijar los límites entre trabajo y no trabajo. Para algunas actividades (planchar, limpiar, ...) la frontera es clara, pero en otras, particularmente las que implican relaciones emocionales, los límites son difusos. La cuestión de fondo es ¿puede, en todas las situaciones, separarse la actividad de la relación misma? El problema es que al definir el trabajo doméstico según el criterio de la tercera persona se está acentuando el carácter mercantil de intercambiabilidad, se está aceptando que se puede realizar una separación entre el trabajo y la persona que lo ejecuta. En consecuencia, al utilizar como referente el trabajo mercantil, se está limitando seriamente el concepto de trabajo doméstico.

El segundo aspecto a tratar es el de la medición. A este respecto, los estudios sobre "usos del tiempo" han sido absolutamente determinantes, marcando un punto de inflexión en el intento de hacer visible el trabajo de las mujeres y contribuyendo de forma importante a poner de relieve las diferencias entre mujeres y hombres en la adjudicación por sexo de los distintos trabajos y de las distintas actividades realizadas en cada ámbito (familiar y mercantil). En la segunda mitad del siglo XX hubo un interés creciente sobre la utilización, distribución y valoración del tiempo, toda vez que la economía lo ha definido como un "recurso escaso". A pesar de que existen antecedentes de principios de siglo, es a partir de la década de los años sesenta –coincidiendo con el fuerte desarrollo industrial– cuando los estudios sobre usos del tiempo se generalizan.[6] Los estudios sobre el tiempo no se han limitado al aspecto de medición, sino que han venido acompañados de interesantes y profundas reflexiones e investigaciones sobre la organización social del tiempo, las desigualdades en el uso del tiempo, las "donaciones" históricas de tiempo desde las mujeres a los hombres, las implicaciones que el uso diferenciado del tiempo tiene en la participación laboral de mujeres y hombres, el concepto de tiempo propio, entre otros.

Los estudios sobre usos del tiempo, además, han puesto de manifiesto problemas de "producción conjunta" (actividades que se solapan en el tiempo) y de intensificación del uso del tiempo. Esta intensificación se ha ido agudizando y se ha convertido es un aspecto importante al cual se le está prestando atención últimamente (Floro, 1995a y 1995b). Tiene que ver con la realización simultánea de actividades, y su

6. Estas aportaciones son amplísimas y han venido básicamente del campo de la sociología. Las referencias obligadas a nivel internacional son los trabajos de Szalai, 1972; Gershuny y Jones, 1987; Goldschmidt-Clermont y Pagnossin-Aligisakis, 1996. Un excelente texto referido al tema es Anderson et al., 1994.

repercusión en el bienestar y en la calidad de vida de las mujeres. Esta situación afecta especialmente a las mujeres empleadas en el mercado y, entre ellas, de forma particular, a las de rentas bajas (y de forma especial a las de países menos industrializados), llegando a situaciones extremas cuando el trabajo doméstico y el asalariado son simultáneos (a domicilio). La valoración en términos económicos de un tiempo en el que se realizan varias actividades a la vez presentará serios problemas.

Finalmente, está el tema más problemático, el de la valoración. ¿Cómo valorar en términos económicos una actividad en la que ni el trabajo ni el producto tiene precio de mercado? Tradicionalmente, se han utilizado dos perspectivas: la "referida al *output*" y la "referida a los *inputs*".[7] En el primer caso, se realiza una "valoración basada en el *output*", es decir, al bien o servicio "doméstico" se le asigna un precio por analogía con algún bien o servicio de mercado. El valor del trabajo no remunerado se obtiene de acuerdo al "valor añadido" (diferencia entre el valor del *output* y el del *input*). Así, conociendo el número de horas totales de trabajo dedicado a la actividad, se puede calcular el valor/hora del trabajo. En el segundo caso, el del método relacionado a los *inputs*, se toma como referente alguna tasa salarial. Desde esta perspectiva, el valor del trabajo no remunerado no guarda relación con la productividad del hogar, siendo precisamente ésta, la producción del hogar, la magnitud, en este caso, desconocida. Cada uno de estos métodos –referidos al *output* o a los *inputs*– presenta ventajas y problemas tanto conceptuales como de realización o ejecución (recogidos ampliamente en la bibliografía, por lo que nos remitimos a ella). Lo que interesa destacar aquí es que todos hacen referencia a un valor de mercado: o al precio de un bien o servicio (*output*) o a una tasa salarial (*inputs*). Es decir, nuevamente la forma de valorar el trabajo doméstico es utilizando una referencia mercantil.

En definitiva, desde las distintas líneas de pensamiento –tanto teóricas como más aplicadas–, se está reconociendo como "trabajo" el trabajo asalariado y, en consecuencia, el intento de hacer visible la actividad doméstica sólo tiene sentido si se toma como referencia el mercado, ya sea a nivel conceptual, o en el campo de la medición y de la valoración. Volveremos sobre la crítica a esta categorización del trabajo doméstico en el último apartado.

## El trabajo familiar doméstico y las cuentas nacionales

Como consecuencia directa de la discusión de los años sesenta y setenta, en relación al reconocimiento del trabajo familiar doméstico como trabajo y la crítica a la Contabilidad Nacional, por excluirlo de sus cuentas y no reflejar así la verdadera producción del país, se desarrolla un amplio trabajo empírico de cuantificación y valoración de esta actividad, siguiendo la metodología anteriormente comentada. Todo este proceso toma forma en numerosos estudios (más de 200 en los años ochenta)

7. Los distintos métodos, sus ventajas e inconvenientes, están detallados en diversos textos: Carrasco, 1991; Benería, 1993; Vandelac, 1994; publicaciones de Goldschmidt-Clermont recogidas en Goldschmidt-Clermont, 1995; Bruyn-Hundt, 1996; Varjonen, 1998.

realizados en distintos países, por distintas/os autoras/es y con métodos de valoración diferentes.[8] El desarrollo de los variados métodos de cuantificación y de valoración, y la extensión e implantación de este tipo de análisis, primero en los países industrializados –Comunidad Europea, Australia, Estados Unidos, Canadá, Japón– y después en el resto del mundo, pone de manifiesto las enormes cantidades de producción no contabilizadas. Esto lleva a que en el Informe de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano se afirme que "el valor de la producción no registrada en las Cuentas Nacionales de los países industrializados representa, al menos, la mitad del Producto Interno Bruto y más de la mitad del consumo privado" (PNUD, 1995).

Los resultados obligaban a profundizar en el estudio de la producción doméstica en tres perspectivas poco investigadas: el desarrollo de una cuenta satélite, la elaboración de tablas *input-output* del hogar, para conocer las relaciones entre usos del tiempo y consumo en la producción de bienes domésticos, y el análisis de estadísticas de renta (entendida en sentido amplio) para analizar las posibilidades de consumo reales del hogar (Aslaksen et al., 1996a). De estas perspectivas, aunque aún de manera tentativa, se han desarrollado básicamente las dos primeras. De acuerdo con Ironmonger –autor pionero en el desarrollo de las tablas *input-output*–, éstas no constituyen una aproximación metodológica distinta, sino que son la forma de preparar las cuentas satélites de la producción doméstica. A estas cuentas y a su forma particular de tablas *input-output,* se dedican las próximas líneas.

### La cuenta satélite de la producción doméstica

Los resultados de las mediciones y valoraciones del trabajo familiar doméstico, junto a las investigaciones y presiones académicas (Waring, 1988; Chadeau, 1985) y de diversos movimientos sociales, obligan a los países a reconsiderar la Contabilidad Nacional, y, así, en la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas incorpora las llamadas "cuentas satélites". El objetivo de estas cuentas es recoger información adicional a la ya contenida en el PIB, sin sobrecargar la estructura central de la Contabilidad Nacional.

El objetivo de una cuenta satélite de la producción doméstica es proporcionar información sobre los trabajos realizados en el hogar, la producción de bienes y servicios para el autoconsumo de los miembros del hogar, y estimar una valoración de dicha actividad.[9] Para la medición en tiempo de los distintos trabajos, se cuenta actualmente con los estudios de usos del tiempo; y para la valoración, las indicaciones de la Comisión de las Naciones Unidas especifican que "los bienes y servicios producidos para el propio uso final, se valoran a los precios básicos de los productos similares vendidos en el mercado, o mediante sus costes de producción, si no hubiere

8. Relaciones de estos trabajos se encuentran en Caillavet, 1988; Carrasco, 1991; Bruyn-Hundt, 1996.

9. Hasta el momento se han elaborado algunas cuentas satélites, entre ellas, en Alemania, el Reino Unido y el País Vasco (España).

precios básicos disponibles" (United Nations 1992, citado en Goldschmidt-Clermont, 1995:16).[10]

### Las tablas *input-output* de producción doméstica

La primera tabla *input-output* de producción doméstica fue desarrollada en Australia, en 1987, por Ironmonger; posteriormente se han realizado en Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia (Ironmonger, 1996; Aslaksen et al., 1996a y 1996b; Varjonen 1998). El método es consistente con las cuentas nacionales y se presenta como una herramienta útil para analizar las mutuas dependencias entre los bienes de mercado y el tiempo de trabajo utilizado en el hogar. La analogía con las tablas que analizan las interrelaciones entre las producciones mercantiles permite ligar ambos tipos de producciones (familiares y mercantiles) a través del gasto de los hogares en consumo, dato que es común a ambas cuentas. Las tablas de producción doméstica combinan datos de los estudios sobre usos del tiempo con los estudios sobre gastos de los hogares, para estimar la producción doméstica y su composición. Consideran la asignación del trabajo no remunerado, los bienes de capital del hogar y los bienes intermedios a todas las actividades que tienen lugar en el hogar. A la asignación del tiempo se le dedica especial atención, en particular al tiempo de cuidado de personas dependientes (Ironmonger, 1996).

## La producción doméstica y su incorporación en las cuentas nacionales

Desde la perspectiva de la Contabilidad Nacional, la posible inclusión del trabajo familiar doméstico en el PIB es un asunto controvertido. Si bien es cierto que el debate sobre la forma de valorar el trabajo familiar doméstico y su posible incorporación en el PIB es antigua, en los últimos años ha adquirido nuevas perspectivas, en tanto que desde el feminismo se ha ido discutiendo la noción de trabajo y la necesidad de definirlo desde sus propias características y no tomando como referente el mercado. Por una parte, se argumenta que, mientras el trabajo no pagado de las mujeres no esté incluido en el PIB, permanecerá invisible y no será valorado. Desde el extremo opuesto, se sostiene que la identificación del trabajo doméstico con el trabajo asalariado hace posible el reconocimiento de una parte de dicha actividad, pero también contribuye a que otro conjunto importante de tareas que realizan las mujeres en el hogar permanezca invisible, en particular aquellas que no tienen sustituto de mercado (Himmelweit, 1995). En cualquier caso, se denuncia la incapacidad conceptual de las estadísticas para manejar una definición aceptable de trabajo y el interés de una sociedad patriarcal de mantener oculta la actividad de las mujeres (Waring, 1988; Benería, 1988, 1993; Chinchetru,1997).

---

10. Los aspectos técnico-estadísticos que implica la consideración de la utilización de consumo intermedio, capital fijo, impuestos (salarios brutos o netos), etc., se pueden ver en Schäfer, 1995; Varjonen, 1998; Eustat, 2000.

Los argumentos a favor de reconocer la producción doméstica en las cuentas nacionales mantenidos tradicionalmente son conocidos y tienen que ver, por una parte, con el Producto Interno Bruto: se trataría de obtener una estimación más exacta del PIB, ya que estaría subestimado al excluir los trabajos no remunerados y, en la misma línea, obtener una estimación más real del consumo de las familias; de corregir las tasas de crecimiento económico, teniendo en cuenta que la incorporación de las mujeres a la actividad laboral tiene como resultado una reducción del trabajo familiar, lo cual también tiene importancia en comparaciones internacionales, particularmente entre países industrializados y no industrializados, y de lograr una estimación más exacta del bienestar. Por otra, se han elaborado argumentos destinados a reconocer la importancia social del trabajo que realizan básicamente las mujeres en el hogar, a poner de manifiesto su contribución económica, y a mostrar cómo se distribuye dicho trabajo entre los miembros de la familia.

Más recientes son algunos argumentos relacionados con la formulación de políticas públicas y programas de protección social. El incremento de la esperanza de vida, que significa mayores requerimientos de cuidados, y el aumento de las familias monoparentales femeninas, con la dificultad mayor de las mujeres de tener un empleo, se está traduciendo en lo que se ha venido a llamar la "feminización de la pobreza", en gran parte motivada por la responsabilidad casi exclusiva de las mujeres en los trabajos de cuidados. Para la implementación de políticas sociales, sería importante conocer los costos, para la comunidad y para los hogares, de cuidar personas ancianas, enfermas o discapacitadas en las instituciones, y cómo son estos costos en comparación con el cuidado en el hogar (Goldschmidt-Clermont, 1995).

Ahora bien, creemos que lo importante es centrarse en la discusión conceptual e ideológica que emerge en los últimos años desde una perspectiva feminista. Se comienza por recuperar la preocupación antigua acerca de la línea de demarcación entre trabajo y no trabajo (en el hogar), es decir, la definición de trabajo doméstico o trabajo familiar. Esta inquietud es resultado de constatar que todos los esfuerzos realizados, desde las distintas perspectivas económicas –neoclásica, marxista o estudiosas/os de la cuantificación–, tendientes a valorar el trabajo doméstico, continúan tomando como referencia el trabajo asalariado. De esta manera, aspectos fundamentales para la reproducción social, como la educación, las relaciones, la regeneración, los afectos, son sólo parcialmente considerados en aquella parte que puede ser evaluada por precios.

Al definir las tareas realizadas en el hogar en función de la actividad mercantil, se está intentando dar cuenta del trabajo familiar doméstico a partir de categorías creadas para analizar el trabajo asalariado, entendido y definido como la actividad que desarrolla un trabajador hombre industrial. Se está utilizando un referente masculino que es incapaz de reflejar y de representar la complejidad de las tareas domésticas, particularmente aquéllas que implican necesidades de cuidados, de apoyos o relaciones afectivas. Es decir, se pretende que las actividades "invisibles" de las mujeres se reconozcan como "trabajo", pero en referencia a un concepto preestablecido de trabajo asalariado masculino, importado desde el mercado para ser utilizado en el hogar, sin tener en cuenta que la asignación por sexo de los trabajos se traduce en aprendizajes, formas de ejecución y

capacidades de organización características para cada esfera, propias de la socialización distinta de mujeres y hombres (Borderías et al., 1994).

El trabajo realizado en el hogar tiene carácter multidimensional, presenta una frecuente interrupción de las actividades, existen tensiones entre los factores internos y externos que determinan el trabajo y exige una permanente disponibilidad de las personas implicadas. Además, el trabajo familiar tiene otro contexto social y emocional que el del trabajo remunerado: satisface necesidades personales y sociales que el mercado es incapaz de satisfacer (Schäfer, 1995).

Estas actividades –las que implican afectos y relaciones personales– son precisamente las que no permiten una simple sustitución mercantil (Folbre, 1995), ocupan actualmente mayor número de horas de dedicación[11] y, básicamente, condicionan y determinan la vida de las mujeres. En definitiva, las valoraciones a precios de mercado no recogen las actividades de apoyo emocional, los cuidados de personas dependientes, las tareas de gestión familiar, entre otros, que requieren una gran cantidad de energía mental y tiempo de dedicación.

Lo anterior muestra los límites del sistema satélite: por un lado, no tiene totalmente en cuenta los aspectos personales, emocionales o de construcción de identidad del trabajo familiar doméstico; y, por otro, el sistema por sí solo no permite una evaluación social y política detallada del trabajo desarrollado en los hogares por los miembros de la familia. La dificultad de fondo está en que el concepto de valor se ha hecho sinónimo al de valor de mercado; así, para que al trabajo se le reconozca valor, es necesario que tenga valor de cambio. Esto refleja la conceptualización de un modelo masculino, en el que se concede la categoría de valor sólo a aquella actividad que es asignada socialmente los hombres. De aquí que la cuantificación del trabajo familiar doméstico a través de medidas mercantiles no recoge el hecho de que gran parte del trabajo del hogar tiene un valor de uso que no queda reflejado en su valor de intercambio.

En definitiva, nos enfrentamos a un dilema: por una parte, si no se asigna un valor de mercado a las actividades del hogar, se corre el riesgo de que dichas actividades permanezcan olvidadas y, junto con ellas, se mantenga en la invisibilidad a las personas que las realizan: las mujeres. Pero, por otra, se plantea el problema de cómo reconocer el trabajo de las mujeres sin necesidad de otorgar un valor de cambio a todas las actividades no monetizadas, ya que muchas de ellas no son comparables a la producción mercantil. Esto último exige un esfuerzo por elaborar y desarrollar nuevas estadísticas, que permitan contar con series de datos oficiales periódicas, como flujo continuo de información, que reflejen la complejidad de las distintas actividades no remuneradas destinadas a satisfacer necesidades humanas. De esta manera, se podrían construir indicadores de las actividades realizadas en la esfera doméstico-familiar, sin necesidad de recoger el trabajo que en ella se realiza a través de medidas mercantiles.

11. La caracterización de las actividades domésticas de acuerdo a la posibilidad de transferirla al mercado o al Estado se comenta en Carrasco, 1996a y 1998.

## Bibliografía


Alonso, L. E. 1982. Sobre el estatuto teórico del trabajo doméstico en la economía política marxista. En: *Nuevas perspectivas sobre la mujer.* Seminario de la Mujer. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Anderson, M.; Bechhofer, F.; Gershuny, J. 1994. *The Social and Political Economy of the Household.* Oxford: Oxford University Press.

Aslaksen, J.; Koren, Ch. 1996a. Unpaid Household Work and the Distribution of Extended Income: The Norwegian Experience. *Feminist Economics,* vol. 2 (3).

Aslaksen, J.; Fagerli, T.; Gravningsmyhr, H. 1996b. An Estimation of Time and Commodity Intensity in Unpaid Household Production in Norway. *Feminist Economics,* vol. 2 (3).

Benería, L. 1988. Conceptualizing the Labour Force: the Underestimation of Women's Economic Activities. En: R. E. Pahl (ed.), *On Work.* Basil Blackwell.

_____. 1993. Contabilitzant el treball de les dones: una avaluació del progrés de dues dècades. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 22 (e.o.1991).

Bonke, J. 1995. Los conceptos de trabajo y de cuidado y atención: una perspectiva económica. *Política y Sociedad* 19.

Borderías, C.; Carrasco, C.; Alemany, C. 1994. *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Fuhem-Icaria.

Bruyn-Hundt, M. 1996. *The Economics of Unpaid Work.* Amsterdam: Thesis Publishers.

Caillavet, F. 1988. El trabajo gratuito de las mujeres: de la economía familiar a la economía nacional. En: M.A. Durán, *De puertas adentro.* Madrid: Instituto de la Mujer.

Carrasco, C. 1991. *El trabajo doméstico: un análisis económico.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

_____. 1996a. Presente y futuro del trabajo. Apuntes para una discusión no androcéntrica. En: A. Rodríguez; B. Goñi; G. Maguregi (comp.), *El futuro del trabajo: reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres.* Bilbao: Bakeaz/CDEM.

_____. 1996b. Un mundo también para nosotras. *Mientras tanto* N° 60.

_____. 1998. Género y valoración social: la discusión sobre la cuantificación del trabajo de las mujeres. *Mientras tanto* N° 71.

Chadeau, A. 1985. Measuring Household Activities: Some International Comparison. *The Review of Income and Wealth,* serie 31(3).

Chinchetru, F. 1997. El trabajo doméstico no monetarizado: por una nueva metodología de la ciencia económica sobre el trabajo. *Economiaz,* N° 39.

Dex, S. 1991. *La división sexual del trabajo.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (e.o. 1985).

Eustat. 2000. *Cuentas Satélite de la Producción Doméstica para la C. A. de Euskadi.* Vitoria.

Floro, M. S. 1995a. Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time. *World Development,* vol. 23 (11).

_____. 1995b. Women's Well-Being, Poverty and Work Intensity. *Feminist Economics,* vol. 1 (3).

Folbre, N. 1995. "Holding Hands at Midnight": The Paradox of Caring Labor. *Feminist Economics,* vol. 1 (1).

Gershuny, J.; Jones, S. 1987. *Time Use in Seven Countries.* Dublin: European Foundation.

Goldschmidt-Clermont, L. 1995. La valoración monetaria del trabajo no remunerado. *Política y Sociedad* 19.

Goldschmidt-Clermont, L.; Pagnossin-Aligisakis, E. 1996. Measures of Unrecorded Economic Activities in Fourteen Countries. En: *Background Papers, Human Development Report 1996.* New York.

Hawrylyshyn, O. 1977. Towards a Definition of Non-Market Activities. *The Review of Income and Wealth,* serie 23, N° 1.

Himmelweit, S. 1995. The Discovery of "Unpaid Work": The Social Consequences of the Expansion of Work. *Feminist Economics* 1 (2).

Ironmonger, D. 1996. Counting Outputs, Capital Inputs and Caring Labor: Estimating Gross Household Product. *Feminist Economics,* vol. 2 (3).

Kuznets, S. 1941. *National Income and its Composition* 1919-1983. New York: NBER.

Mingione, E. 1993. *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma de mercado.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (e.o. 1991).

Molyneux, M. 1979. Beyond the Domestic Labour Debate. *New Left Review* 116 (traducción castellana en Borderías et al., 1994).

Pahl, R. E. 1994. *Divisiones del trabajo.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (e.o. 1991).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1995. *Informe sobre desarrollo humano 1995.*

Reid, M. 1934. *Economics of Household Production.* New York: John Wiley.

Schafer, D. 1995. La producción doméstica en Alemania: conceptos y planes para un sistema de contabilidad satélite. *Política y sociedad* 19.

Szalai, A., ed. 1972. *The use of time: daily activities in urban and suburban populations in twelve countries.* Mouton The Hague.

Vandelac, L. 1994. La economía doméstica a la salsa mercantil... o las valoraciones monetarias del trabajo doméstico. En: C. Borderías; C. Carrasco; C. Alemany, *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Fuhem-Icaria.

Varjonen, J. 1998. *Metodología para una cuenta satélite de producción doméstica.* Vitoria: Eustat N° 38.

Waring, M. 1994. *Si las mujeres contaran: una nueva economía feminista.* Barcelona: Vindicación feminista (e.o. 1988).

# La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur *

Debbie Budlender
Agencia Comunitaria de Investigación Social, Ciudad de El Cabo, Sudáfrica

Poco después de las elecciones democráticas de 1994, Sudáfrica comenzó su primer ejercicio de presupuesto de las mujeres. Uno de los factores que inspiraron esta iniciativa fue el Presupuesto de las Mujeres Australiano (Sharp y Broomhill, 1998). En esta empresa colaboraron organizaciones no gubernamentales (ONG) y el parlamento sudafricano. Un tiempo después, el gobierno sudafricano comenzó un ejercicio de análisis de género del presupuesto. La iniciativa gubernamental está coordinada por el Departamento de Finanzas y es uno de los proyectos-piloto del Secretariado del Commonwealth para introducir el componente de género en la macroeconomía (Commonwealth Secretariat, 1999).

Por diversas razones, la iniciativa sudafricana ha suscitado bastante interés en todo el mundo. Entre ellas, se incluyen el renovado interés en el ámbito internacional por los temas de género, a raíz de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), y más particularmente debido a la fascinación mundial por el "milagro" sudafricano. En otros países, los gobiernos y miembros de la sociedad civil también han realizado ejercicios de análisis de género, habitualmente con un fuerte apoyo de donantes internacionales.

Los proyectos piloto del Commonwealth se desarrollan en Sudáfrica, Sri Lanka y Barbados, y hay un cuarto proyecto piloto planificado para Fiji. En Africa, además de Sudáfrica, hay iniciativas en Namibia (gubernamental), Tanzania (del gobierno y

---

* Publicado originalmente en *World Development*, volumen 28, N° 7, Debbie Budlender, The Political Economy of Women's Budgets in the South, pp. 1365-1368, © 2000 Elsevier Science Ltd., con el permiso de Elsevier Science.

Agradecemos la autorización para su traducción y publicación en este volumen.

Traducción de Marisol Wexman.

una ONG), Uganda (del Parlamento), Botswana (gubernamental), Mozambique (gubernamental), Zimbabwe (académico), Uganda (gubernamental), y un naciente ejercicio en Malawi (no gubernamental). UNIFEM está apoyando talleres para permitir que esos y otros países en Africa del Sur y los países isleños del Océano Indico aprendan de la experiencia sudafricana sobre las iniciativas del presupuesto de las mujeres y de los ejercicios del Secretariado del Commonwealth (UNIFEM, 1998). En 1998, la Tesorería del Reino Unido sirvió de coanfitrión en un taller de un día sobre el tema, con el grupo académico Presupuesto de las Mujeres. Elson menciona otras iniciativas en Suiza (gubernamental), Canadá y Estados Unidos (ONG) (Elson, 1999:10).

Este trabajo analiza las formas en que estos ejercicios pueden ayudar a abordar los temas de género, así como algunas de las tensiones que implican. Gran parte de la discusión enfatiza la experiencia sudafricana, la más conocida para la autora y la más extendida actualmente. El trabajo también trata sobre las experiencias en el entrenamiento de grupos gubernamentales y no gubernamentales en otros países del Sur. Esta experiencia es utilizada en algunos casos para confirmar la experiencia sudafricana, y en otras para demostrar cómo las diferencias en las condiciones sociales, económicas y políticas afectan el potencial y el resultado de los ejercicios.

## ¿Qué son los presupuestos de las mujeres?

A pesar de su nombre engañoso, los ejercicios de presupuesto de las mujeres no se proponen obtener presupuestos separados para las mujeres. Esos ejercicios más bien implican analizar los presupuestos gubernamentales con una perspectiva de género. En este punto pueden hacerse dos anotaciones al respecto, las cuales se discutirán más adelante. Primero, el ejercicio implica un análisis, en lugar de una formulación de presupuestos. Segundo, el análisis no hace énfasis sólo en aquella parte del presupuesto que se considera pertinente a los temas de género o a las mujeres. En su forma más amplia, los ejercicios de presupuesto de las mujeres examinan todas las asignaciones por sector del gobierno con relación a su impacto diferencial en mujeres, hombres, niñas y niños. Idealmente, avanzan aún más para determinar su impacto en los subgrupos de los agrupamientos básicos por género-edad.

El párrafo precedente se refiere a los "presupuestos de las mujeres", que es el término utilizado en Sudáfrica y Australia. Como se discute más adelante, los ejercicios deberían llamarse "análisis de género de los presupuestos". Tal como la palabra "mujer" es engañosa, también lo es "presupuesto". Una descripción más correcta incluiría las palabras "política", "programas" y "ejecución", así como presupuesto. Un análisis de presupuestos con perspectiva de género se origina en la suposición de que los presupuestos son un resultado de un proceso que comienza mucho antes.

Un análisis de presupuestos con perspectiva de género –y en general cualquier análisis de presupuesto– debe comenzar con una comprensión de la situación de las mujeres y hombres del país correspondiente con relación al sector que se investiga. Para un ministerio del trabajo, por ejemplo, esto implicaría efectuar un análisis de los

niveles de participación en el mercado de trabajo y en el desempleo, la distribución ocupacional e industrial de hombres y mujeres, así como los patrones de participación en el trabajo no remunerado, ya sea en el hogar, en el campo o en otros sectores.

La segunda etapa consiste en un análisis de la política sectorial. Esta etapa se pregunta si las políticas enfocan correctamente la situación antes descrita. En términos sencillos, se requiere saber si las políticas exacerbarán los vacíos identificados en relación al género, los dejarán iguales, o los reducirán.

Si las políticas se consideran adecuadas, puede revisarse el presupuesto para determinar si fueron asignados los recursos financieros y otros para su implementación. Esto puede parecer trivial, pero no lo es. Muchos gobiernos –probablemente aquellos que se prodigan en sus compromisos por "mejorar" la sociedad– diseñan más políticas de las que pueden ser implementadas de inmediato. Una prueba del nivel de compromiso con distintos temas, es determinar cuáles políticas no cuentan con presupuesto.

Finalmente, se requiere observar cómo se han utilizado los recursos. En los casos más simples, esto implicará preguntar cuántas mujeres y hombres se han beneficiado de un servicio particular y a qué costo. Las respuestas pueden evaluarse en términos de distribución y equidad, así como de eficiencia.

Los cuatro pasos anteriores se explican con relación al gasto. Cada presupuesto tiene dos aspectos, gastos e ingresos. La manera en que un gobierno obtiene los ingresos –a través de distintos tipos de impuestos, de donantes, cargos a usuarios, ventas de activos o préstamos– tiene consecuencias de género. Igual sucede con la forma en que el gobierno brinda exenciones de impuestos a ciertas categorías o instituciones, individuos o actividades. Hasta ahora, se han realizado menos análisis de género respecto a los ingresos que a los gastos, pero la secuencia situación-política-presupuesto-ejecución debiera ser igual para ambos.

Los presupuestos de las mujeres son principalmente ejercicios de monitoreo y auditoría. Para el gobierno, el objetivo es obtener retroalimentación sobre su cumplimiento. Para los que están fuera del ámbito gubernamental, les ofrece una mayor transparencia y responsabilidad. A unos y otros, el ejercicio debiera brindar información que permita una mejor toma de decisiones en relación a cómo deben ser ajustadas o cambiadas las políticas y dónde deben reubicarse los recursos.

En ciertos países, ha surgido la pregunta respecto de la necesidad de focalizar el tema de género. En Sudáfrica, la iniciativa ha originado la copia en una gran gama de ejercicios, tales como presupuestos para los niños, para discapacitados y a favor de los pobres. Estos enfoques reflejan la preocupación general del país respecto de los que se percibe como grupos en desventaja. En Uganda, la iniciativa está encabezada por el Comité Político de las Mujeres del parlamento, un cuerpo que incluye representantes de grupos considerados en desventaja en ese país. En Bangladesh, y tal vez en otros países, se han establecido iniciativas a favor de los presupuestos de los pobres, que plantean las mismas preguntas que los ejercicios de presupuesto de las mujeres.

El presupuesto de las mujeres de Sudáfrica no se preocupa de las mujeres en sí. Su preocupación es por las mujeres en cuanto se encuentren en desventaja. Como tal, intenta desagregar más allá del género. Una de las divisiones obvias en Sudáfrica es la raza. Otros factores significativos incluyen la geografía (en términos de la división rural-urbano, así como por provincia) y la edad. Cada una de esas divisiones tiene consecuencias en las asignaciones presupuestarias. Las diferencias a nivel provincial tienen consecuencias en la división de recursos, por las diferencias en la pobreza relativa de los ciudadanos de distintas áreas, y porque las provincias tenían distinta distribución política durante el *apartheid*. Las diferencias urbano-rurales tienen consecuencias en las políticas para la industria, la tierra, la agricultura y la infraestructura. Las diferencias de edad influyen en las políticas de salud, educación, bienestar y otros sectores.

Enfocar la desagregación múltiple puede ser visto como reflejo de las preocupaciones post-estructuralistas y post-modernas de las ciencias sociales. Jacklyn Cock y Alison Bernstein tuvieron una interesante discusión sobre las diversas formas en que se entienden y se focalizan las cuestiones de diferencia y diversidad, y otras prácticas relacionadas con la acción afirmativa en Estados Unidos y en Sudáfrica. A nivel teórico, tratan los paradigmas del materialismo y el post-estructuralismo, y cómo éstos se interpretan y se utilizan políticamente. De manera implícita, su análisis apoya la aproximación del ejercicio del presupuesto de las mujeres. Su argumento central es que:

> el análisis científico social debe concentrarse menos en la diferencia y más en las desventajas que ésta implica... considerando que la tendencia actual por entender la "diferencia" desplaza la preocupación por atacar la desigualdad y la desventaja (Cock y Bernstein, 1998:17-18).

Rhonda Sharp ha diseñado un marco teórico analítico que brinda un buen punto de partida, tanto para comprender lo que implica el análisis de género en los presupuestos, como para iniciar los primeros pasos en ese camino. El marco teórico de Sharp propone que el analista considere el presupuesto en términos de tres categorías que en conjunto suman el cien por ciento del presupuesto, de acuerdo a los siguientes ejemplos:

- Gastos específicamente dirigidos hacia asuntos de género o a las mujeres, tales como programas de salud para las mujeres, asesoría en violencia doméstica para hombres y programas especiales de empleo para mujeres desempleadas con niños pequeños.
- Gastos relacionados con oportunidades de empleo igualitarias dentro de la administración pública, por ejemplo, facilidades de sala cuna y permisos parentales pagados.
- Gastos generales o principales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial sobre el género, por ejemplo, un

análisis de los usuarios de la salud primaria, clases de alfabetización financiadas por el gobierno, y subsidios agrícolas (ver Budlender y Sharp, 1998, para una mayor discusión del tema y para más ejemplos).

El marco ha resultado útil como herramienta pedagógica en diversas formas. En particular, al separar inicialmente las dos categorías, el marco fuerza a las personas a confrontar sus concepciones sobre esta tendencia. Ello se hace necesario, ya que con demasiada frecuencia pareciera que la palabra es usada de manera amplia pero que es poco comprendida dentro del ámbito gubernamental, más allá de los confines del género o de los mecanismos nacionales para las mujeres.

El marco de Sharp también ha sido útil para estructurar informes sobre el análisis de género en los presupuestos. Por ejemplo, en Australia del Sur, el personal sectorial tuvo que informar a la Oficina sobre el Estatus de la Mujer siguiendo las tres categorías. El marco también fue usado como base de los ejercicios durante las sesiones de capacitación de funcionarios de gobierno.

El marco estandarizado provee una "fórmula" que armoniza más fácilmente con el abordaje burocrático a las tareas que las preguntas abiertas. Sin embargo, los tipos de temas que surgen son aún muy distintos de aquellos con los que usualmente trata el personal de finanzas. Muchos encuentran que los temas son misteriosos, pero luchan por determinar cómo pueden incorporarlos a su trabajo diario, siempre que ello no requiera que formulen preguntas sobre el impacto.

## Las iniciativas sudafricanas

Tal como ya se dijo, Sudáfrica tiene dos iniciativas, una relacionada con ONG y parlamentarios, y otra dentro del contexto del gobierno nacional, encabezada por el Ministerio de Finanzas. Cuando este ministerio fue contactado por primera vez para proponerle la ejecución de una iniciativa, los funcionarios de la Oficina de Presupuesto preguntaron cuál era la necesidad de ello, puesto que ya existía una respetada iniciativa externa al gobierno. Tanto en ese momento como ahora, la respuesta fue que las dos iniciativas tienen distintas funciones.

El ejercicio al interior del gobierno se refiere, principalmente, a su gestión y responsabilidad. Trata del conocimiento del gobierno en sí y del monitoreo del impacto de sus políticas y presupuestos con componente de género, así como respecto de sus informes al parlamento y a la sociedad civil.

El ejercicio externo al gobierno incluye involucrar a los ciudadanos en la política presupuestaria, un área de la que mucha gente ha sido excluida por mucho tiempo, en particular quienes están en desventaja. El ejercicio externo al gobierno también se relaciona con la vigilancia y la crítica, tanto por el parlamento como por la sociedad civil más ampliamente. Aquellos que participan en el ejercicio externo al gobierno son probablemente sólidos miembros del Congreso Nacional Africano (CNA), el partido mayoritario en el país. Sin embargo, existe un claro reconocimiento de que no puede esperarse que el gobierno admita sus "fallas" en los informes. Más bien se

esperaría un honesto reconocimiento de debilidades, y de lo que aún debe realizarse respecto de la equidad de género. El ejercicio externo al gobierno brinda la oportunidad de tener una voz crítica más fuerte.

De las dos iniciativas, la más antigua y la más fuerte es el ejercicio exterior al gobierno. A través de los años, ha involucrado a una amplia gama de personas en distintos roles. En la investigación que conforma el núcleo del trabajo, han participado personas de otras ONG, de instituciones de investigación y políticas, y de universidades. La investigación es supervisada por un grupo de referencia que incluye a terceros ligados a los sectores específicos, ya sea de ONG, universidades, legislaturas nacionales, provinciales o locales y del gobierno. Al adoptar este método, la iniciativa ha ampliado el concepto de análisis de género en los presupuestos y la experiencia para realizar los análisis.

En esta etapa, la iniciativa externa al gobierno ha publicado cinco libros. Cuatro de ellos (Budlender, 1996, 1997, 1998, 1999) son análisis detallados y bastante académicos de los distintos presupuestos. Los tres primeros cubren la totalidad de las 27 partidas presupuestarias del presupuesto nacional, así como algunos capítulos adicionales sobre empleo en el sector público, impuestos y teoría económica. El cuarto libro observa el financiamiento de los donantes al gobierno, los presupuestos gubernamentales locales y el impacto de los presupuestos sectoriales en la creación de empleos.

El quinto libro, *Money Matters: Women and the Government Budget* (El dinero importa: mujeres y el presupuesto del gobierno) (Hurt y Budlender, 1998), fue publicado en 1998. El libro comprende 10 capítulos, que son versiones simplificadas de capítulos de los primeros dos libros. Está dirigido a lectores de inglés como segundo idioma con 10 años de educación. *Money Matters* fue editado al reconocerse que los libros más detallados sólo serían leídos por una pequeña proporción de la población, dados los bajos niveles de alfabetización y de conocimiento de aritmética. Los intentos por popularizar ese trabajo fueron llevados más lejos en 1999, desarrollando materiales para talleres, que pueden ser usados con público que tenga niveles aún más bajos de educación. Los materiales, que actualmente están siendo probados, fueron diseñados para ser usados tanto en talleres sobre género como en otros de tipo general sobre presupuesto.

Tanto las iniciativas internas como las externas al gobierno han usado el marco Sharp de las tres categorías. En el contexto sudafricano, ha sido particularmente útil separar la segunda categoría de gastos. Después de las elecciones de 1994, hubo mucho interés en cambiar el perfil de género y de raza en el empleo de los sectores público y privado. El sector público se consideró particularmente importante, dadas las oportunidades para tomar acciones decisivas, y por el papel que podía tener como modelo a seguir. El cambio fue ciertamente necesario y, de hecho, ha ido bastante lejos. La Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres fue una de las voces que aseguraron que los esfuerzos del gobierno enfocaran la raza y el género de manera simultánea, en vez de promover a las mujeres blancas y a los hombres negros.

El peligro de la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres radicaba en la relativa facilidad con la que se podía realizar el análisis de la composición de género de la administración pública. Podía resultar que, muy fácilmente, se hicieran análisis de género de los presupuestos que enfocaran de manera exclusiva este aspecto. Sería demasiado fácil focalizarlos en los 1,2 millones de empleados, en vez de formular la pregunta de cómo el presupuesto gubernamental estaba afectando a los otros más de 40 millones de ciudadanos que eran beneficiarios potenciales del gasto del gobierno. El peligro fue superado asignando un investigador para analizar el empleo en la administración pública a través del gobierno nacional y provincial durante el primer año, y solicitando a investigadores sectoriales que enfatizaran en otros temas en sus propias áreas.

El enfoque en los gastos de la primera categoría también contiene peligros, ya que una organización puede, al asignar una alta cantidad para actividades específicas al género, abandonar el examen de otras secciones de su presupuesto en términos de género. Sin embargo, esta categoría puede ofrecer una oportunidad perfecta para hacer *lobby* y defenderlo, tal como está ocurriendo actualmente en Sudáfrica con relación a la violencia doméstica.

La ley sobre violencia doméstica del país fue modificada a fines de 1998 para proporcionar protección y soluciones a las personas víctimas de abuso en situaciones domésticas. Después de presiones de la sociedad civil y de los parlamentarios, el Ministerio de Justicia anunció que su departamento había asignado 2 millones de rands[1] para implementar la nueva ley. Pero cuando se consultó cómo iba a ser gastado ese monto, los responsables no fueron capaces de dar ningún detalle. Una ONG ha asumido ese desafío, iniciando una investigación sobre la forma en que éste y otros departamentos involucrados deberían asignar las líneas del presupuesto principal y del específico, para asegurar que la ley brinde la protección esperada.

El presupuesto del gobierno es una herramienta fundamental de la política macroeconómica. Sin embargo, no se ha visto que la iniciativa sudafricana se dirija directa o principalmente a la cuestión macroeconómica. Con la iniciativa ha surgido más de una preocupación sobre la dirección y el éxito de la formulación e implementación de la política a nivel sectorial. Además, desde un inicio, la iniciativa externa al gobierno planteó la focalización en los más necesitados. Este es el enfoque del nuevo gobierno del CNA. Dentro de la iniciativa, también se consideraba que las mujeres activistas simplemente estaban pidiendo "más". En vez de ello, la iniciativa trató de sugerir cuáles actividades del gobierno podían recortarse, a fin de obtener recursos para programas y proyectos que se consideraba que tenían una mayor perspectiva de género.

Sin embargo, inevitablemente, la iniciativa ha tratado temas macroeconómicos más amplios. Esto fue necesario, en especial, cuando el gobierno, a mediados de 1996, introdujo la estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (CEYR) como

1. US$ 184.842, estimación de diciembre de 2001. (Nota de las editoras.)

su nueva política económica. El gobierno aducía que el CEYR no contradecía en absoluto el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD) que, hasta entonces, había sido visto como el pilar de la política gubernamental. Otros eran menos confiados y percibían al CEYR como un programa de ajuste estructural, levemente disfrazado, que el país se estaba imponiendo a sí mismo. La declaración del presidente afirmando que el CEYR "no es negociable" alimentó críticas a la política que tan claramente contradecía la nueva promoción de la participación y la responsabilidad.

La introducción del *Second Women's Budget* (Segundo Presupuesto de las Mujeres) hacía un breve comentario sobre el CEYR (Budlender, 1997). Destacaba que la nueva política incluía los mismos elementos que el CEYR, pero que el enfoque de las prioridades había sido cambiado a la reducción del déficit. Cuestionaba que el modelo en que se basaban las proyecciones no hubiera sido publicado, y no podía, en consecuencia, ser examinado. Sugería lo que debía eliminarse –lo que probablemente ocurriría– en caso de que no todos los elementos de la política fueran alcanzables.

El año siguiente, el *Third Women's Budget* (Tercer Presupuesto de las Mujeres) incluyó un capítulo que cubría el Departamento de Finanzas.[2] Este capítulo señalaba que la estrategia del CEYR "no adopta ninguna perspectiva de género en la política económica" (Valodia, 1998:93). Examinaba con más detalle lo que podían significar algunos aspectos principales de la política –crecimiento de las exportaciones, inversión, crecimiento y empleo, y política monetaria– para distintos grupos de hombres y mujeres, dado el perfil social y económico del país. La discusión se centraba fuertemente en el trabajo previo del Primer Presupuesto de las Mujeres, en el cual la autora de ese capítulo había analizado las políticas y el presupuesto del Departamento de Comercio e Industria, incluyendo el efecto probable de la liberalización del comercio (Valodia, 1996). La conclusión del examen al CEYR, en el capítulo del Departamento de Finanzas, era que "para las mujeres una estrategia expansiva podría ser más ventajosa que el CEYR" (Valodia, 1998:100).

El resultado más visible de la iniciativa interna del gobierno ha sido la incorporación de la discusión de temas de género en los documentos puestos en tabla en los presupuestos de 1998 y 1999. A diferencia de Australia, se acordó que esas discusiones serían publicadas en documentos que estuvieran disponibles, en vez de hacerlo por separado, con el fin de promover el reconocimiento de que el género es un tema fundamental.

De manera menos visible, ha existido una mínima cantidad de trabajo sobre el marco de los gastos a mediano plazo (MGMP). El MGMP es un presupuesto corriente trianual para los gobiernos nacionales y provinciales, el que, tres años después de su introducción, todavía se encuentra en gran medida "en construcción". Uno de los aspectos de gran significación para el análisis de género es el enfoque en el presupuesto de los programas o en su cumplimiento. Esta aproximación revisa no sólo las

2. En Sudáfrica, al hablar de un ministerio se hace referencia sólo al ministro y su equipo más cercano.

cantidades de dinero, sino también los rendimientos y los resultados, por ejemplo, las medidas de distintos servicios que se han provisto y el número de beneficiarios. La elaboración propuesta, en términos de análisis de género, es que estos rendimientos y resultados deben ser desagregados, no sólo por género, sino también por otros factores. Esto ha sido aceptado por el Departamento de Finanzas, y se refleja en sus instrucciones a otros departamentos. Lo que queda por verse es cuán lejos pueden y quieren hacerlo los distintos departamentos.

El nuevo MGMP tiene muchos objetivos distintos, incluyendo un mayor control macroeconómico, mayor coordinación entre las distintas esferas del gobierno y mayor transparencia. Respecto de esta última, la temprana publicación de propuestas trianuales permite comentar sobre los planes del departamento varios meses antes de que el presupuesto sea puesto en tabla. También existen propuestas para lograr más poderes parlamentarios, algo por lo que la iniciativa externa al gobierno ha hecho *lobby* desde el inicio. Sin embargo, incluso con esas modificaciones, los poderes parlamentarios permanecerán limitados.

## ¿Adentro o afuera?

Sudáfrica no es el único país con iniciativas dentro y fuera del gobierno. También en Tanzania existen iniciativas del gobierno y de ONG. En Mozambique, mientras la iniciativa actual está localizada en el gobierno, el primer taller para funcionarios gubernamentales fue cofacilitado por el director de una ONG, quien también asesora al presidente en temas de género.

Los donantes que apoyan las iniciativas promueven un enfoque hacia los gobiernos, porque éstos son los principales (o únicos) receptores de sus fondos y porque consideran que tienen más poder para llevar a cabo cambios reales. Dentro del ámbito gubernamental, las iniciativas del Commonwealth y aquellas financiadas por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), en Namibia y Tanzania, han contado con el Ministerio de Finanzas como organismo conductor, mientras que los organismos de la ONU han trabajado ocasionalmente con organizaciones de género y de mujeres. El Commonwealth y la ASDI trataron de promover la coparticipación en las iniciativas de los ministerios de finanzas y los mecanismos nacionales para las mujeres, pero, por diversas razones, el papel de estos últimos ha sido mínimo. Los motivos incluyen la relativa debilidad y el bajo financiamiento de esos mecanismos, debilidades (o ausencia) de conocimientos técnicos profundos, así como su enfoque en proyectos de pequeña escala más que en las políticas (debe hacerse notar que estos factores no son necesariamente culpa de estos mecanismos que, por lo general, parecen estar destinados a fallar).

Los ministerios de finanzas, por otra parte, están casi siempre entre los organismos más poderosos de cualquier gobierno. Con frecuencia pueden dirigir y controlar de distintas maneras a los otros organismos –y lo hacen–, y son respetados y, al mismo tiempo, odiados por su poder. Este poder puede tener ventajas para las iniciativas

de análisis de género. Lo negativo es que los ministerios de finanzas, por lo general, contarán con un escaso número de personas que comprendan los temas de género y su relevancia para el trabajo del ministerio. Los estudios de economía de los funcionarios probablemente no incluyeron los temas de género u otros asuntos sociales. Menos aún habrán incluido los conceptos de economía del cuidado y trabajo no remunerado, que son fundamentales para una comprensión adecuada de los roles de los géneros y el impacto de las políticas en hombres y mujeres.

Sin embargo, el problema no se reduce a Finanzas. Elson anota que en la iniciativa australiana, que involucró a todos los organismos, una de las debilidades era una falta generalizada de comprensión sobre los temas de género (Elson, 1999:5). La experiencia en diversos países ha sugerido que, por lo general, incluso los organismos estadísticos desconocen la importancia y las consecuencias de los datos que producen. Una ventaja de trabajar con Finanzas es que este ministerio, generalmente, atrae a los funcionarios de gobierno más educados, inteligentes y ambiciosos de cualquier país.

En Sudáfrica, la fuerza relativa del apoyo gubernamental y su interés en el análisis de género reflejan una preocupación más amplia en la sociedad como un todo. La Constitución *post-apartheid* está predeciblemente apoyada en la idea de igualdad. Menos predeciblemente, se hace un llamado a una Sudáfrica "no racista y no sexista", en vez de enfocar sólo el aspecto racial. La iniciativa del presupuesto para las mujeres, con su enfoque práctico, ha atraído una creciente atención en los últimos años, a medida que el nuevo gobierno y sus partidarios han reconocido las dificultades de trasladar las frases de propaganda a la realidad, al implementar numerosos cambios por los que se luchó durante los años del *apartheid*, así como las aspiraciones más amplias del movimiento para la igualdad de género.

Además de una situación general favorable, en la que el cambio se agradece, el Ministerio de Finanzas de Sudáfrica ha sido dirigido por una Directora General mujer (Secretaria Permanente) y por una ministra diputada mujer. Ambas se han alineado públicamente con la iniciativa como forma de promover la redistribución, y la han apoyado de distintas formas. Desde el exterior, el ministerio ha estado sujeto a constante presión y apoyo, en particular del Comité Parlamentario sobre la Calidad de Vida y la Situación de las Mujeres.

Aunque sería erróneo asumir que todas las mujeres tienen una perspectiva de género, la experiencia demuestra que muchos de los países que han tomado esas iniciativas tienen mujeres en puestos de poder. Así, en Mozambique, las dos funcionarias en la Oficina de Presupuesto son mujeres. En Sri Lanka, también la funcionaria principal es mujer. Por lo menos en un país, donde existe una iniciativa de presupuesto de las mujeres, el funcionario de más alto rango está casado con una activista de género y él mismo ha asistido a actividades que analizan asuntos de género.

En lo que se refiere a las iniciativas externas al gobierno, Elson sugiere que parlamentarios y ONG pueden contribuir:

- Movilizándose para lograr un análisis del presupuesto con perspectiva de género.
- Contribuyendo al análisis del gobierno al producir información e investigación relevante.
- Conduciendo análisis "desde las sombras" o "paralelos" (Elson, 1999:9).

En Sudáfrica, tanto el parlamento como las ONG han desempeñado ciertamente un rol importante al estimular este tipo de análisis. También en Tanzania, el ejercicio de la ONG incitó a los gobiernos y a los donantes a comenzar una iniciativa paralela.

Sin embargo, existen limitaciones al compromiso externo. La iniciativa sudafricana externa al gobierno ha dependido del constante apoyo de donantes extranjeros, aunque algunos actores –tanto del gobierno como no gubernamentales– dentro del país están encargando, y pagando, estudios más pequeños. También ha implicado mayores compromisos de tiempo para los investigadores y otros que están involucrados en la producción de los análisis "paralelos".

Los grupos externos también han tenido que reconocer los roles y las posibilidades de influencia e intervención de los distintos actores. En la mayoría de los países, hasta los parlamentarios tienen poco que opinar sobre las asignaciones del presupuesto. Los cálculos del presupuesto son usualmente puestos en tabla de manera definitiva muy cerca del final del año financiero. En Sudáfrica y en muchos otros países, los parlamentarios tienen la oportunidad de aceptar el presupuesto tal como está, o rechazarlo en su totalidad. No tienen la opción de aumentar, reducir o siquiera modificar el lugar de las asignaciones.

## ¿Mujeres o género?

Los ejercicios australianos fueron todos conocidos por el nombre genérico de presupuestos de las mujeres y produjeron estados de presupuesto de las mujeres. De manera similar, el ejercicio extragubernamental sudafricano es conocido como la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres y ha producido una serie de libros sobre "presupuesto de las mujeres" (Budlender, 1996, 1997, 1998, 1999).

Algunas iniciativas más recientes, en otros países, han elegido denominarse como iniciativas de presupuestos de género. La elección refleja el cambio general entre los teóricos del género y el desarrollo, al alejarse del concepto de "mujer en el desarrollo" hacia el de "género y desarrollo". Sin embargo, en Sudáfrica se mantuvo el nombre original. Esta preferencia se repite en el nombre del recientemente establecido Comité Parlamentario para el Mejoramiento de la Calidad de Vida y la Situación de las Mujeres y también en la Oficina sobre la Situación de las Mujeres, a cargo de la Oficina del Presidente. Mozambique, uno de los países que siguió a Sudáfrica, llama a su iniciativa intragubernamental *O Orçamento das Mulheres*, una traducción directa de presupuesto de las mujeres.

A pesar de su nombre, la iniciativa sudafricana ha hecho un esfuerzo por realizar un análisis de género, en vez de una simple focalización sobre las mujeres. La mantención del nombre original refleja, en parte, el deseo de quedarse con el nombre por el cual el ejercicio se ha conocido tanto en el país como en el extranjero, pero las razones van más allá. En primer lugar, en las sociedades multilingües como Sudáfrica, y especialmente en países con diversos grados de educación y de conocimiento del inglés, el término "género" confunde e intimida tanto como ilustra. En segundo lugar, la palabra "mujeres" en el título subraya el hecho de que, en las relaciones entre mujeres y hombres que constituyen el género, son las mujeres las que ocupan un lugar secundario en la abrumadora mayoría de los casos. El término "mujeres", por lo tanto, apunta al énfasis general del proyecto, que es mostrar cómo las asignaciones del gobierno deben priorizar a quienes están en desventaja.

El enfoque sobre el género, por otra parte, tiene muchos puntos a favor, pero también una debilidad potencial. En algunos países, por lo menos, pareciera que el término género está siendo usado para diluir el enfoque sobre la desventaja. En algunos casos, la referencia constante a las mujeres y hombres despolitiza el tema, casi sugiriendo que no hay sesgo o que, si lo hay, sus formas son aleatorias. Este concepto ha surgido entre los empleados de gobierno de varios países que participaron en los ejercicios de capacitación de los análisis de presupuesto para las mujeres.

El argumento va acompañado, en ocasiones, con un llamado simplístico a la igualdad 50-50. Ignora las verdaderas diferencias entre mujeres y hombres, que proceden de la biología, los roles y otras causas. Este abordaje cae fácilmente en un llamado para lograr una igualdad formal, o igualdad de oportunidades, en vez de la igualdad más importante, que intenta obtener la igualdad de resultados. Para obtener una igualdad de resultados, la política debe considerar las diferencias en las necesidades y las diferencias desde los puntos de inicio, y las necesidades de compensar una u otra.

En algunos casos, el llamado a enfocar el género en vez de las mujeres va más allá de simplemente señalar patrones casuales de desventajas. En un país en el que se introdujo el análisis de presupuesto por género, los hombres involucrados hacían notar constantemente su percepción de que los hombres se han transformado, o se están transformando, en los que están en situación de desventaja. Es común que se señale que actualmente prevalece, en varios países del Caribe y Africa del Sur, un aumento de la matrícula de las mujeres y niñas en la educación. Los ejemplos respecto de la tesis sobre la situación de desventaja de los hombres, por lo general, no van más allá del tema de la educación, pero son igualmente importantes. Deben ser considerados para abordar la realidad de la situación, así como para examinar –y desafiar, si fuera necesario– las afirmaciones de que existe la desigualdad masculina en la sociedad. El tipo de análisis sectorial detallado que implica el análisis de presupuestos por género brinda la oportunidad para desarrollar ese enfoque.

Algunas feministas que favorecen el retorno a la utilización del término "mujeres" en vez de "género", afirman que cuando los hombres y los niños desertan de la

educación, las desventajas son autoinflingidas. Sostienen que por ese motivo las desventajas no ameritan la misma atención que las barreras estructurales que impiden el progreso de las mujeres y de las niñas. Este argumento es difícil de sostener. ¿Cuál, por ejemplo, es la diferencia entre esta deserción de hombres o mujeres como reacción a las presiones sociales, cuando sólo un pequeño número de mujeres se matricula para estudiar ingeniería aun cuando se presente la oportunidad? De manera más pragmática, las feministas deben poner atención en los desertores masculinos, aunque sea sólo para pensar en las consecuencias que sufrirán las mujeres cuando los hombres a su alrededor estén desilusionados y hostiles.

## Otras iniciativas presupuestarias

En 1996, una reunión de ministros de finanzas del Commonwealth apoyó una recomendación de los ministros del Commonwealth Responsables de los Asuntos de las Mujeres, para iniciar un programa de integración del tema de género en los presupuestos, como primer paso para incorporarlo en la política macroeconómica. El programa consistía en realizar pilotos en cuatro países, uno en cada región del Commonwealth. En Sudáfrica, el programa piloto implicaría un ejercicio intragubernamental para equipararse al extragubernamental que ya existía. Los otros países fueron Sri Lanka, Barbados y Fiji. Todos ellos, salvo Fiji, ya han llevado a cabo algún tipo de análisis de presupuestos con componente de género.

Además del programa mencionado, otros países han lanzado sus propios ejercicios de manera individual, como Namibia, Mozambique y Botswana (intragubernamentales), Tanzania (intra y extragubernamental) y Uganda (del parlamento). A fines de 1998, la Tesorería Británica fue coanfitriona de un taller de un día de duración sobre el análisis de presupuestos por género. La Tesorería ha mantenido conversaciones, antes y desde el taller, con un pequeño grupo de Presupuesto de las Mujeres de ese país. El ejercicio, al igual que en Canadá y Estados Unidos, sugiere que el análisis de presupuestos por género no es relevante sólo para los países en desarrollo.

La ampliación de la iniciativa sirve de testimonio del potencial que tiene esta actividad para que los países aprendan uno del otro, así como de las dificultades que ella implica. Tal como se esperaba, existen diferencias en la situación de las mujeres y de los hombres en cada uno de esos países, aun cuando en su mayoría estén situados en Africa del Sur. También existen diferencias en la forma y en el formato de su presupuesto, en la organización de los ministerios, el nivel de preocupación por los asuntos de género, y otros. Los presupuestos en sí no son un asunto fácil. Las instituciones u otras organizaciones que rodean los presupuestos son aún menos simples. La mayoría de las personas que inician el análisis de presupuestos por género tiene que invertir tiempo en entender cómo funcionan las cosas en su propio país, además de la complicación agregada de comprender las similitudes y diferencias existentes con otros países.

Sin embargo, existen algunas similitudes que sugieren una fuerte influencia de organismos internacionales en los temas macroeconómicos y financieros, incluyendo los presupuestos. A un nivel más obvio, existe una preocupación por temas que son centrales para los programas de ajuste estructural: reducción o mantención del tamaño de la administración pública, reducción de la deuda, privatización y comercialización, promoción de una economía abierta, y otros. Cada aspecto tiene consecuencias de género para el presupuesto y para las políticas relacionadas con éste. Es probable que las tendencias en los presupuestos sean menos obvias para personas no involucradas en su análisis. Un ejemplo serían los presupuestos corrientes o de programas. Esto implica una preocupación por los "rendimientos" en términos de ejecución y por los "resultados" en la forma de cambios en la situación, y no sólo el control de las cifras monetarias.

Tal como se anotó anteriormente en la discusión sobre Sudáfrica, entre la modificación al presupuesto del programa y el análisis de presupuestos por género debiera existir una relación simbiótica. Por una parte, presupuestar el programa es paralelo al análisis de género respecto del rendimiento, lo que los presupuestos logran o tienen como resultado. Recíprocamente, la desagregación y el análisis en profundidad, que promueve el enfoque de género, fortalecen los conocimientos que se obtienen al presupuestar el programa. Varios países han reconocido esta simbiosis, incorporando la necesidad del género y otras desagregaciones en los lineamientos de su presupuesto para los ministerios.

Sin embargo, también existen inconvenientes en esta y otras modificaciones. Muchos países parecen estar en permanente estado de fluctuación, tratando de implementar este cambio junto con varias otras innovaciones y "mejoras" que han sido sugeridas por expertos locales y visitantes, consultores y asesores. Un estado de fluctuación tiene como resultado que los sistemas sean menos rígidos y, por tanto, más adaptables para incorporar aspectos adicionales. Por otra parte, los funcionarios de los ministerios pueden estar tan abrumados con los cambios constantes que no toleren uno nuevo. Más aún, las innovaciones favorables al análisis de género conllevan el peligro de ser eliminadas cuando se realice el siguiente cambio.

En este sentido, el ejemplo sudafricano posee ventajas y desventajas. La sociedad *post-apartheid* se caracteriza por el deseo de un amplio cambio, por parte de los nuevos gobernantes y de la mayoría de la población. Muchos analistas comentan que una de las debilidades de la era *post-apartheid* ha sido el intento de implementar demasiados cambios de todo tipo simultáneamente. Las personas que se están capacitando en otros países, por lo general, estarán de acuerdo con la necesidad de transformaciones en el caso sudafricano, y usualmente aceptan que éstas deben incorporar elementos de análisis de género. A menudo, sin embargo, Sudáfrica es rotulada como caso especial, lo que tiene poca relación con su propia situación.

La resistencia a visualizar la necesidad del cambio sucede particularmente en sociedades más estables, que brindan niveles razonables de servicios a una gran proporción de sus ciudadanos. Esta visión es aún más probable cuando se trabaja con

empleados públicos. En un país, un funcionario de gobierno cuestionó que habláramos de "cambio". Le parecía que el término "mejorar" era más aceptable. En otro país, sólo después de tres días de taller hubo más o menos consenso sobre la existencia de la discriminación de género. Por otra parte, la capacitación y la presentación deben evitar ser demasiado sutiles ante los funcionarios. En un tercer taller, sólo al tercer día un participante entendió que la "redistribución" era esencial para la iniciativa.

Como ya se apuntó, el marco australiano de las tres categorías también ha sido usado en otros países. La especificación del gasto de género como una de las tres categorías, intenta asegurar que el ejercicio no sea enfocado sólo hacia proyectos o programas concretos de género. La diferencia entre el ejercicio descrito en este artículo con el realizado en Filipinas, es su enfoque más amplio. Desde 1995, ese país tiene una Política de Presupuesto de Género y Desarrollo, que indica que todos los organismos gubernamentales deben asignar por lo menos un 5 por ciento de sus presupuestos a programas y proyectos que aborden problemas de género o de las mujeres. Esto, en nuestros términos, es un gasto correspondiente a la primera categoría.

La fortaleza de la aproximación filipina es que incluye incentivos para asignaciones mayores al 5 por ciento, a través de contratos de cumplimiento y reasignaciones presupuestarias. La debilidad es que ignora lo que está sucediendo en el gasto principal, lo que ha sido señalado por los grupos locales. Por ello, Diane Nelson cita una revisión encargada por la Red de Acción de las Mujeres para el Desarrollo, que señala que, desde el punto de vista de las ONG, "la aproximación correcta no es preguntar cuántos fondos existen para asuntos de género, sino cómo se pueden liberar los recursos actuales de los sesgos de género, si es que existen" (Elson, 1999:5).

Este enfoque restringido también ha sido evidente en otros países, a pesar del entrenamiento en la aproximación a través de las tres categorías. De esta forma, un país llevó a cabo un análisis bastante amplio de diversos presupuestos sectoriales, que estableció en las mentes de los empleados gubernamentales que, de hecho, existía la discriminación de género. La solución que se propuso, a pesar del entrenamiento en las tres categorías, fue proponer un proyecto especial para las mujeres, y solicitar financiamiento a los donantes para el proyecto. Esta contradecía tanto la necesidad de repensar el gasto principal, como la necesidad de reasignar el presupuesto del gobierno en sí, es decir, redistribuir. El análisis del financiamiento de los donantes en el gobierno sudafricano reveló que la mayor parte de la ayuda que los donantes entrevistados clasificaban como relacionadas con el género, eran gastos incluidos dentro de la primera categoría.

En su concepción original, el análisis de la segunda categoría del gasto era visto como enfocado a iniciativas que promovían la igualdad de oportunidades. Esto era relevante en un país como Australia, donde existían varias iniciativas de ese tipo. También era potencialmente importante en Sudáfrica, donde la Constitución específicamente señala lo que en Estados Unidos se llama "acción afirmativa", pero que algunos prefieren llamar acción correctiva. De esta forma, la cláusula 9(3) de la

Declaración de Derechos Sudafricana señala: "Para promover el logro de la igualdad, pueden tomarse medidas legislativas y otras que se formulen para proteger o hacer progresar a personas, o categorías de personas en desventaja por una discriminación injusta".

En otros países, con frecuencia, es más difícil pensar en ejemplos de gastos correspondientes a la segunda categoría. En vez de ello, a veces el análisis se enfoca en el perfil de género de la administración pública. Tal análisis, que en efecto es una desagregación por género de los gastos en personal, es importante en sí mismo dado, en primer lugar, el gran porcentaje que constituyen los gastos en personal (salarios y beneficios) respecto del presupuesto de la mayoría de los países, y, en particular, de los gastos que no provienen de donantes; y, en segundo término, que los empleados del gobierno, por lo general, constituyen un grupo privilegiado porque tienen empleo más seguro en una situación donde existe un gran sector informal y un alto desempleo.

Sin embargo, su importancia va más allá. No es sólo el número absoluto de hombres y mujeres empleados, sino también los trabajos en los que se desempeñan. Primero, existe una cuestión de niveles. En Sudáfrica, por ejemplo, existe una relativa igualdad en el número de hombres y mujeres empleados en el gobierno nacional y provincial. A pesar de ello, cuando se desagregan el nivel nacional y el provincial, este cuadro cambia. El gobierno nacional, que formula la política general, parece estar dominado por hombres, mientras que las provincias, que brindan servicios como educación, salud y bienestar, tienen una fuerte predominancia de mujeres. Entonces, mientras el 50 por ciento de los servidores públicos son mujeres, éstas están en desventaja en términos de poder en la toma de decisiones y en las remuneraciones.

Más allá de estos amplios patrones, el análisis también puede apuntar a lo relativo a algunos trabajos en particular. En la mayoría de los países, los participantes en estos ejercicios están de acuerdo en que es deseable que las víctimas de violación puedan presentar su denuncia ante policías mujeres. Los participantes en Barbados sugirieron que una presencia mayor de profesores hombres podría ayudar a abordar la mayor deserción escolar de hombres que actualmente están experimentando.

El marco de las tres categorías es sectorial y no aborda de manera más amplia la política macroeconómica. Del mismo modo, las iniciativas dentro del gobierno muy rara vez lo hacen, si es que llegan a hacerlo. Sin embargo, existe una discusión sobre el proceso presupuestario, ya que funcionarios de instituciones ajenos al ministerio de finanzas habitualmente resienten su propia falta de poder y las estrictas restricciones que perciben como impuestas por ese ministerio (y por los donantes). Las iniciativas externas al gobierno usualmente implican una discusión sobre el proceso del presupuesto, ya que éste excluye a los sectores externos aún más que a los funcionarios de gobierno. Las iniciativas raramente han tratado la política macroeconómica con alguna profundidad. Existen, sin embargo, referencias a las restricciones impuestas por el ajuste estructural y otras políticas similares, particularmente sobre los sectores "sociales".

## ¿De quién es la agenda?

El presupuesto australiano de las mujeres surgió a mediados de los años ochenta, después de la victoria del Partido Laborista. La llegada del nuevo gobierno originó que un número significativo de feministas ingresara al sistema burocrático. El presupuesto de la mujer fue una de las formas en que esas "femócratas" buscaban asegurar que el nuevo gobierno abordara las necesidades de las mujeres.

La Iniciativa del Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica también se originó a raíz de un cambio en el gobierno, desde el *apartheid* del Partido Nacional, al gobierno *post-apartheid* del Congreso Nacional Africano (CNA). El CNA estaba comprometido con el empoderamiento de la mujer, tal como se evidencia en su aceptación de la cuota de un tercio en sus listas eleccionarias (Sudáfrica usa el sistema de listas en las elecciones nacionales y provinciales, en vez de un sistema basado en distritos electorales). Tanto la Constitución provisional como la definitiva del nuevo régimen tenían entre sus principios más fundamentales el no racismo y el no sexismo. Antes de las elecciones, mujeres de distintas razas, partidos, clases y otras divisiones se unieron en la Coalición Nacional de la Mujer y diseñaron una Carta para la Igualdad Real. La Iniciativa del Presupuesto de las Mujeres reflejaba el compromiso de más de cien mujeres parlamentarias, a fin de asegurar que este documento de aspiraciones pudiera transformarse en realidad.

Las iniciativas australiana y sudafricana estaban claramente impulsadas por la dinámica política interna. En otros países, aun sin una relación directa con el cambio político, han sido las mujeres locales las que han tomado la iniciativa. Sin embargo, en casi todos los países del sur que desarrollaron las iniciativas, con excepción de Australia, los donantes han brindado recursos y apoyo. Instituciones multilaterales como el Banco Mundial, los organismos de Naciones Unidas y el Secretariado del Commonwealth se han expresado abiertamente a favor de tales iniciativas. Tanto las organizaciones bilaterales gubernamentales como las no gubernamentales han brindado apoyo financiero y de otro tipo. En algunos países, los donantes parecen más entusiastas en el éxito de las iniciativas que aquellos directamente afectados.

No todos los donantes comparten necesariamente las mismas agendas. La motivación del Banco Mundial para apoyar el análisis de presupuestos por género parece concentrarse principalmente en la eficiencia. El Banco argumenta, correctamente, que ignorar o impedir la contribución potencial de la mitad de la población disminuirá los niveles generales de riqueza de la sociedad. Por otra parte, algunos organismos de Naciones Unidas se concentran más en los asuntos de equidad y empoderamiento. Otros donantes bilaterales gubernamentales y no gubernamentales ven que las iniciativas coinciden con sus preocupaciones por un buen gobierno y –en particular cuando incluye a los actores del parlamento o de la sociedad civil– la participación pública y la transparencia.

Desde el lado de los países receptores, a veces se argumenta que la preocupación por el género ha sido impuesta a los países y que los gobiernos sólo están aceptándola –o simulando aceptarla– para tener acceso a otros fondos. Una variante de

este argumento señala que la equidad de género es extraña a la cultura local. Un documento de la Ayuda Irlandesa reconoce la posibilidad de que "la imposición de una política de género de los donantes" podría ser "una forma de imperialismo cultural". El documento hace énfasis en que las culturas cambian, pero indica que "las decisiones respecto a dónde enfocar y cómo proceder deben ser determinadas por aquellos que vivirán con el resultado" (Gaynor, 1995:5).

Los donantes (y otros interventores, tales como los consultores) pueden preguntar por qué debería considerarse que la imposición de los valores de la equidad de género es distinta de la imposición de valores de transparencia, responsabilidad y democracia, los que, tanto como los temas de género, fácilmente pueden ser considerados como parte de la "cultura". Sin embargo, el género evoca sentimientos más fuertes porque apunta a temas más personales para los involucrados. Además, cualquier intervención es cuestionable si existe poco apoyo aparente dentro del país.

El nivel de apoyo depende, por lo general, de quién elige el interventor como socio. Con frecuencia, los donantes están deseosos de asociarse con los gobiernos, ya que consideran que ahí se localiza el poder. A menudo, sin embargo, los empleados de los gobiernos estarán menos interesados en comprometerse, o incluso tienen menos conocimiento sobre los temas de género que los grupos de la sociedad civil. El nivel de alienación puede ser extremo. En un taller, hubo un ejercicio en que se pidió a los participantes que hicieran una lista y discutieran las ventajas de hacer un análisis de presupuestos por género. Un burócrata de nivel medio del gobierno contestó, sin ninguna vergüenza y sin estar tratando de decir un chiste: "A los donantes les gusta".

Tal como se anotó, los donantes eligen las intervenciones con el gobierno por el poder que se percibe que éstos tienen. Hoy en día, la mayoría de los países tiene, al menos, un pequeño grupo de activistas de género que puede comprender y apoyar el tipo de trabajo que defiende el análisis de presupuestos por género. A veces esos grupos son pequeños. En ocasiones, a pesar de la energía y el entusiasmo, el sistema les otorga poco poder para lograr los cambios. Las limitadas posibilidades obviamente restringen los recursos que tanto esos grupos como los donantes están dispuestos a invertir en los ejercicios.

Sudáfrica tiene suerte en este sentido. En el cuarto año de investigación, la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres se concentró, entre otros temas, en el financiamiento de los donantes al gobierno. Los donantes contribuyen sólo con un 2 por ciento del presupuesto gubernamental sudafricano, un porcentaje mucho menor que el recibido por sus vecinos. Sin embargo, esto fue considerado un enfoque importante por el interés de los donantes en los asuntos de género y su promoción en otros países, sin perjuicio de la falta de transparencia del Departamento de Finanzas sudafricano respecto de los temas de financiamiento de los donantes.

Una de las preguntas que se formuló a los 30 o más donantes era si ellos se percibían a sí mismos, al gobierno, o a ambos, como los promotores más vigorosos de los temas de género en el país. De manera interesante, al menos la misma cantidad de respuestas indicó que el gobierno sudafricano estaba tan interesado como los do-

nantes sobre el tema que las que señalaron lo opuesto. El representante de uno de los donantes más poderosos observó que el gobierno estaba "mucho más adelantado en el tema".

En términos del ejercicio del presupuesto de las mujeres, fueron la sociedad civil y los parlamentarios los que lo iniciaron en Sudáfrica. Más aún, mientras existe apoyo individual e institucional desde el gobierno, es casi seguro que las preguntas constantes y el interés que muestran los parlamentarios y la sociedad civil aseguran que el gobierno continúe produciendo datos desagregados por género y análisis de sus actividades y gastos. De manera similar, en Tanzania fue una ONG la que inició el análisis. Fue sólo un año después que el gobierno se sintió presionado a actuar –en palabras de uno de los funcionarios de gobierno–, para no quedarse atrás.

## Conclusión

El análisis de género de los presupuestos es una herramienta para el cambio. El análisis puede ayudar a dirigir lo que se ha llamado necesidades prácticas y estratégicas de género. Como ejemplo, un análisis que reveló que la carga desproporcionada de las mujeres en relación al cuidado de los niños puede, por una parte, promover la creación de lugares para su cuidado; por otra parte, las políticas y los programas podrían intentar alterar la división del trabajo por género de forma que la carga de las mujeres no sea tan desproporcionada. El camino a seguir dependerá del análisis, así como de la ideología, de quienes lo realizan y puedan considerar sus resultados en las políticas de planificación.

Así, en un taller realizado en un país, la mayoría de los empleados del gobierno que participaron en él –y en especial los hombres– se mostraron bastante horrorizados de que los hombres pudieran querer mudar los pañales y que el gobierno considerara tomar acciones para promover esa y otras tareas para compartir el trabajo doméstico. Sin embargo, esos mismos participantes reconocieron rápidamente que la población de las áreas rurales es predominantemente de mujeres, que la pobreza estaba concentrada en esas áreas, y que los proyectos del gobierno deberían y podían dirigirse a las mujeres. Tampoco se mostraron adversos a las iniciativas que pudieran aliviar el trabajo doméstico que realizan las mujeres, en tanto no involucraran a los hombres en él.

Como en cualquier intervención, aquellos que inician la actividad deben diseñar una estrategia. Deben planificar cómo presentar la intervención a aquellos de quienes esperan y requieren el apoyo. En particular, cuando, como sucede con frecuencia con emprendimientos relacionados con el presupuesto para las mujeres, habrá alguna resistencia. Esto es aún más crucial cuando algunos de los involucrados en la intervención son extranjeros.

En países que tienen un fuerte compromiso hacia la igualdad de género, ¿qué es lo atrayente del ejercicio? Cuando la idea es inicialmente introducida, muchos reac-

cionan con duda o con hostilidad. Se considera que el ejercicio implica un trabajo adicional, cuando muchos funcionarios del gobierno ya están sobrecargados de trabajo. Se considera también que el ejercicio requerirá dinero adicional, en momentos en que la mayoría de los gobiernos intenta reducir el déficit de sus presupuestos.

En algunas instancias, esta oposición inicial ha sido apaciguada, e incluso transformada, cuando las personas se dan cuenta de que el ejercicio no requiere más trabajo o dinero, sino de un mejor trabajo y una mejor asignación de los presupuestos. En Australia, uno de los obstáculos era la cantidad de recursos comprometidos para el ejercicio en sí. En ese país, cada estado, así como el gobierno federal, producía informes de presupuesto dedicados a observar el gasto en relación a las mujeres. En otros países, el enfoque de talleres recientes ha sido mostrar la manera de incorporar las técnicas al trabajo existente, en vez de producir publicaciones separadas. El énfasis se pone en estimular a los funcionarios a reconocer la utilidad de "desagregar" el gasto en términos de su impacto en las mujeres y los hombres, así como de otras variables. Tal como se apuntó anteriormente, ese énfasis también está ligado al interés actual de presupuestar el cumplimiento del programa. En términos monetarios, cuando los funcionarios comienzan a pensar en los objetivos de las políticas al mismo tiempo que en los presupuestos, reconocen que el enfoque de género puede tener como resultado que el gasto sea más eficiente y equitativo, al ayudar a quienes realmente lo necesitan.

Sen señala que los intentos por "sensibilizar" a los actores del gobierno a través de la capacitación en género han tenido un éxito relativo, en el sentido de que "existe una tendencia a considerar la capacitación como una actividad de tiempo libre, de poca consecuencia para su trabajo permanente" (Sen, 1997:48). La capacitación en análisis del presupuesto ha sido algo distinta porque aplica conceptos e ideas al trabajo cotidiano. Cada vez en mayor medida, se ha enfocado la capacitación en tareas prácticas y participativas en lugar de aspectos teóricos.

Sin embargo, mientras al evaluar los talleres los participantes indican que pueden incorporar e incorporarán lo que han aprendido en su trabajo cotidiano, está por verse el grado en que ello ocurra, y el impacto que tendrá en las políticas y en las asignaciones. En, al menos, algunos de los casos, las mismas evaluaciones sugieren dificultades. Los participantes señalan, por ejemplo, la necesidad de convencer a los funcionarios de rango superior que son sus jefes. Estas respuestas podrían ser una evidencia de que se está traspasando la responsabilidad a otro. En otros casos, podría ser una evidencia de que los funcionarios no asumen su propio poder, tal como la razón para concentrarse en funcionarios de nivel medio ha sido el reconocimiento de que aquellos de niveles superiores sólo están mínimamente involucrados en el trabajo que conforma la base de los presupuestos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la naturaleza jerárquica de los ministerios significa que, sin la autorización de los superiores, las iniciativas no llegarán muy lejos.

Los párrafos anteriores se refieren a los ejercicios intragubernamentales. Una de las mayores fortalezas de tener una voz parlamentaria en las iniciativas, aparte del

poder legitimado del parlamento, es que se puede luchar por los cambios antes de que los presupuestos sean elaborados, para influir a los funcionarios, en vez de tener que hacer cambios después de su presentación. Esto brinda un potencial para efectuar el cambio, en lugar de simplemente analizar lo que sucedió. La voz de la sociedad civil agrega fuerza a la parlamentaria. Sin embargo, los poderes de la sociedad civil son más restringidos que los del parlamento, ya que sólo los tiene para efectuar presentaciones y alocuciones al parlamento. En Sudáfrica, una de las fortalezas de la alianza parlamento-ONG es que las ONG han podido proporcionar investigaciones sólidas que los parlamentarios y las parlamentarias usan para sus comentarios y sugerencias.

Las iniciativas de presupuesto de género también implican otros beneficios para la sociedad civil y para un buen gobierno. Uno de los más importantes es el aumento de la transparencia y la responsabilidad, que resulta de que los gobiernos se comprometan de manera seria en estos ejercicios. La transparencia y la responsabilidad no tienen un simple valor teórico. Tanto los parlamentarios como la sociedad civil requieren contar con buena información para comprometerse en una agitación y supervisión efectiva. Un buen y constante ejercicio de presupuesto de género brinda la base para una mayor participación de la gente y la posibilidad de influenciar las políticas y las asignaciones del presupuesto, aun si las oportunidades para hacer el proyecto sean mínimas.

Hasta la fecha, las iniciativas de presupuesto de género han dicho poco sobre estos temas a nivel global. El análisis sectorial de los ministerios que se ocupan del comercio y de la economía, brinda la oportunidad para efectuar este tipo de análisis y comentarios. Los análisis sectoriales del ministerio de finanzas en sí, y los procesos que implica la formulación de los presupuestos, permiten comentar cómo se crea e implementa la política macroeconómica. A diferencia de los ejercicios extragubernamentales, no puede esperarse que los ejercicios intragubernamentales suministren el espacio para llevarlo a cabo. Tomarse ese espacio depende de diversos factores, políticos y de otra naturaleza, que se relacionan con la situación en el país y con la situación y los objetivos de aquellos involucrados en la iniciativa.

## Bibliografía


Budlender, D. 1996. *The women's budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

_____. 1997. *The second women's budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

_____. 1998. *The third women's budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

_____. 1999. *The fourth women's budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Budlender, D.; Sharp, R.; Allen, K. 1998. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. London: Commonwealth Secretariat and Ausaid.

Cock, J.; Bernstein, A. 1998. Diversity and disadvantage: feminist perspectives from the USA and South Africa. *Politikon* 25 (2), 17-29.

Commonwealth Secretariat. 1999. *Gender budget initiative*. London: Commonwealth Secretariat.

Elson, D. 1999. *A tool for implementing the platform for action: gender-sensitive budget analysis*. Documento preparado para el taller Gender, Macroeconomics and Globalization, organizado por el UNDP, Ford Foundation, University of Utah y Mac Arthur Foundation, Nueva York, 25-26 de marzo.

Gaynor, C. 1995. Irish aid policy on gender on an operational footing. Dublin: Irish Aid.

Hurt, K.; Budlender, D. 1998. *Money matters: women and the government budget*. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Sen, G. 1997. Mainstreaming gender into commonwealth government ministries and related agencies responsible for finance. London: Commonwealth Secretariat, Gender and Youth Affairs Division.

Sharp, R.; Broomhill, R. 1998. Women and government budgets. *Australian Journal of Social Issues* 25 (1) 1-14.

Unifem (United Nations Development Fund for Women). 1998. *Engendering budgets: the Southern African experience*. A Unifem Regional Workshop, Unifem, Harare, noviembre.

Valodia, I. 1996. Work. En: D. Budlender, *The women's budget*, pp. 53-96. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

_____. 1998. Finance state expenditure USA revenue service and central statistical service. En: D. Budlender, *The third women's budget*, pp. 89-116. Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

# El impuesto a la renta desde una perspectiva feminista

Paloma de Villota
Universidad Complutense de Madrid

En estas páginas voy a intentar, en primer lugar, defender la conveniencia de la tributación individual en la imposición sobre la renta, es decir, que se considere como unidad contributiva a la persona y no a la familia. Esta afirmación se fundamenta en las conclusiones obtenidas en diversos estudios realizados hasta la fecha. En un segundo apartado, me centraré exclusivamente en un aspecto específico del régimen tributario: los gastos fiscales para cuidado de personas en varios países de la Unión Europea, con el intento de mostrar su estrecha conexión con la política social. Finalmente y, como consecuencia de ello, pasaré a plantear la cuestión de la conveniencia de su mantenimiento en la imposición sobre la renta, desde una perspectiva de equidad social.

La Hacienda Pública presenta dos vertientes bien definidas: los ingresos y los gastos. Los tributos tienen por objeto recaudar (o conseguir, aportar) los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que el gasto público es el vehículo a través del cual se plasman las actuaciones de carácter social, familiar, de igualdad de oportunidades, entre otras. La primera vertiente queda recogida en lo que se denomina política impositiva, y la segunda forma parte de la política del gasto público. Ambas políticas constituyen un binomio cuyos términos son inseparables, puesto que sin recursos económicos resulta imposible la realización del gasto y sin ayuda de éste es sumamente difícil alcanzar una mayor justicia social.

Parece innecesario insistir en que la política de gasto público presenta una clara perspectiva de género al poder instrumentarse a través de ella políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, de igualdad de oportunidades y tantas otras. Pero no resulta tan inmediato percibir esta perspectiva en la política tributaria pues, a simple vista, pudiera parecer que los impuestos están al margen del sexo de los contribuyentes: la legislación

no diferencia entre hombres y mujeres ni discrimina a unos frente a otros. La contrastación empírica, sin embargo, difiere bastante de este planteamiento teórico.

En la imposición indirecta (IVA, impuestos especiales), se hace difícil encontrar conexión alguna entre los impuestos y la perspectiva de género, pero es incuestionable que existe: se puede apreciar cómo la modificación de algunos de estos impuestos puede ayudar a conciliar la vida familiar y laboral, por ejemplo, mediante una reducción en el IVA que grava los servicios de guardería.[1] En la imposición directa, y muy especialmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), la perspectiva de género es, si lo analizamos, muy acusada, especialmente en algunos sistemas fiscales, como el español. Un ejemplo de ello es la responsabilidad solidaria que adquieren las mujeres al firmar la declaración conjunta del IRPF de sus esposos, que las convierte en cómplices y posibles víctimas de las irregularidades de sus cónyuges.

La discriminación fiscal por razón de sexo se basa en el concepto de discriminación indirecta. Los tributos están concebidos, como hemos apuntado, sin tener en cuenta el sexo de los contribuyentes, por lo que aparentan ser neutrales, sin discriminar a hombres y mujeres. Pero la estructura de algunos impuestos perjudica a unos contribuyentes en relación a otros. Un caso típico lo presenta la tributación acumulada en la familia (sistema seguido en España –de forma obligatoria hasta 1989 y opcionalmente en la actualidad–, por el que todas las rentas obtenidas por los miembros de la familia se acumulan, pagándose un único impuesto), en el que la renta del segundo perceptor queda gravada al tipo marginal del primero y, por tanto, a un tipo mucho más elevado que el que le hubiera correspondido de haber declarado sus ingresos de forma independiente. Es decir, la tributación acumulada trata de manera asimétrica a las personas que aportan rentas en la familia y, por tanto, no resulta neutral con respecto a ellas. Puesto que es un hecho contrastado estadísticamente que las mujeres casadas constituyen la casi totalidad de los "segundos perceptores", se puede concluir que las mujeres resultan discriminadas cuando se permite la acumulación de rentas en la unidad familiar.

## Hacia una nueva conceptualización de la política fiscal

De acuerdo con los postulados de Julie Nelson (1996), los fundamentos básicos que deben sustentar el sistema impositivo son los de neutralidad impositiva ante el estado civil del contribuyente; abandono de las economías de escala[2] en los hogares con varios perceptores; análisis de la distribución real del ingreso y del consumo dentro de las familias[3] y, por último, la supresión de cualquier deducción fiscal que se sustente en relaciones de dependencia económica entre los cónyuges.

---

1. Nuestro IVA sólo exime a las guarderías públicas y las de establecimientos privados de carácter social, pero la gran mayoría sigue siendo puramente privada y, por tanto, sujeta al impuesto.
2. Las economías de escala se refieren al ahorro que realizan las familias al compartir determinados bienes y servicios: luz, calefacción, entre otros, en comparación con las personas que habitan hogares individuales.
3. Habría que matizar entre la presunción de una relación equitativa y simétrica en la familia y la que realmente existe.

En mi opinión, estas características corresponden a un régimen fiscal similar al estadounidense, del que procede Julie Nelson, en donde el Estado de Bienestar se ha desarrollado e interpretado de manera distinta a la europea. Desde esta perspectiva, en Europa, varios países han considerado que tanto los niños y niñas, como las personas ancianas que no pueden valerse por sí mismas, y las discapacitadas y/o enfermas dependientes del o de la contribuyente son portadores de derechos sociales subjetivos y, por ello, titulares de ayuda social más que portadores indirectos de un derecho fiscal (derecho derivado a la desgravación fiscal). Con este planteamiento de partida, carecería de sentido considerar las deducciones fiscales por razones de dependencia de personas. En Suecia, por ejemplo, se han sustituido por ayudas directas, a través de prestaciones económicas universales, con la consiguiente traslación del ámbito puramente fiscal al de la política social.

Con relación a la primera característica, comentada por Nelson, a la que me voy a referir en estas páginas, la neutralidad impositiva ante el estado civil del sujeto pasivo se encuentra inexcusablemente unida a la determinación de la unidad contributiva o centro de imputación de rentas: la familia o la persona. De acuerdo con la defensa de una u otra, se generan dos posturas netamente diferenciadas. Por una parte, la de quienes, por encima de la neutralidad impositiva por razón del estado civil, defienden la idea más conservadora de la familia y la consideran como centro de imputación del conjunto de ingresos obtenidos por todos sus miembros. Y, por otra, la de aquellos/as teóricos/as de la Hacienda Pública que apoyan el principio de individualización de derechos fiscales y estiman que la persona es el sujeto contributivo por excelencia, y únicamente cabe la imputación a este sujeto contributivo de rentas obtenidas a lo largo del año. Esta dualidad genera que algunos sistemas tributarios se diseñen en torno a la tributación conjunta en la imposición sobre la renta, mientras que otros optan por la tributación individual. E incluso, un tercer grupo de países prefiere la combinación de ambas opciones mediante la implantación de la tributación opcional por parte de cada cual.

En un régimen de tributación familiar se suman las rentas obtenidas por todas las personas que componen la unidad familiar, de tal forma que la segunda renta queda gravada al tipo marginal de la primera y, por tanto, a un tipo medio, sufriendo, por esta razón, una penalización que se traduce en un impuesto superior al que le correspondería si declarara de manera independiente.

Con la tributación individual, cada persona es gravada con la misma escala de tipos y con independencia del nivel de ingresos de los restantes miembros de la familia, asegurándose así la neutralidad del impuesto. A pesar de la existencia de mecanismos que intentan paliar el exceso de tributación en la unidad familiar, tales como el *splitting*,[4] el "cociente familiar",[5] o "la tarifa conjunta" (con tipos impositivos más

4. Cuando la renta de la familia es obtenida por ambos cónyuges el ingreso total se divide por dos y se calcula el impuesto que ha de pagar cada uno.

5. Consiste en dividir el ingreso total de la familia por un coeficiente que tiene en cuenta la composición de la misma y el número de perceptores de renta.

reducidos para las familias que para las personas solteras sin cargas familiares) o deducciones por tributación acumulada, entre otros, persisten los efectos perjudiciales propios de la tributación conjunta. Uno de estos efectos es el de desincentivar el acceso de las mujeres casadas al mercado de trabajo ("trampas del desempleo y de la pobreza") o la tendencia a mantenerse en empleos con horarios reducidos ("trampa del trabajo a tiempo parcial"), tal y como ponen de manifiesto diferentes estudios (OCDE, 1995; Villota y Ferrari, 2000). Por ejemplo, en Alemania, la aplicación del *splitting* ocasiona que la renta obtenida por los cónyuges se sume y se divida en partes iguales entre ellos, con lo que teóricamente ambos cónyuges obtienen la misma renta y, como consecuencia de ello, el/la perceptor/a de menores ingresos paga una porción del impuesto correspondiente a su cónyuge. No habría lugar a esta traslación intrafamiliar del impuesto si se considerara como unidad contributiva a la persona. Pero si se continúa considerando como unidad contributiva a la familia, la traslación se mantiene, a no ser que ambos cónyuges obtengan rentas similares. Este supuesto no suele producirse en la realidad, dada la segregación horizontal y vertical de las mujeres en el mercado de trabajo, la discriminación salarial padecida, la doble jornada.

La solución de compromiso que presenta la tercera opción adoptada por algunos países con larga tradición en la tributación acumulada (Alemania, España, entre otros), con una tributación opcional, frente a la individual y conjunta, tampoco resulta neutral desde la perspectiva de género. La ventaja económica evidente que ofrece a las familias "tradicionales" o biparentales con un solo perceptor de ingresos y la discriminación que representa para otros tipos como los monoparentales, pone de relieve una falta de sensibilidad social, que requiere su revisión urgente.[6]

Se viene haciendo imprescindible, por tanto, una revisión profunda de estos planteamientos, desde una perspectiva de género, a fin de que la legislación fiscal y social refleje los cambios sociales acaecidos en los últimos años. Entre ellos, cabría enumerar la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, la pérdida de hegemonía social de la familia tradicional (entendida como la familia mononuclear, heterosexual, con un único perceptor de rentas), la aparición de uniones de hecho y familias monoparentales, entre otros. Todas estas tendencias, junto al reconocimiento de la igualdad legal entre hombres y mujeres durante el siglo XX, han ido generando cambios sustanciales, que no pueden pasarse por alto.

En el campo de la política fiscal, se ha ido generalizando durante los últimos años, en el ámbito de la Unión Europea, la aceptación del modelo individual, de tal manera que, en la actualidad, ocho de los quince Estados miembros tienen una imposición individual, tres opcional y cuatro conjunta. A pesar de ello, los sistemas individuales difieren en gran medida de un país a otro, siendo Suecia uno de los que más se aproxima al modelo individual de tributación, al permanecer neutral frente al estado

6. En el caso español hay que recordar que la tributación conjunta obligatoria fue declarada inconstitucional por una sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de febrero de 1989, consecuencia de la reclamación individual de una pareja de contribuyentes (que se sentía discriminada fiscalmente por razón de haber contraído matrimonio) y no por actividades de organizaciones feministas o partidos políticos progresistas.

civil y ante las diferentes tipologías familiares. Para el régimen fiscal sueco, todas las personas se equiparan sin tener en cuenta su estado civil ni los trabajos de cuidado de niños y niñas que lleven a cabo, al no existir deducciones por hijas e hijos dependientes. Por el contrario, se ofrecen transferencias con carácter universal para quienes los cuidan y guarderías públicas de atención a la infancia. Del mismo modo, es conveniente recordar que tampoco existen deducciones fiscales por ascendientes que convivan con el/la contribuyente, porque hay una pensión universal de vejez a partir de determinada edad, basada en el concepto de ciudadanía, a la que se tiene derecho por razón de residencia en el país. Además, el Estado de Bienestar sueco incluye en su oferta centros adecuados para personas mayores. Finlandia es otro país que ha apostado por la individualización de derechos fiscales, aunque con alguna excepción. Por ejemplo, los pensionistas aplican un mínimo exento distinto según su estado civil, y la totalidad de los contribuyentes puede transferir entre los cónyuges ciertas deducciones. Menos individualizado resulta el régimen fiscal danés, ya que bajo ciertos supuestos (en los estratos inferiores de ingresos) el impuesto pagado por uno de los cónyuges queda afectado por los ingresos obtenidos por el otro. En el Reino Unido, en donde el impuesto sobre la renta de las personas es así mismo individual, se mantienen rasgos ajenos a este modelo, tales como deducciones adicionales exclusivas de las familias, siendo alguna de ellas, como la de matrimonio, transferibles, aplicables en un principio al marido, a no ser que éste, no pudiendo beneficiarse en su totalidad de la misma, ceda el remanente a su esposa.

Por lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que, de acuerdo con los estudios realizados hasta el momento, tanto la tributación conjunta como la opcional resultan perjudiciales desde la perspectiva de género. Y esto es así no sólo desde un punto de vista puramente económico, al generar, en ocasiones, efectos perjudiciales (como un mayor tipo de gravamen, menor renta disponible, trampa de la pobreza y tiempo parcial, entre otros), sino que conlleva, además, el sometimiento de un/a cónyuge a la voluntad del/a otro/a, porque ambos se convierten en cómplices en caso de existencia de fraude fiscal, y en responsables solidarios frente al fisco tanto de las posibles responsabilidades administrativas como penales, tal como ocurre en España.

El apoyo a la declaración conjunta en el matrimonio encuentra su fundamento ideológico en una mentalidad troquelada en torno a un hipotético modelo de familia tradicional, en la que el marido queda identificado como el responsable económico o cabeza de familia y la esposa como "ama de casa", dedicada exclusivamente al cuidado de los hijos y a los demás quehaceres domésticos. Este modelo de familia, que sociológicamente no es mayoritario en España, al igual que en los restantes países, ha impregnado la legislación fiscal en su conjunto hasta el momento presente, y en algunos países, como Luxemburgo, casi de forma excluyente (Sainsbury, 1994).

En España, al igual que en otros Estados de la Unión Europea, se ha producido, en los últimos años, una constante pérdida de importancia cuantitativa de la familia tradicional, entendida ésta como la que cuenta en su seno con un único perceptor de ingresos, a la par que se ha venido reforzando la presencia de otro tipo de núcleos

familiares con dos o más perceptores. No parece existir, por tanto, justificación sociológica alguna, ni de cualquier otra índole, para mantener la imposición sobre la renta con un sesgo favorable a las familias tradicionales, mientras que perjudica a las familias monoparentales que, en su gran mayoría (83 por ciento, en 1991), están constituidas por mujeres con hijos e hijas dependientes.

## Gastos fiscales frente a gastos sociales

Es frecuente que, en aquellos países que no contemplan las necesidades sociales inherentes al cuidado de personas, desde la vertiente del gasto público, el impuesto personal sobre la renta supla estas deficiencias y se erija en pieza clave para paliar dicha inexistencia. Para ello se implantan deducciones fiscales por descendientes, ascendientes o personas discapacitadas que cohabiten con el sujeto pasivo. En esta circunstancia, parece acertado el concepto de "persona en relación" de Julie Nelson o sujeto pasivo encargado de otras personas a las que cuida o de las que recibe cuidados y servicios. En mi opinión, este concepto encaja mejor en la realidad sociológica actual, en la que mujeres y hombres nos encontramos inmersos, que la consideración del contribuyente como un mero agente buscador de renta. Con ello se intenta evitar la adopción de modelos, diseñados sobre el estereotipo del *homo economicus,* en los que el sujeto pasivo se identifica inexorablemente con un varón, trabajador, soltero, de clase media, sin cargas familiares o casado y, por tanto, con esposa responsable de la casa y de los hijos.

El uso de los gastos fiscales como complemento o paliativo (según el enfoque de estas páginas) de la política social ha sido avalado e incentivado por diversos organismos internacionales, como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en el Convenio número 156 adoptado en 1981 y en la Recomendación asociada número 165.[7] En ellos se subraya el carácter social de los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares que, por tanto, deben quedar reflejados en las políticas públicas. Esta Recomendación, en su apartado VI sobre Seguridad Social, aboga por la utilización de instrumentos propios de la política fiscal, es decir, gastos sociales y gastos fiscales, como herramientas adecuadas en el ámbito de las políticas públicas:

> Debería poderse acordar a los trabajadores con responsabilidades familiares, cuando ello sea necesario, prestaciones de seguridad social, una desgravación fiscal u otras medidas apropiadas compatibles con la política nacional.

Los instrumentos fiscales empleados, reducciones y deducciones, en la mayor parte de los casos, se utilizan con un carácter meramente testimonial, pues no resuelven el problema en su verdadera magnitud y, además, sólo son aplicables a aquellos ciudadanos y ciudadanas, o núcleos familiares, con capacidad económica suficiente

7. Sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

por la que tributan. Es decir, establecen para su disfrute una línea divisoria entre contribuyentes y no contribuyentes, beneficiando exclusivamente a los primeros, en detrimento de quienes carecen de capacidad de renta. Además, la aminoración de ingresos públicos, que todas las deducciones o beneficios fiscales conlleva, dificulta la consecución de servicios sociales de guardería y cuidado de personas enfermas y mayores. Servicios que se hacen imprescindibles para quienes poseen escasos recursos económicos y se encuentran con grandes dificultades para compatibilizar tareas de cuidado y empleo, objetivo prioritario de las políticas de igualdad de oportunidades y conciliación de la vida profesional y familiar entre mujeres y hombres.

Al considerar la alternativa ofrecida por el gasto público para llevar a cabo determinadas prestaciones sociales, surge la inevitable polémica entre gastos fiscales frente a gastos sociales,[8] que adquiere, de este modo, carta de naturaleza. Con ello se plantea la disyuntiva entre dos posibilidades: que los gastos inherentes al cuidado de niños y niñas, personas mayores y enfermas se contemplen en su totalidad o, en parte, como gastos deducibles en la imposición sobre la renta o, por el contrario, que el sector público se encargue de prestar los servicios adecuados y/o realizar transferencias monetarias a quienes cuidan.

Por tanto, si es el Estado de Bienestar el que se encarga de la provisión del cuidado de las personas, en las diferentes etapas de su vida, carece de sentido que el impuesto personal sobre la renta contemple situaciones de dependencia familiares en relación con el sujeto pasivo. Del mismo modo, conforme se avanza en el concepto de individualización de derechos fiscales y sociales, estas deducciones pierden sentido y desaparecen de la imposición sobre la renta. Y, como se dijo anteriormente para Suecia y ahora para el caso de Dinamarca, las deducciones por cuidado de hijos e hijas se han suprimido hace varios años, al facilitar a las madres y padres que se encargan de su cuidado, los servicios de guardería y las transferencias económicas adecuados, bien por la vía del gasto público, en general, o de la política social, en particular.

Desde el punto de vista de la equidad vertical o justicia social, esto debe ser así, fundamentalmente, dado que una importante proporción de la población no es contribuyente, por lo que el régimen fiscal sólo beneficia a quienes realizan declaración de la renta y no a la totalidad de la población, quedando los restantes al margen de los beneficios fiscales establecidos por razón de cuidado de personas. Por el contrario, la política social puede diseñar transferencias económicas por esta razón con carácter universal, sin excluir a nadie.

Como apuntan J. Lewis y Gertrude Amstrom, tanto la fiscalidad como la existencia de servicios de guardería son herramientas útiles que se conjugan en el intento de facilitar la conciliación de la vida familiar y el empleo remunerado. Cathal

8. Igualmente, desde una perspectiva feminista, hay que aprovechar las oportunidades que nos brindan los gastos fiscales dentro del modelo personal de tributación y no olvidar nunca en el diseño de estos gastos, que la deducción en cuota se utiliza cuando se desea incidir con más énfasis en el colectivo de rentas medias y bajas, con la ventaja adicional de tener un coste recaudatorio inferior a la alternativa de la reducción en base por lo que se conseguirá una mayor equidad de la carga tributaria.

O'Donogue y Holly Sutherland (1998) abundan en la necesidad de combinar la imposición con el gasto, y preconizan, para conseguir una mayor equidad horizontal, que:

> La concesión de transferencias a familias con rentas bajas debe ir acompañada de otras medidas de integración entre impuestos y beneficios sociales. El reembolso de deducciones podría ser un medio de conseguir esta integración.

Estas autoras llaman igualmente la atención sobre la necesidad de que tanto el sistema impositivo como los beneficios sociales se integren para evitar efectos perjudiciales. Para ello, consideran indispensable contemplar un horizonte más amplio que abarque ambas partes, que evite una visión sesgada de las políticas públicas:

> Nuestro enfoque en el impuesto sobre la renta facilita sólo una visión parcial de los instrumentos utilizados en la Unión Europea para apoyo de las familias o redistribución de recursos hacia los/as niños/as.

Cabe reseñar que en el caso español, hasta el presente, ambas políticas son inadecuadas (Villota, 1995). Desde la perspectiva del gasto, el sector público no facilita los servicios públicos necesarios para la atención de personas, y el régimen fiscal sólo permite deducciones simbólicas, al margen del coste económico real de los servicios de guardería ofertados por el mercado. Además, estas deducciones, establecidas en una fecha tan tardía como 1992, han desaparecido incluso con la última reforma del impuesto, a finales de los años noventa (ibíd.), sin que, en contrapartida, se haya incrementado el gasto social para la provisión de estos servicios de cuidado en forma adecuada. Con este diseño de las políticas públicas, España mantiene los últimos puestos en cualquier clasificación de la Unión Europea, en relación con el esfuerzo económico público realizado para la provisión de estos servicios. La situación no parece que vaya a modificarse en un futuro inmediato.

Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, en 1999, con efectos para el ejercicio fiscal de 1998, se estableció una deducción fiscal de 25.000 pesetas por razón de nacimiento de hijo/a, al tiempo que se recortaba el número de plazas subvencionadas de guardería, pasando éstas de 4.007 en 1997 a 3.844 en 1998, aunque el importe de la cuantía del gasto total se mantuvo idéntico de un año para otro (sin tener en cuenta la inflación). Con este ejemplo, intento poner de relieve algo que es bastante usual en las políticas públicas, es decir, la falta de coordinación entre la política fiscal y la política social al combinar, en la forma en que se hizo, un instrumento fiscal en sentido expansivo (aumento de los beneficios fiscales, con gran efecto publicitario entre los y las contribuyentes) con otro de carácter social en sentido restrictivo (descenso real en el número de plazas ofertadas en las guarderías públicas). Esta actuación pone de manifiesto la necesidad de imbricar de forma inexcusable ambas políticas públicas, para que marchen al unísono y se eviten distorsiones como las descritas.

Este y otros ejemplos que podrían traerse a colación, ponen de relieve la imperiosa necesidad de unir el análisis del régimen fiscal de un país al de la política social expresada a través de sus partidas presupuestarias. En definitiva, sería la política presupuestaria la que debería debatirse, desde una perspectiva de género, con la inclusión de los gastos fiscales en los presupuestos que cada año deben aprobar las asambleas legislativas, como exige la Constitución Española de 1978.

Como apuntan Cathal O'Donogue y Holly Sutherland (1998), la fiscalidad sería sólo una cara de la moneda, en la que el análisis del gasto constituiría su reverso:

> Esto es un reflejo de la visión de una sola parte del sistema de impuestos y beneficios sociales... todos los países de la UE utilizan las transferencias sociales como instrumento principal. No obstante, los países mediterráneos, con beneficios por hijos y prestaciones asistenciales muy limitados, enfocan principalmente esta redistribución a través del sistema fiscal como consecuencia de múltiples razones históricas y legales.

## Análisis de los gastos fiscales

En el apartado anterior se ha intentado poner de relieve que, para un estudio riguroso del esfuerzo realizado en cualquier país para conseguir la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado de la población, es necesario analizar tanto el esfuerzo realizado a través del gasto social, como el ejercido mediante el sistema fiscal. Pero así como el primero es relativamente fácil de percibir y cuantificar, el segundo no resulta tan sencillo, tanto por la dificultad para determinar su cuantía como para medir su eficacia. Por ejemplo, la medición de los gastos fiscales se convierte en prácticamente imposible en muchos países, debido a la falta de información existente. De hecho, muy pocos países elaboran un presupuesto de gastos fiscales y, entre los que vienen haciéndolo, resulta muy difícil establecer comparaciones, pues los gastos varían de país a país. En Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal y España existe un mandato legal que exige su presentación, mientras que en el resto no. Además, no en todos se exige esta información con periodicidad anual; en Alemania se presenta cada dos años, y en Italia y Holanda, con carácter esporádico. En Bélgica, Finlandia, Francia, Portugal y España forma parte de los presupuestos del Estado, mientras que en los demás países de la Unión Europea se consigna en documentos subsidiarios o independientes.

La dificultad en el estudio de los gastos fiscales comienza con su definición, pues no existe un concepto universalmente aceptado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1996) considera como gastos fiscales las siguientes desgravaciones:

- Exenciones: renta excluida de gravámenes.
- Reducciones: cantidades que se restan de los ingresos brutos con el fin de obtener los ingresos netos.

- Deducciones: cantidades que disminuyen la cuota del impuesto. No se permite que excedan de la cuota.
- Crédito de impuestos: cantidades que disminuyen la cuota del impuesto. Si exceden de la cuota, este exceso da derecho bien a deducirlo en ejercicios posteriores, bien a trasladarlo a otro contribuyente (normalmente el cónyuge) o bien a solicitar su reembolso.
- Bonificaciones: reducciones del tipo impositivo aplicable a ciertos grupos de contribuyentes o actividades.
- Traslación del requerimiento de pago de impuestos: el pago del impuesto se pospone en el tiempo.

Otro problema que se genera en la cuantificación de los gastos fiscales, viene interrelacionado con la metodología utilizada en el cálculo del "coste". Algunos países utilizan el criterio de la recaudación que se deja de percibir como consecuencia de su existencia (*revenue forgone method*), y otros, el del aumento de recaudación que se generaría con su supresión (*revenue gain method*). La diferencia entre ambos radica en que el primero es un análisis del coste "ex post", y el segundo sería una evaluación "ex ante", que requiere la realización de estimaciones sobre el comportamiento de los contribuyentes ante su eventual supresión. Otra posible forma de cálculo consiste en identificar el gasto fiscal con el coste en el que se incurriría en el caso de proporcionar el mismo beneficio a través de un gasto público directo (*direct cost method*). Todos los países de la Unión Europea que elaboran el presupuesto de gastos fiscales siguen, en la actualidad, el primer método, como consecuencia de que los otros dos presentan grandes dificultades para su estimación, muy especialmente el tercero.

Si se tienen en cuenta estas dificultades, las comparaciones entre países deben establecerse con mucha cautela, puesto que pueden conducir a conclusiones erróneas. No obstante, a través del análisis de los gastos fiscales es posible conocer el esfuerzo que cada país dedica, mediante el sistema fiscal, a la consecución de determinados objetivos de política económica y social. Pero puede ocurrir que ello no se consiga consultando los documentos que registran los gastos fiscales, conforme los criterios establecidos por la OCDE, pues en ocasiones los gastos fiscales se consideran como parte de la "estructura del impuesto" y, por tanto, no se recogen en el documento correspondiente. Tal es el caso de las reducciones y deducciones por hijos e hijas a cargo, presentes en la mayoría de los sistemas fiscales de la Unión Europea. Pese a estas dificultades, los gobiernos poseen datos o, al menos, cuentan con los instrumentos necesarios para su conocimiento, por lo que, en la práctica, es posible calcular la magnitud de la mayoría de las desgravaciones concedidas en el sistema fiscal.

A continuación voy a realizar un breve repaso de las desgravaciones fiscales (para tareas de cuidado) imperantes en tres países de la Unión Europea: Finlandia, Francia y España. Me parece que resulta obvia la distinción entre los países nórdicos, por una parte como Suecia, Dinamarca o Finlandia, que presentan regímenes fiscales

y sociales total o casi totalmente individualizados, en los que la mayoría de deducciones fiscales de esta naturaleza se han abolido hace varios años –y trasladado al ámbito de la política social, vía prestaciones económicas o en especie (oferta de servicios públicos)– y, por otra parte, los países mediterráneos –entre los que España sería un representante perfecto–, cuya característica más sobresaliente consiste en la utilización de la imposición sobre la renta, a través de los gastos fiscales, como sucedáneo de una política social muy poco sensible, hasta el momento, a las necesidades de las mujeres, en lo que al trabajo de cuidado de personas se requiere. En definitiva, se trataría de colmar el vacío que conlleva la falta de un Estado de Bienestar, diseñado desde una perspectiva de género. Los restantes países de la Unión Europea participarían en mayor o menor medida de las características propias de un modelo individual o familiar de política fiscal y social.

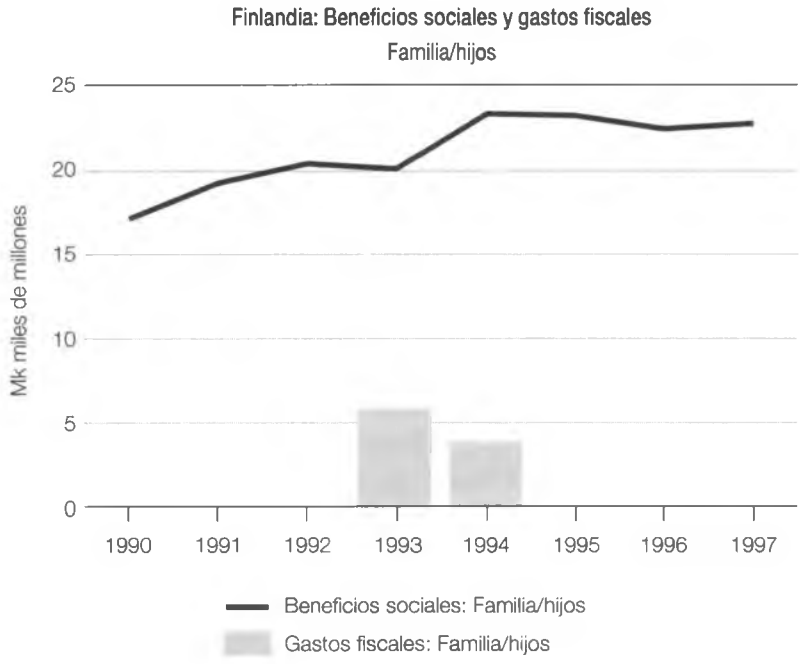
### Finlandia

El informe sobre gastos fiscales en Finlandia abarca la tributación central y local y se utiliza como fuente adicional de información para los presupuestos del Estado, aunque no forma parte del mismo. En la reforma fiscal de 1989-1992 se ha modificado el sistema de deducciones, presentándose los gastos fiscales con la misma clasificación funcional que los presupuestos, divididos, a su vez, por categorías de impuestos, lo que facilita enormemente su estudio. En 1994, tras la reforma fiscal, muchos beneficios fiscales fueron sustituidos por gastos directos, de tal forma que el montante de los gastos fiscales se redujo considerablemente. En este año, el gasto fiscal atribuido a la función Seguridad social (que no incluye salud y vivienda) ascendió a 16.450 millones Mk,[9] siendo las partidas más significativas las correspondientes a deducción por cobro de pensiones en la imposición municipal (4.370 millones Mk), exención de impuestos por beneficios a favor de los hijos (3.800 millones Mk), deducción por cobro de pensión obligatoria (3.200 millones Mk) y desempleo (1.950 millones Mk).

Conforme a los datos aportados por el presupuesto de gastos fiscales referentes a las deducciones de carácter familiar y por hijos, se puede visualizar que la reforma fiscal finesa de esos años se ha realizado en el sentido de sustituir los gastos fiscales por un mayor gasto directo.

El gráfico siguiente muestra la disminución, entre 1993 a 1994, de los gastos fiscales y el aumento de los gastos sociales.

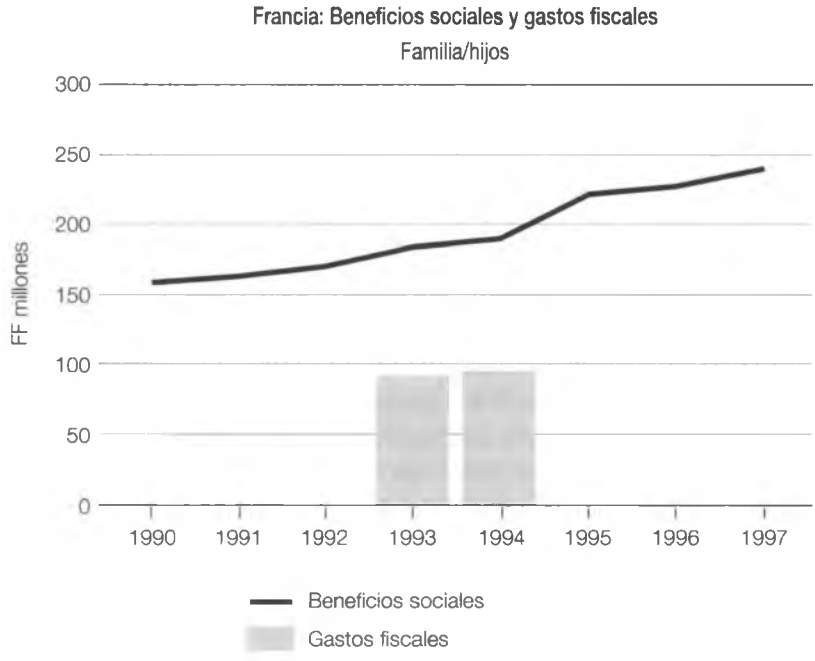
9. Esta cuantía hay que considerarla con precaución pues la adición de sus componentes puede estar sujeta a errores, dado que encierra datos elaborados por distintas administraciones (central y local), que utilizan métodos de cálculo diferentes.




Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, *Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997*, Luxembourg, 2000, p. 160 y OCDE, *Tax expenditures. Recent Experiences*, París, 1996, p. 54.

## Francia

En Francia, el *Informe sobre Gastos Fiscales* abarca la totalidad de los impuestos de ámbito estatal, y se presenta bajo tres formas distintas: por la naturaleza del impuesto que lo genera, por el objetivo perseguido y por la tipología del beneficiario (personas físicas, jurídicas...). El concepto de *gasto fiscal* es recogido en la legislación francesa, la que lo define como toda pérdida de recaudación producida por una reducción de impuestos a favor del contribuyente, en comparación con la imposición que hubiera resultado de la aplicación de los principios generales de la norma tributaria correspondiente. La adaptación de este concepto al peculiar sistema del "cociente familiar" francés se traduce en considerar como gasto fiscal la cuantía que se hubiera recaudado si no se hubiera tenido en consideración el tamaño de la familia, es decir, mantener un coeficiente único del 2. Ello permite conocer la cuantía que el Estado deja de recaudar como consecuencia de las circunstancias familiares de la unidad fiscal. De esta forma, el informe de 1994 sobre gastos fiscales los estima en 68.000 millones FF; la pérdida por este concepto (*deducción por tamaño de la familia*), que se puede identificar con el beneficio a favor de las familias, así como todas aquellas relacionadas con la presencia de hijos ascienden, en su conjunto, a 23.370 millones FF, y la *reducción del impuesto por empleo de servicio doméstico* alcanza a 3.150 millones FF.




Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, *Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997*, Luxembourg, 2000, p. 160 y OCDE, *Tax expenditures. Recent Experiences*, Paris, 1996, p. 54.

En el gráfico anterior se han recogido los beneficios a favor de familias e hijos y los gastos fiscales de naturaleza análoga, para poner de manifiesto la magnitud de estos últimos, que vienen a representar el 50 por ciento de los gastos directos, magnitud que, en su conjunto, supone el 3,9 por ciento del PIB.

### España

En España, por mandato constitucional, el presupuesto de gastos fiscales forma parte de los presupuestos del Estado y, por tanto, se elabora anualmente y es aprobado en el Parlamento junto con el resto de las cuentas presupuestarias. No obstante, no suele dar lugar a debates parlamentarios, salvo en las ocasiones en que se quiere reformar el sistema fiscal. Se presenta clasificado de acuerdo con las distintas figuras impositivas y, dentro de éstas, por la estructura del impuesto: gastos fiscales en la base imponible, en la cuota, bonificaciones, entre otros. Se han hecho propuestas para presentar los gastos fiscales siguiendo la clasificación funcional del presupuesto de gastos, con el fin de evaluar y comparar ambos, pero, debido a las dificultades técnicas que entraña y a la falta de empuje político, este proyecto no ha llegado a materializarse. El hecho de que en la elaboración del presupuesto de gastos fiscales se incluya únicamente al subsector Estado supone una dificultad adicional, puesto que quedan excluidos los gastos fiscales correspondientes a los impuestos cedidos a

las Comunidades Autónomas y la totalidad de los generados en el País Vasco y en Navarra, que gozan de una autonomía fiscal total, implicando todo ello una mayor complejidad.

En las dos últimas reformas fiscales, llevadas a cabo en 1989-91 y 1999, se han introducido importantes alteraciones en la estructura del impuesto (lo que ha supuesto una ruptura en las series estadísticas temporales, con la consiguiente pérdida de información), siendo las más significativas, desde el punto de vista de género, las representadas por las deducciones por personas a cargo (cónyuge, hijos e hijas mayores de edad, ascendientes). No obstante, las estadísticas fiscales ofrecen, hasta el momento, una información muy detallada de las deducciones fiscales, la que permite soslayar parcialmente las deficiencias apuntadas y efectuar un análisis de los objetivos sociales perseguidos a través de los gastos fiscales, así como evaluar su cuantía.

Hasta 1998 la deducción por cuidado de hijos menores ha consistido en una deducción fija en la cuota, la que generó un importante gasto fiscal, cuya evolución en el período 1990-1997 queda reflejada a continuación:

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, *Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997*, Luxemburgo, 2000, p. 160 y OCDE *Tax expenditures. Recent Experiences*, París, 1996, p. 54.

El gráfico anterior visualiza cómo, durante el período analizado, el gasto fiscal ha sido superior al importe del gasto social en concepto de ayudas familiares, lo que pone de manifiesto que las ayudas para el cuidado de personas –en el ámbito de la familia–, o política familiar, se canalizan fundamentalmente a través del sistema impositivo. Si se consideran las prestaciones económicas por hijo/a a cargo, sólo conce-

didas a familias con bajos niveles de renta, por un importe de 36.000 pesetas anuales por cada hijo (216 Euros),[10] se puede llegar a la conclusión de que durante el período de tiempo analizado el gasto fiscal destinado al cuidado de hijos es casi tres veces superior al beneficio social. A más abundamiento, esta prestación económica se concedía, en 1997, a un millón seiscientos mil niños/as, pertenecientes a familias con escasos ingresos, mientras el gasto fiscal afectaba a nueve millones y medio, de los cuales el 93 por ciento vive en núcleos familiares con ingresos superiores a 1.500.000 pesetas anuales. Si, en un ejercicio teórico, se convierten las deducciones fiscales en mayores prestaciones por hijos, manteniendo los mismos límites de renta para su percepción, éstas pasarían de 36.000 pesetas (216 Euros) a 141.000 pesetas anuales (852 Euros); lo que multiplica por cuatro la ayuda percibida en la actualidad por estos niños y niñas pertenecientes a los núcleos familiares más pobres de la sociedad. De ahí la importancia de plantear este debate.

Además, la reforma fiscal de 1999 introdujo importantes modificaciones en la estructura del impuesto personal, siendo la más significativa, desde el punto de vista de género, la transformación de las deducciones familiares y personales en reducciones en cuota; lo que significa que la existencia de personas a cargo modula el impuesto y forma parte inseparable de su estructura. De forma consciente, la reducción de la progresividad se ha conseguido mediante tipos marginales impositivos inferiores a los existentes, e introduciendo unos mínimos exentos cuya cuantía está en función del tipo de familia, del número de personas dependientes y de la edad. Desgraciadamente, con esta estructura se pierde información fundamental para poder evaluar en el futuro el impacto de las medidas fiscales de apoyo a las familias y a las personas que conviven con el sujeto pasivo. De todas formas, estudios realizados en 1998 para evaluar el alcance de la reforma del impuesto estiman en 462.000 millones de pesetas (Ferrari, 1998) el *mínimo familiar,* lo que supone duplicar la cifra de 1998 (estimada en 269.500 millones de pesetas).[11] Si a esta cuantía se le añaden 30.600 millones, correspondientes a la deducción adicional generada por la edad de los hijos e hijas, se obtiene una cuantía importante de recursos para desarrollar –caso que se considerara conveniente– una política social distinta, equivalente al 0,54 por ciento del PIB, y que permitiría duplicar la totalidad de los beneficios sociales a favor de las familias en España.

10. Esta cuantía no ha sido revisada desde su implantación, en 1991, hasta el año 2000.

11. Estas cifras han sido calculadas para el territorio fiscal común, siguiendo el criterio de contabilización por devengo.

## A modo de conclusión

Los gastos fiscales constituyen una herramienta imprescindible para realizar un análisis completo de las políticas públicas y de igualdad de oportunidades. El seguimiento de estas políticas y la evaluación del grado de consecución de sus objetivos deben contemplarse desde la doble perspectiva de los gastos directos y de los gastos fiscales; estudio que deviene necesario para coordinar las políticas fiscal y social. No obstante, existen importantes dificultades a la hora de analizar los gastos fiscales. En primer lugar, habría que reseñar la dificultad de disponer de estos documentos pues, como se ha dicho anteriormente, no todos los países los elaboran y muchos, teniéndolos, no los publican. En segundo lugar, en la mayoría de los presupuestos no se ofrece una clasificación de los gastos que permita su desglose, o no se recoge la totalidad de los mismos. En tercer lugar, la existencia de estos presupuestos es relativamente reciente en la mayoría de los países, lo que no proporciona series estadísticas lo suficientemente largas para establecer series temporales.

Por último, pero no por ello menos importante, debe recordarse que los gastos fiscales afectan únicamente a quienes son titulares de rentas suficientes para tributar como contribuyentes en la imposición sobre la renta, dejando al margen a quienes cuentan con escasos recursos. Este hecho exige que, desde el punto de vista de una mayor equidad social, haya que plantearse su conveniencia o incluso su sustitución por medidas de carácter social que se traduzcan, a la postre, en asignaciones presupuestarias.

## Bibliografía


Nelson, Julie A. 1996. *Feminism, Objectivity & Economics*. London and New York: Routledge.

O'Donogue, Cathal; Sutherland, Holly. 1998. Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children. En: *European Income Tax Systems*, September.

OCDE. 1995. *The OECD Job Study*. París: OCDE.

_____. 1996. *Tax Expenditures: Recent Experiences*. París: OCDE.

Sainsbury, Diane. 1994. Women's and men's social rights. En: Diana Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications.

Villota, Paloma; Ferrari, Ignacio. 2000. *La individualización de los derechos fiscales y sociales. Un modelo alternativo para España*. Instituto de la Mujer (serie Estudios N° 68). Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Villota, Paloma. 1995. Carrera profesional versus maternidad: dilema de las académicas. En: Carmela Sanz Rueda, ed., *Invisibilidad y Presencia*, pp. 173-210. Madrid: Dirección General de la Mujer, Comunidad de Madrid.

# Integración del género en los ministerios de finanzas*

Gita Sen
Instituto Indio de Administración, Bangalore, India

Los ministerios de finanzas parecen haber escapado a los intentos por sensibilizar a las divisiones gubernamentales sobre los problemas de género. Estos ministerios tienden a permanecer singularmente intactos, a pesar de los vientos de cambio que están comenzando a soplar.[1] En muchos países las organizaciones de mujeres tampoco han demandado que los ministerios de finanzas consideren seriamente el tema de género. Aun cuando en la Conferencia de Beijing y en otros espacios nacionales los grupos de mujeres han expresado gran inquietud por las consecuencias de las reformas de ajuste estructural para las mujeres, esa inquietud está generalmente dirigida a las agencias o a los gobiernos, pero no específicamente hacia los ministerios de finanzas (DAWN, 1995). Esto ha sucedido a pesar de que los grupos de mujeres están conscientes de que el ministerio de finanzas es usualmente el principal agente de las reformas estructurales dentro de los gobiernos.

Los motivos de esta profunda brecha en los intentos de introducir el tema de género en la formulación de políticas se encuentran en el contenido de la actividad de los ministerios de finanzas, en sus características distintivas y en sus actitudes predominantes, y en la capacidad relativamente débil de muchas organizaciones de mujeres para involucrarse en los debates sobre las políticas macroeconómicas. Cuando se

---

* Este trabajo está extractado de "Introducción del género en finanzas: un manual de referencia para gobiernos y otros sectores", en una publicación de la Serie Sistemas de Administración de Género (SAG), propiedad intelectual del Secretariado del Commonwealth, División de Asuntos de Género y Juventud. (Nota de la autora)

Fue publicado en *World Development*, volumen 28, N° 7, Gita Sen, Gender Mainstreaming in Finance Ministries, pp. 1379-1390, © 2000 Elsevier Science Ltd., con el permiso de Elsevier Science. Agradecemos la autorización para su traducción y publicación en este volumen. Traducción de Marisol Wexman.

1. Un examen de diversos ministerios de finanzas del Commonwealth revela que no hay ningún intento por considerar el tema de género en el ámbito de las políticas, obstruyendo las iniciativas de Presupuesto para las Mujeres en Australia, Canadá, y más recientemente en Sudáfrica y en Sri Lanka.

trata de integrar el género en las políticas o acciones de estos ministerios, hay algunas restricciones respecto del contenido del trabajo que se espera que realicen. En el desarrollo de su actividad, los ministerios de finanzas no tratan directamente con personas, sino más bien con variables monetarias, como ingresos y gastos, impuestos y subsidios, asignaciones y apropiaciones. Las inquietudes por el presupuesto o el suministro de dinero agregado en la economía se encuentran, de manera general, en el ámbito de los agregados macroeconómicos.

El impacto de las acciones de un ministerio de finanzas en el género/las mujeres (o más generalmente en la gente) es percibido sólo indirectamente a través de su impacto en las políticas y variables macroeconómicas. Distinto es el caso de la educación, la salud, el desarrollo rural o incluso de otros ministerios llamados económicos, tales como el de agricultura o de industria, cuyas políticas, programas y acciones afectan directamente el bienestar de las personas. Incorporar un análisis de las relaciones de género en el trabajo de estos ministerios, aunque signifique un desafío, es en algún sentido más simple que integrar el género en los ministerios de finanzas. Esto explica, tal vez, el escaso número de ministerios de este tipo que ha iniciado acciones para introducir el tema de género en su actividad.

El contenido del trabajo de los ministerios de finanzas también afecta las características de los individuos que trabajan en ellos y el ambiente que rodea su trabajo. La macroeconomía, aun la más simple, puede ser bastante incomprensible para quienes no son economistas o especialistas en finanzas: conlleva un aura de sabiduría especializada y de misterio. Aquellos que trabajan en los ministerios de finanzas terminan, frecuentemente, sintiéndose más poderosos por contar con un conocimiento superior y con conocimientos técnicos, a los que muy pocos pueden acceder y, por lo tanto, se encuentran menos abiertos al desafío que aquellos que están fuera de esa disciplina.

Institucionalmente, el ministerio de finanzas ocupa un lugar elevado en el orden jerárquico del gobierno, en especial en la actualidad. Trabajar en él implica un prestigio y una autoridad a los que los ministerios de desarrollo social rara vez pueden aspirar. Por el contrario, las instituciones gubernamentales (ministerios, departamentos, ramas especiales u otras) responsables de asuntos de género se ven frecuentemente disminuidas por su tamaño reducido, su novedad, el futuro incierto y su escaso acceso a los recursos. Aunque su función también consiste en asesorar o corregir el trabajo de otros ministerios, incluyendo el de finanzas, raramente ejercen la autoridad institucional para hacerlo en forma efectiva.

En consecuencia, las barreras para integrar el género en el trabajo de los ministerios de finanzas contemplan lo siguiente:

- Falta de claridad analítica sobre el trabajo de los ministerios de finanzas y, en particular, respecto de su función cambiante durante el período reciente de globalización y liberalización de las economías.
- Ausencia de una comprensión conceptualmente clara de cómo se relaciona el género con esa función.

- Estructuras y características institucionales no favorables dentro de las cuales funcionan los ministerios de finanzas.
- Escasa comprensión de las actitudes dominantes de sus funcionarios y cómo éstas han cambiado en el tiempo.
- Insuficiente conocimiento y capacidad entre las organizaciones de mujeres para involucrarse efectivamente en los debates sobre políticas macroeconómicas.

La responsabilidad de administrar la política macroeconómica y de aplicar instrumentos tales como las tasas de cambio y las tasas de interés varía de país en país. En muchos casos, una parte considerable de esta responsabilidad es no sólo del ministerio de finanzas como tal, sino más bien del Banco Central. Para los efectos de este trabajo, la discusión se aplica igualmente a los bancos centrales, y las medidas sugeridas para integrar el género en los ministerios de finanzas también pueden ser efectivas en el Banco Central de un país determinado.

## El rol cambiante de los ministerios de finanzas

Aunque el rol de los ministerios de finanzas fue significativo durante gran parte del siglo XX, antes de los años ochenta no fue preeminente en el proceso de las políticas de desarrollo. Se esperaba que este ministerio manejara los recursos del gobierno a través del presupuesto anual (impuestos, gastos y asignaciones) para asegurar que las decisiones económicas tomadas en el ministerio de Planificación, u otros, fueran financieramente viables. El rol del ministerio de finanzas, por lo tanto, servía esencialmente de apoyo, y era ejercido a través del ritual anual del presupuesto nacional, las permanentes aprobaciones de programas detallados y el monitoreo de las variables financieras y monetarias.[2]

Los ministerios de finanzas funcionaban generalmente con horizontes relativamente cortos de tiempo, y no se preocupaban por la planificación a mediano o largo plazo, tarea que correspondía al ministerio de planificación o a la comisión encargada de determinar la dirección estratégica a largo plazo de la tasa de crecimiento económico, su estructura y sus modelos, la distribución del ingreso y del empleo, la creación de infraestructura física, el desarrollo humano y la mitigación de la pobreza.

Estos roles y la división del trabajo entre los ministerios de finanzas y planificación han cambiado durante el período actual de reformas económicas orientadas hacia el ajuste estructural. Tres factores –el fin de la era de crecimiento económico de los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta (Howes y Singh, 1995); una revolución tecnológica importante, que tuvo como resultado cambios significativos en la estructura de la producción y del empleo, alejándose de la manufactura hacia los servicios en los países OCDE; y el rápido crecimiento y diversificación de las tran-

2. Por cierto, anteriormente los bancos centrales frecuentemente no tenían este rol, lo que permitía a los gobiernos financiar el déficit fiscal a través de préstamos internos descontrolados o simplemente imprimiendo dinero, y por ende alimentando la inflación y concediendo que la limitación al presupuesto gubernamental permaneciera "suave".

sacciones financieras globales– han tenido diversos efectos. Estos incluyen presiones hacia una mayor disciplina fiscal y una balanza de pagos positiva, permitiendo a los países competir globalmente, al tiempo que mantienen las presiones inflacionarias bajo control y manejan la deuda externa e interna. El resultado ha sido un cambio importante en la influencia relativa y el poder económico de los ministerios de finanzas en la mayoría de los países. En tiempos en que el rigor fiscal ha sido aumentado drásticamente, el rol de los ministerios de finanzas ha cambiado de servir de apoyo a ser disciplinario. Ahora se requiere que los ministerios de Planificación corten sus trajes de acuerdo a la tela financiera, y es el ministerio de finanzas el que determina de cuánta tela se dispone.

La modificación del rol del ministerio de finanzas –comparado con otros ministerios y, en especial, en relación al ministerio de planificación y al Banco Central– también refleja un cambio importante en el ámbito mundial en cuanto al significado y los parámetros de la gestión macroeconómica. Desde el término de la segunda guerra mundial hasta finales de los años sesenta, el objetivo principal de la gestión macroeconómica a corto plazo (por lo menos en los países del norte) era minimizar el desempleo y las recesiones a través del gasto y el ajuste de los impuestos gubernamentales. Desde fines de los años setenta en adelante, sin embargo, la gestión macroeconómica efectiva ha significado menor concentración en la reducción del desempleo y un enfoque mucho mayor sobre las tasas de inflación y la de cambio.

Estabilizar una economía nacional dentro de una economía global liberalizada ha significado asegurar que las tasas de inflación permanezcan bajas y que las de cambio sean estables, mientras que la libertad para maniobrar el gasto gubernamental a fin de reducir el desempleo, o para empujar una economía para que salga de la recesión, aparece significativamente reducida. Es dentro de este contexto que se debe visualizar el nuevo modelo de los ministerios de finanzas en relación a la gestión macroeconómica. Actualmente, la mantención de la disciplina fiscal y el fortalecimiento de la balanza de pagos son centrales para la gestión macroeconómica, en lo cual el ministerio de finanzas tiene un rol primordial.

Asimismo, el peso relativo de los ministerios de finanzas ha cambiado en otro sentido que también es importante. La necesidad de asegurar una mayor disciplina fiscal ha sido vista no como un resultado temporal de los *shocks* externos, sino como más fundamentalmente ligada a la mala gestión económica de los gobiernos. Algunos creen que esto ha tenido como resultado un crecimiento económico débil, controles excesivos sobre la actividad económica privada, freno a los incentivos económicos y, por tanto, una debilitada capacidad del gobierno para movilizar recursos.

Mantener la disciplina fiscal y monetaria se ha transformado en parte del proceso mayor de reforma estructural, que incluye liberalizar mercados, limitar la actividad económica estatal y apoyar al sector privado. Los ministerios de finanzas han llegado a tener un rol clave en el diseño de nuevas direcciones económicas estratégicas para el crecimiento a largo plazo. El papel de los ministerios de finanzas está

actualmente limitado a la planificación indicativa para la infraestructura a largo plazo, tanto fiscal como humana. Junto con la privatización del sector público y de la administración pública, la liberalización de los mercados y la desregulación de la actividad económica privada son ingredientes clave de las reformas económicas estructurales actuales apoyadas por la mayoría de los ministerios de finanzas. El objetivo de esos cambios es corregir las desviaciones en la asignación de recursos económicos producto de una intervención gubernamental excesiva y, por tanto, sentar las bases de un modelo fiscalmente solvente de crecimiento económico y los gastos gubernamentales a mediano y largo plazo.

## Integración del género en los ministerios de finanzas

Recientes investigaciones han demostrado que cuando no se integra la dimensión de género a las reformas económicas, sus potenciales efectos positivos son debilitados e implican efectos negativos no anticipados y no planificados.[3] Integrar el género en el trabajo de un ministerio en particular requiere una comprensión de:

- Las relaciones de poder basadas en el género y cómo éstas interactúan con el trabajo del ministerio, con sus instituciones y estructuras y con los cambios en las políticas y los programas que se han sugerido.
- Las consecuencias de las políticas y programas actuales y futuros en la reproducción diaria y generacional de los seres humanos, es decir, en lo que se ha llamado "economía del cuidado" (Elson, 1993) y sus trabajadores, que en general son mujeres.
- El impacto de las políticas y programas actuales y de los cambios sugeridos en ellos respecto de distintos grupos de mujeres (y hombres), en términos de acceso, efectos y otros.

Este conocimiento puede ser adquirido a través de un proceso de análisis de género, usando indicadores con perspectiva de género y análisis cualitativos de las situaciones relativas de las mujeres y los hombres, tanto en la economía nacional como dentro de las estructuras e instituciones del gobierno.

Hay tres puntos posibles de entrada para la integración del género en el trabajo de los ministerios de finanzas:

- A nivel de la administración macroeconómica actual, que incluye el presupuesto anual del gobierno y el déficit fiscal, las deudas externa e interna, y la balanza de pagos (en especial, pero no exclusivamente, la cuenta de capitales).
- En el ámbito de las reformas estructurales que intentan mejorar el uso eficiente de los recursos y apoyar la erradicación de la pobreza en la economía;

3. Ver por ejemplo: Çagatay, Elson y Grown, 1995; Bakker, 1994; y Sen, 1996.

particularmente en las aproximaciones a la desregulación, la liberalización y la privatización.

- En el contexto específico de la liberalización del crédito y el otorgamiento de microcréditos.

Estos puntos de entrada están estrechamente ligados, por lo que los intentos por introducir el género en cierta área de trabajo influirán inevitablemente en otras. Por ejemplo, el presupuesto nacional es un instrumento clave no sólo de la gestión macroeconómica a corto plazo, sino también del proceso estratégico de la reforma.

### Integración del género en la gestión macroeconómica

Debido a las relaciones críticas entre la gestión macroeconómica de corto plazo y los cambios económicos estructurales a más largo plazo, es importante que el ministerio de finanzas no aborde la estabilización macroeconómica con una visión estrecha y cortoplacista. Aun cuando asegurar la disciplina fiscal y monetaria puede ser una prioridad importante, ésta no debe dominar los requerimientos críticos para un camino de crecimiento económico sustentable a largo plazo. Una gran crítica a las reformas para la estabilización es que en algunas etapas han puesto en peligro los requisitos básicos del proceso de crecimiento, en términos tanto de la inversión física como del desarrollo humano. Abordar la estabilización económica con una perspectiva de género significa no sólo examinar los resultados en función del bienestar respecto a las mujeres y niñas, comparándolas con los hombres y los niños, sino medir sus efectos de retroalimentación en el crecimiento.

Un paso clave para introducir el género en la gestión macroeconómica es que el ministerio lleve a cabo un *ejercicio de modificación del presupuesto,* que examine situaciones alternativas para la reducción del déficit presupuestario, al mismo tiempo que se refuerce la habilidad del gobierno para apoyar las necesidades de la reproducción humana (Budlender et al., 1980; Elson, 1996).[4] Estas necesidades deben considerar la inclusión de aspectos de la reproducción humana que, generalmente, no son considerados en las discusiones sobre el desarrollo humano, que tiende a focalizarse principalmente en asuntos como la educación y la salud, a saber, el cuidado infantil, la maternidad, apoyo a la paternidad, agua segura y combustible, para nombrar algunos. Como parte de este ejercicio, el ministerio debería evaluar el costo de oportunidad de las posibles modificaciones entre una reducción del déficit fiscal y una reducción en la tasa potencial de crecimiento de la economía a mediano plazo, así como en el grado de disminución de la pobreza.

Los ejercicios de reducción del déficit presupuestario en el marco de la estabilización del ajuste estructural son efectuados bajo sus propios términos; por ejemplo, de cuáles son las consecuencias de las distintas combinaciones de recortes a los subsidios a favor del déficit mismo, en vez de hacerlo en función de su impacto en el crecimiento

4. Dadas las debilidades de las bases de datos de la mayoría de los países respecto a la magnitud del impacto de género en la gestión macroeconómica, tal ejercicio probablemente pueda ser realizado sólo por etapas.

o en la reproducción humana. Por lo general, se ha asumido que la reducción de los gastos del gobierno en sí misma liberará los bloqueos al gasto y a la inversión privada. La experiencia apunta claramente al hecho de que la inversión privada y los mercados no llenan automáticamente el vacío cuando el sector público retira o recorta sus gastos.

De igual forma, con frecuencia los recortes al presupuesto han sido dictados por conveniencia política y no por algún análisis sistemático. Al no contar con voz o con intereses poderosos que las apoyen, las áreas de reproducción humana y de mitigación de la pobreza han sufrido desproporcionadamente a causa de esos recortes. Estas áreas influyen, en particular, sobre las mujeres y en las relaciones de género, ya que constituyen un aspecto importante de las responsabilidades de las mujeres. Por ejemplo, existe evidencia de que un aumento en la presión sobre las mujeres adultas para que obtengan ingresos, y el aumento de los costos y gastos de educación, han producido mayor deserción de las niñas de los colegios. No se puede dejar de enfatizar la importancia de realizar ejercicios presupuestarios con mayor perspectiva de los asuntos de género y de la sustentabilidad del crecimiento a mediano plazo.[5]

### Integración del género en las reformas estructurales

Como ministerio clave en la dirección del ritmo y del modelo de las reformas económicas estructurales, el ministerio de finanzas debe jugar un rol crítico en la liberalización y en la desregulación, incluso en cuanto a las decisiones específicas que deban ser tomadas por otros ministerios. Las consecuencias para los asuntos de género de las medidas de liberalización son percibidas más claramente cuando se examina cómo realmente funcionan estas medidas en la práctica. Mientras que la teoría de la liberalización identifica su potencial positivo, hay algunas advertencias que deben ser consideradas cuando se intenta integrar el género en esas medidas.

En primer lugar, al argumentar que un cambio hacia la producción de bienes intercambiables conducirá hacia una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, la teoría asume implícitamente que los mercados internacionales para la mayoría de los productos están, de hecho, compitiendo y que, por lo tanto, son eficientes. Aunque esto sea cierto para algunos mercados, también existe evidencia considerable de que la competencia imperfecta y las estructuras oligopólicas dominan muchos mercados internacionales.

Es bien conocido que los mercados globales constan no sólo de las empresas pequeñas y perfectamente competitivas de la teoría económica, sino de grandes empresas multinacionales que operan en mercados altamente imperfectos. En ese ambiente, para que el pequeño o mediano productor pueda ingresar a los mercados de exportación, se requiere seguir uno de tres caminos alternativos: encontrar un nicho de mercados selectivos, aceptar que los compradores internacionales paguen bajos precios por sus productos, o unirse como fuente de *outsourcing* subordinada a los productores multinacionales. Entre los pequeños productores, muchos exportadores

5. Para más detalles sobre presupuestos con componente de género, ver Budlender (2000).

exitosos pertenecen a la tercera categoría, especialmente en productos que son de mano de obra intensiva y que se apoyan fuertemente en el trabajo de las mujeres. En esos casos existe una considerable presión por mantener los salarios bajos, minimizar los beneficios y explotar las relaciones de género para controlar a las mujeres trabajadoras. Además, la disponibilidad de una fuerza de trabajo femenina sana y educada no es garantía de que otras fuentes baratas de trabajo no triunfen sobre estas empresas de *outsourcing*.[6] Para que las empresas pequeñas que usan mano de obra femenina puedan competir en los mercados internacionales, puede ser necesaria una gama de mecanismos de apoyo que implique mejorar la eficiencia de las trabajadoras así como apoyo al mercadeo y a la producción, tales como capacitación técnica, servicios de cuidado infantil, apoyo a la maternidad y salas de baño y de descanso.

Segundo, la teoría se concentra en la eficiencia estática del uso de los recursos; por ejemplo, dados ciertos factores, el uso más eficiente de esos recursos puede realizarse dirigiendo la producción hacia la especialización en productos que utilizan relativamente más del factor abundante. Entonces, las economías dotadas con grandes cantidades de fuerza de trabajo no especializada sacan mayor provecho al especializarse en exportaciones que implican utilización intensiva de mano de obra. Sin embargo, la especialización, de acuerdo con la ventaja comparativa estática, no es ni necesaria ni suficiente para encumbrar una economía hacia un camino de alto crecimiento y un cambio estructural, tal como lo ha mostrado la reciente experiencia de muchas economías de Asia Oriental y Suroriental. La eficiencia estática no conduce automáticamente a una ventaja comparativa dinámica en los mercados globales.[7]

La teoría de la liberalización asume que cambiar los recursos no-transables por otros transables puede ser relativamente fácil y rápido. De hecho, en la realidad pueden operar una variedad de limitaciones en los suministros, que van desde baja disponibilidad y calidad de la infraestructura física (transporte, telecomunicaciones, servicios corporativos), carencia de una clase empresaria con experiencia, o una baja disponibilidad de mano de obra de calidad. Los temas de género pueden limitar el suministro en diversas formas. Debido a los sesgos de género, en muchos países la falta de acceso a la educación básica o a la salud afecta mucho más a las niñas y a las mujeres que a los hombres y niños, haciendo más dificultoso que ellas puedan ofrecerse cuando surgen nuevas oportunidades de trabajo. La experiencia reciente en la creación de

---

6. Luego de la ratificación de los acuerdos que crearon la Organización Mundial de Comercio, varios gobiernos de países industrializados, bajo el apremio de sus propias organizaciones de trabajadores, han estado ejerciendo presiones para obtener cláusulas sociales y medioambientales que darían derecho a los países a impedir la importación de bienes producidos bajo condiciones laborales o medioambientales inferiores. Aunque en la actualidad el principal enfoque de la cláusula social está referido a la utilización de trabajo infantil y/o de los prisioneros, los bienes producidos con la mano de obra barata de las mujeres también podrían convertirse en un objetivo.

7. En vez de reducir los beneficios de los trabajadores para atraer el capital multinacional, lo que frecuentemente tiene un impacto negativo desproporcionadamente grande, los gobiernos deberían tomar apuntes sobre una economía exitosa tal como la de Singapur, que se ha concentrado en aumentar la productividad de los trabajadores (en vez de reducir costos) aumentando la capacitación, otorgando beneficios y por lo tanto creando una fuerza de trabajo competitiva y de alta calidad, tanto masculina como femenina.

trabajos a nivel global muestra, de hecho, un mayor potencial para el empleo de las mujeres en manufacturas y servicios que implican mano de obra intensiva, siempre que las que buscan empleo tengan niveles básicos de salud y educación. Cuando existen sesgos graves de género no se pueden aprovechar las ventajas de ese potencial (Tzannatos, 1991).

Se conoce que la división del trabajo por género en la pequeña agricultura también limita la disponibilidad (Darity, 1995; Elson, 1993; Warner y Campbell, 2000). Cuando las mujeres realizan gran parte del trabajo en el campo pero los hombres controlan el mercadeo de los productos y los ingresos que éstos originan, y el acceso al crédito está restringido, aumentar la producción de cultivos comerciales significa que las mujeres tienen que trabajar más en los campos de cultivos comerciales controlados por los hombres, además del trabajo que continúan realizando para la producción de cultivos para la alimentación. Si el ingreso proveniente del aumento de la producción de cultivos comerciales no se incrementa para las mujeres, éstas no pueden utilizarlo para comprar alimentos y, por lo tanto, para reducir su trabajo en su producción. Como resultado de ello, es sabido que las mujeres no están dispuestas a aumentar el trabajo que realizan en los campos usados para cultivos comerciales (Brown, 1995; Tibaijuka, 1994).

En países donde el gobierno anteriormente ejercía un gran rol de control, los beneficios de la liberalización pueden ser sentidos en mayor medida en ciertos sectores de la economía. Por lo general, ello sucede en la economía formal, donde operan grandes empresas y productores agrícolas. Los mecanismos de permisos de ventanilla única y los procedimientos simplificados no parecen beneficiar a los productores y comerciantes del sector informal, y este es un sector donde las mujeres están fuertemente representadas. Su eficiencia continúa siendo obstaculizada por la explotación en manos de funcionarios de bajo rango, y por las barreras tradicionales al acceso de las mujeres y su control sobre los bienes productivos. Los derechos sobre la tierra y los árboles, los servicios técnicos en la agricultura y el sector del auto-empleo, y una política nacional que apoye la reproducción humana pueden constituir medidas vitalmente importantes (Deere y León, 1997; Devereux, 1998).

En su conjunto, las advertencias que se han discutido en los párrafos precedentes siembran alguna duda respecto a la eficiencia económica de los resultados que predice la teoría de la liberalización. De hecho, los efectos reales de la liberalización han sido algo variados. En realidad, muy pocos países han podido incrementar significativamente sus ganancias producto de las exportaciones, a pesar de la remoción de las barreras para la producción de bienes comerciables. En muchos países, la ausencia de instituciones reguladoras apropiadas para los mercados liberalizados, tales como autoridades reguladoras antimonopolios, sistemas legales funcionales, o una prensa efectiva, en varias instancias ha significado un aumento, en vez de una disminución, de las rentas políticas. En varios países ha habido pocas señales de crecimiento sostenido, aún en el mediano plazo.

También ha habido varios efectos no intencionales de dudoso valor. La liberalización de las tasas de cambio y de los mercados, y el movimiento resultante hacia los

precios mundiales han llevado a agudos incrementos en el costo de vida (dependiendo del grado de desbordamiento del precio-costo hacia las economías domésticas). Existe actualmente un factor positivo en los trabajos que dan acceso a ingresos globales, una mezcla entre profesionales y asalariados de clase media por obtenerlos, y una acelerada "fuga de cerebros". A medida que las economías se acomodan a la globalización, la subsistencia en el extremo más bajo del espectro de ingresos se ha vuelto más precaria, particularmente con una mayor presión sobre las mujeres para la obtención de ingresos. La liberalización financiera también ha significado la remoción de ciertos tipos de discriminación positiva, por ejemplo, los préstamos con bajos intereses para los pobres (Baden, 1996).[8] Asimismo, hay considerable evidencia sobre los efectos negativos para las mujeres de los recortes en el sector público, que tradicionalmente era la fuente de algunos de los trabajos mejor pagados y más seguros para las mujeres.

Es crucial, si se quiere poner el crecimiento en una posición más solvente, apuntar a las dimensiones de género de las limitaciones de la oferta, la desregulación selectiva, la competencia imperfecta y el proteccionismo de los países industrializados. Deben priorizarse las principales limitaciones a la oferta, tales como los bajos niveles de salud y educación de las mujeres y la falta de lugares para el cuidado de los niños. También deben ser atacadas las barreras al potencial de las mujeres como productoras, como, por ejemplo, la inexistencia de derechos sobre la tierra, de un acceso adecuado a la tecnología, al crédito u otros servicios. Deben analizarse los problemas que enfrentan las mujeres como productoras/comerciantes del sector informal frente a las barreras de funcionarios de bajo rango, a la corrupción o la explotación, para que así pueda liberarse su tiempo y productividad.

En los países en desarrollo, muchos de estos problemas no están bajo el control directo de los ministerios de finanzas, pero éste puede encabezar una respuesta adecuada. Puede diseñar un mecanismo institucional regular y *efectivo* para interactuar con otros ministerios bajo cuyo ámbito se desarrollan normalmente esas acciones. Pero el ministerio de finanzas necesita demostrar la seriedad de su compromiso tomando el rol de ministerio nodal, convirtiéndose en punta de lanza de las acciones a emprender. Es bien sabido que las acciones para corregir los sesgos de género frecuentemente no fructifican por el escaso peso institucional de las agencias responsables de desarrollarlas.

En la mayoría de los países, los debates sobre los pro y los contra de la liberalización y de la desregulación pueden y deben tomar mejor nota respecto del género de lo que lo hicieron hasta la fecha. Otras bases de identidad económica como, por ejemplo, trabajo organizado frente al no organizado, pequeños productores contra grandes productores, proveedores del mercado doméstico frente a comerciantes extranjeros, han sido definitorias para diferenciar a los posibles ganadores y perdedores de los

8. En la India, por ejemplo, las medidas de liberalización después de 1991 han causado un descenso en los compromisos gubernamentales hacia los llamados préstamos del sector prioritario a través de bancos del sector público.

cambios en la asignación de recursos desde el mercado doméstico hacia los bienes transables. Pero las potenciales consecuencias de la liberalización sobre las mujeres como productoras y administradoras de la reproducción humana deben ser mejor reconocidas a nivel oficial a través del apoyo a una Política Nacional de Desarrollo Social y de Reproducción Humana. Existe actualmente una cantidad significativa de literatura que ha identificado las consecuencias de la liberalización sobre las mujeres en una variedad de contextos. Esta podría ser la base para desarrollar una auditoría de género de cada una de las medidas que se sugieren.

No todas las medidas tendrán la misma intensidad en su impacto y ni siquiera, necesariamente, tendrán el mismo impacto en todos los países. Los componentes de la auditoría de género incluirían la revisión, para cada medida, de los impactos directos e indirectos en cada grupo de mujeres, especialmente en las niñas; y los efectos de retroalimentación sobre la tasa y el modelo de crecimiento económico a mediano y largo plazo.

Realizarlo puede requerir varias evaluaciones o encuestas en terreno utilizando métodos participativos.[9] En la mayoría de los casos, se requerirá un grupo de auditoría de género, con personal técnico competente y con acceso directo al ministro de finanzas. El proceso de auditoría de género debe ser permanente para que el impacto sobre el género de las nuevas medidas políticas pueda ser examinado antes de tomar las decisiones políticas. Las medidas correctivas también deben ser iniciadas sobre esta base.

## Inquietudes sobre las instituciones y las actitudes

### Fomento de un cambio de actitudes

Los ministerios de finanzas mantienen que su objetivo principal es asegurar una disciplina fiscal y monetaria, y que la liberalización y la privatización son los mecanismos claves para lograr este objetivo. Esta exclusiva focalización sobre la estabilización del conjunto de la economía a corto plazo a través de la administración presupuestaria, parece separar al ministerio de finanzas de la necesidad de medir las consecuencias de sus acciones en el desarrollo de los recursos humanos en el corto y en el largo plazo. De hecho, a este ministerio le corresponde ejecutar mucho más que la estabilización a nivel macro en el corto plazo. Se ha transformado en el ministerio clave en el diseño de las direcciones estratégicas para el crecimiento a largo plazo de la economía. Sus funcionarios frecuentemente están renuentes a reconocerlo, y no es difícil comprender por qué. El crecimiento a largo plazo es más preocupante que el ahorro, la inversión y otros temas económicos: también depende de cómo la fuerza de trabajo y sus capacidades, destrezas y experiencia se mantienen paralelas a los requerimientos del proceso de crecimiento.

9. Podrían adaptarse con éxito algunas de las metodologías desarrolladas bajo el trabajo conjunto del Banco Mundial-ONG (Iniciativa de Revisión del Programa de Ajuste Estructural, IRPAE) para estudiar el impacto de los programas de ajuste estructural.

Reconocer el rol estratégico del ministerio de finanzas requiere, por lo tanto, que sus autoridades comiencen a calcular los efectos de sus acciones macroeconómicas sobre la fuerza de trabajo actual y potencial, y en los efectos retroactivos que desde ahí surjan para el potencial crecimiento de la economía. Ello tiene dos consecuencias importantes para el objetivo de disciplina fiscal del ministerio de finanzas: 1) la forma *como* se impone la disciplina fiscal puede ser tan importante para las proyecciones de crecimiento a largo plazo como el crecimiento mismo: algunos métodos para lograr el balance presupuestario de ingresos y gastos pueden ser menos perjudiciales que otros para el desarrollo humano; 2) pueden ocurrir intercambios entre la estabilidad fiscal a corto plazo y las posibilidades de crecimiento a mediano y largo plazo: un énfasis excesivo en la disciplina fiscal puede afectar seriamente las proyecciones de crecimiento de la economía.

El primer cambio de actitudes requerido entre los funcionarios de los ministerios de finanzas, por tanto, es reconocer que su actividad afecta no sólo la gestión macroeconómica a corto plazo, sino también los recursos humanos requeridos para el desarrollo sustentable. Un necesario segundo cambio importante de actitud se relaciona con el género en sí mismo. Tal como se discute anteriormente en este trabajo, los funcionarios de estos ministerios, acostumbrados a pensar en términos de variables macrofinancieras, posiblemente se sienten perdidos cuando se les pide que introduzcan el tema de género en su trabajo. Es más probable que un cambio en esta actitud se efectúe a través del proceso de trabajar, en conjunto con expertos externos, en un marco general para la integración del género en el trabajo de los ministerios.

Es posible que lo anterior sea más efectivo para sensibilizar a los funcionarios de los ministerios de finanzas hacia el género que realizar una capacitación que no incluya un componente práctico. A través de experiencias anteriores, en muchos países, se ha comprobado que los intentos por sensibilizar a departamentos de gobierno poderosos a través de capacitación en género no siempre han sido exitosos. Los participantes pueden tener la tendencia a tratar ese entrenamiento como una actividad de tiempo libre, con pocas consecuencias sobre su trabajo permanente. Por este motivo, dicha capacitación, cuando sea posible, debe ser integrada dentro del proceso de intervención para el desarrollo de un marco de género, de manera que los funcionarios puedan ver directamente la relevancia del género en su trabajo y puedan también involucrarse creativamente en definir cómo este tema afectará sus políticas, programas y planes de trabajo.

### Distender las limitaciones institucionales

Cambiar las actitudes es sólo una de las formas para promover el cambio dentro de una estructura organizacional. Otro medio importante es crear o apoyar una reforma en las líneas de autoridad y en los sistemas de incentivo, a fin de lograr que su personal se dé cuenta de que las nuevas directivas tienen un interés personal para ellos.

Una importante lección que se ha aprendido en los intentos previos de integrar el tema de género, es que la efectividad de las instituciones recientemente creadas depende, en gran medida, del grado de voluntad política o del apoyo de los niveles superiores, y de la destreza con que puedan transformarla en cooperación desde la base. Si no hay tal compromiso político, frecuentemente no importa qué tipo de organización institucional se realice, porque es probable que no resulte efectiva. Asumiendo que existe un serio apoyo político en los niveles más altos del ministerio de finanzas para integrar el género, se pueden implementar las siguientes adecuaciones institucionales:

- Uno o dos Puntos Focales de Género (miembros individuales del personal) o una Unidad de Género especial (conformada por un grupo de miembros del personal), ubicados directamente en la oficina del ministro de finanzas o del jefe con más antigüedad, cuya tarea sea suministrar apoyo técnico al proceso de integración del género. El rol del Punto Focal de Género o de la Unidad sería: vigilar la formulación del marco de integración del género; apoyar la incorporación de ese marco en las políticas, programas y planes de trabajo, e identificar e iniciar investigaciones específicas sobre los aspectos de género en el trabajo del ministerio. Si la incorporación del género al ministerio de finanzas se está realizando en el contexto de la implementación de un Sistema de Administración de Género (SAG) a nivel gubernamental, el Punto Focal, o la Unidad, también estará representado en el Comité de Implementación interministerial del SAG (Commonwealth Secretariat, 1998; 1999).
- Un *comité interdepartamental permanente* sobre género, al cual se integraría el personal más antiguo de todos los departamentos del ministerio; su tarea consistiría en desarrollar un plan general calendarizado para integrar el género en distintos aspectos del trabajo del ministerio, y monitorear y revisar su progreso. Preferentemente, el comité también debería incluir expertos externos y asesores técnicos, que apoyarían este proceso.

| Dimensiones de la integración de género<br><br>Roles del ministerio de finanzas | Impactos diferenciales en el bienestar de hombres y mujeres | Reproducción humana/la "economía del cuidado" | Relaciones genéricas de poder |
|---|---|---|---|
| Administración macroeconómica a corto plazo | | | |
| Reformas estructurales | | | |
| Reformas al sector financiero/liberalización | | | |

Tabla 1. Matriz analítica de las interacciones entre género y los roles del ministerio de finanzas.

Además de esos cambios institucionales, es necesario implementar un sistema de incentivos para impulsar al personal a tomar seriamente el proceso de la integración del género. Podrían intentarse estímulos innovadores, tales como un programa de premios (con apropiados beneficios monetarios y de prestigio) para el departamento que haga más progresos en integrar el tema durante ese año, con un jurado externo. Aparte, pueden agregarse listas cuantitativas, aunque sus objetivos, según ha demostrado la experiencia, son muy fáciles de evitar. También pueden intentarse otros sistemas de incentivos. El SAG recomienda introducir indicadores con componente de género en cualquier evaluación de la gestión que se realice dentro del ministerio. Ello incluiría formas para evaluar la gestión de los empleados en el logro de metas y objetivos de género.

## Recomendaciones para la acción

A fin de integrar el género en los ministerios de finanzas, se ha identificado un número de áreas estratégicas, con puntos específicos de acción en cada una. Estos puntos de acción no son secuenciales en el tiempo; algunos pueden ser desarrollados simultáneamente. El momento oportuno variará, dependiendo del contexto del país específico.

### Areas estratégicas de acción

#### *Desarrollar un marco de interacciones macroeconómicas con el componente de género para la economía en general, con un enfoque específico en el rol del ministerio de finanzas.*

El marco macroeconómico con el componente de género brinda una base analítica para comprender las interacciones de género en el contexto nacional. Incorpora el tema a través de tres dimensiones: relaciones de poder genéricas (al tropezar con la división por género de recursos, trabajo, normas e instituciones), en la reproducción humana, o lo que se ha llamado "economía del cuidado", y en el impacto diferencial de las políticas y programas sobre las mujeres y las niñas en comparación con los niños y los hombres. Se focalizaría en tres aspectos clave del rol del ministerio de finanzas: la gestión macroeconómica a corto plazo, establecer la dirección y la toma de decisiones clave relacionadas con las reformas estructurales, y la reforma/liberalización del sector financiero.

#### *Punto de acción 1: desarrollar una matriz analítica*

Un punto de inicio para desarrollar el ministerio de finanzas es construir una matriz analítica que muestre las interacciones en dos direcciones entre varias dimensiones de los diferenciales de género y el trabajo del ministerio de finanzas, tal como se muestra en el Cuadro 1. La matriz debe ser desarrollada con el mayor detalle

posible por los funcionarios del ministerio de finanzas, con la ayuda de expertos en género. Ello puede ser realizado como parte de un programa de capacitación en género que proveerá experiencia práctica de considerable valor. El número de filas y columnas aumentará a medida que se agreguen más detalles. Por ejemplo, en la celda sobre las interacciones entre la gestión macroeconómica a corto plazo y la reproducción humana, las subceldas pueden incluir interacciones entre elementos específicos del presupuesto con aspectos de la reproducción, tales como el cuidado de los niños o la salud. El contenido específico de las interacciones en cada celda y subcelda variará en el contexto de cada país, aunque las categorías más amplias de la matriz permanecerán constantes.

Cuadro 1. Areas de acción estratégicas y puntos de acción sugeridos

| | |
|---|---|
| 1. Desarrollar un marco macroeconómico integrando el género para la economía en general con un enfoque específico en el rol del ministerio de finanzas. | • Desarrollar una matriz analítica de interacciones en dos sentidos entre género y el trabajo del ministerio de finanzas.<br>• Llevar a cabo ejercicios de modificaciones al presupuesto y otras medidas para integrar el género en el presupuesto nacional. |
| 2. Incorporar una perspectiva de género en los planes, políticas y programas del ministerio de finanzas. | • Llevar a cabo una auditoría de género de los planes, políticas y programas del ministerio de finanzas.<br>• Apoyar una política nacional de desarrollo social y de reproducción.<br>• Adoptar una aproximación amplia al apoyo del acceso de las mujeres a fondos e ingresos. |
| 3. Enfrentar las barreras institucionales y de actitudes. | • Adoptar una aproximación práctica en la capacitación de género.<br>• Establecer disposiciones institucionales:<br>  • Puntos Focales de Género o una Unidad de Género dentro del ministerio de finanzas.<br>  • Comité interdepartamental permanente sobre género dentro del ministerio de finanzas.<br>  • Comité interministerial permanente sobre género.<br>• Crear incentivos y desincentivos para funcionarios y personal del ministerio de finanzas. |

Desarrollar el marco integrando el género es, por lo tanto, el primer y más importante paso; la adecuada conceptualización del marco determinará qué tan efectivamente puedan desarrollarse los siguientes pasos en el proceso de integración del género. Mientras más profundamente avancen en su ejercicio los funcionarios del gobierno, más sofisticada será la matriz y, en consecuencia, mejor será la apreciación y comprensión de la importancia del género.

Desarrollar el marco no es una tarea única que deba realizarse antes de las demás etapas para integrar el género en el ministerio de finanzas, sino un proceso continuo que ayuda a fortalecer y profundizar la comprensión de los funcionarios sobre las consecuencias que tiene el análisis de género durante un período de tiempo, por ejemplo, de dos a tres años. Este proceso de construcción del marco también se convierte en un mecanismo para mantener un volumen sustantivo de trabajo e interés sobre el género en el ministerio. Es especialmente importante que dicho proceso de construcción del marco sea ubicado en el ministerio de finanzas, dado su rol central y fundamental en los actuales procesos de reformas estructurales.

Un marco efectivo no necesita ser amplio, en el sentido de describir todas las relaciones en completo detalle. Pero debe, por lo menos, ser desarrollado en dos niveles –la economía agregada, y el trabajo del ministerio/departamento específico– e incluir los tres aspectos de la integración del género. El marco concluye con un conjunto de lineamientos que definan cómo pueden ser trasladados al trabajo permanente del ministerio.

Una vez que haya sido desarrollado el marco, debe ser incorporado en las políticas, programas y planes de trabajo del ministerio respectivo. Para llevarlo a cabo, deben examinarse las políticas, programas y planes de trabajo a la luz del marco, identificándose los puntos contradictorios. Donde sea posible, los programas existentes deben ser rearticulados para ajustarlos a los lineamientos del marco. Probablemente esto no sea factible para todos los planes y programas predeterminados del ministerio, en cuyo caso pueden seleccionarse algunos ejemplos y rearticularlos, a fin de tenerlos como enseñanza para futuros intentos.

### *Punto de acción 2: ejercicios de modificaciones al presupuesto*

Los ejercicios de modificación del presupuesto examinan escenarios alternativos para reducir déficit presupuestarios y, a la vez, apoyar necesidades de reproducción humana y reducir las inequidades de género. Los ejercicios presupuestarios tradicionales rara vez consideran el género cuando se desarrollan posibilidades alternativas de ingresos y gastos. Integrar el componente género en los ejercicios de modificaciones del presupuesto requerirá que se examine el rol que juega el género en los impactos en ambos sentidos entre los presupuestos anuales y el crecimiento a mediano o largo plazo. Claramente, los ejercicios presupuestarios informarán y serán informados por el desarrollo de la matriz, pero requieren ser vistos como una actividad definida aunque ligada a éstos.

## Incorporar una perspectiva de género en los planes, políticas y programas del ministerio de finanzas

### *Punto de acción 3: auditoría de género*

La auditoría de género es distinta del ejercicio de construcción del marco, en el sentido de que el marco es un ejercicio a nivel macro, para la economía en su conjunto, mientras que la auditoría de género es un ejercicio de nivel medio enfocado hacia planes, políticas y programas específicos. La auditoría de género examina cómo las políticas y programas específicos afectan las diversas dimensiones de género (ver Cuadro 1). Posteriormente, identifica los pasos positivos que deben darse para integrar el género en esos planes y programas. La auditoría debe examinar las formas en que el trabajo de rutina del ministerio de finanzas y sus planes futuros pueden hacerse con una mayor perspectiva de género. Los programas y planes actuales pueden rearticularse para que, por lo menos parcialmente, incorporen aproximaciones con perspectiva de género.

### *Punto de acción 4: política nacional de reproducción y desarrollo social*

El ministerio de finanzas debiera tomar el liderazgo (o al menos apoyar) la formulación de una Política Nacional de Reproducción y Desarrollo Social, que trabaje las modalidades y consecuencias financieras resultantes del apoyo efectivo a la "economía del cuidado". La tarea del ministerio de finanzas es trabajar las consecuencias financieras derivadas de distintas medidas, así como prestar su peso y su poder para la formulación de las políticas.

### *Punto de acción 5: aproximación amplia hacia el apoyo del acceso de las mujeres a fondos e ingresos*

Es importante que este esfuerzo sea encabezado por el ministerio de finanzas, dada su posición y experiencia. Un aspecto clave de ese apoyo es asegurar el acceso de las mujeres al crédito, como parte de la reforma del sector financiero. Otros aspectos incluyen garantizar derechos efectivos de las mujeres a la tierra, a los árboles y a los recursos de propiedad común; promover la disponibilidad de tecnología y capacitación para las mujeres, en particular sobre agricultura, industria de pequeña escala y servicios para el auto-empleo; la eliminación de prácticas inequitativas de género en los mercados de trabajo (salarios desiguales, segregación ocupacional, acoso/violencia sexual), y la eliminación de barreras al auto-empleo para las mujeres. Aun cuando muchas de estas medidas pertenecen al ámbito de acción de otros ministerios, el ministerio de finanzas puede ayudar trabajando los costos y beneficios financieros desde el punto de vista de la economía en general, y también brindar su apoyo a los ministerios menos poderosos.

### *Punto de acción 6: aproximación práctica a la capacitación de género*

Impulsar la agenda de la integración del género en un ministerio tan poderoso y complejo como el de finanzas requiere contar con una fuerte estructura institucional. Gran parte del trabajo resultará bastante novedoso para los funcionarios del ministerio, y se necesita un montaje institucional apropiado para utilizar juiciosamente la experiencia externa en asuntos de género, así como para lograr el conocimiento y la cooperación de los propios expertos del ministerio. Los puntos de acción antes sugeridos brindan la oportunidad de tener una aproximación práctica a la capacitación de género, involucrando a funcionarios del ministerio de finanzas en el desarrollo de un marco con el componente de género, en la auditoría de género y en políticas con perspectiva de género.

### *Punto de acción 7: establecer disposiciones institucionales*

Una medida institucional importante para integrar el género consiste en implementar puntos focales de género o Unidad de Género técnicamente competentes, ubicados estratégicamente en la oficina del ministro de finanzas o de su funcionario más antiguo. El Punto Focal de Género, o la Unidad, debe estar integrado por personas con experiencia tanto en macroeconomía como en género, para apoyar las actividades en las primeras dos Areas Estratégicas, iniciar la investigación para completar vacíos en conocimientos y datos, acudir a la experiencia de consultores externos cuando sea necesario y relacionarse con sus contrapartes de otros ministerios. La competencia, tozudez y tenacidad del Punto Focal de Género o Unidad de Género son los ingredientes principales de una estrategia para la efectiva integración del género.

Debido a que muchas de las medidas y acciones propuestas atraviesan los distintos departamentos dentro del ministerio de finanzas (ingresos, impuestos, etc.), puede ser necesaria la creación de un comité interdepartamental permanente. La función de este comité es facilitar la comunicación y la coordinación entre todos los departamentos. La estrategia general para integrar el tema de género al gobierno también podría requerir un comité permanente interministerial de alto nivel que diseñara planes y revisara el progreso logrado. El Punto Focal de Género o el jefe de la Unidad de Género en cada ministerio, incluyendo el ministerio de finanzas, sería el representante ante el comité permanente interministerial.

### *Punto de acción 8: incentivos y desincentivos*

Las estructuras de incentivos y la autoridad dentro del ministerio/departamento deben ser revisadas, para así asegurar el éxito de la integración del género. Este es el paso crítico entre la teoría de la integración del género y su efectiva puesta en prácti-

ca. Incluye un conjunto de acciones que desafían los intereses y las formas arraigadas de actuar dentro del mismo departamento/ministerio. Lograr este cambio requiere, en consecuencia, el apoyo más fuerte del más alto nivel del ministerio (o incluso de un nivel superior) para así evitar posibles inercias, resistencias u oposición al proyecto (ver Cuadro 1).

Debe desarrollarse un sistema de incentivos y desincentivos para que los funcionarios y empleados del ministerio de finanzas se interesen en considerar el género en forma seria. Asimismo, deben implementarse medidas que sean más creativas que las tradicionales listas de control. Por ejemplo, podrían actualizarse sistemas de evaluación de la gestión, a fin de que incluyan referencias a objetivos y logros establecidos con relación al género, y al nivel de conciencia de género que logren los empleados. Debido a que estas medidas pueden no ser específicas únicamente para el ministerio de finanzas, desarrollarlas puede ser una de las primeras tareas del comité interministerial permanente, con apoyo técnico de la Unidad de Género del ministerio de finanzas. Idealmente, tales incentivos deberían ser implementados por la oficina central de personal del gobierno o por la Comisión de Administración Pública, como parte de una estrategia general para la integración del género.

## Bibliografía


Baden, S. 1996. *Gender issues in financial liberalisation and financial sector reform.* Documento preparado para el Directorate General for Development (DGVIII) de la Comisión Europea.

Bakker, I. 1994. *The strategic silence: gender and economic policy.* London: Zed Books.

Brown, L. 1995. *Gender and the implementation of structural adjustment in Africa: examining the micro-meso-macro linkages.* Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Budlender, D.; Sharp, R.; Allen, K. 1980. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice.* Canberra and London: Australian Agency for International Development and the Commonwealth Secretariat.

Budlender, D. 2000. The political economy of women's budgets. *World Development*, 28 (7).

Çagatay, N.; Elson, D.; Grown, C. 1995. Gender adjustment and macroeconomics. Special Issue of *World Development*, 23 (11).

Commonwealth Secretariat. 1998. *Gender mainstreaming: commonwealth strategies on politics, macroeconomics and human rights.* London: Commonwealth Secretariat.

_____. 1999. *Gender management systems handbook.* London: Commonwealth Secretariat.

Darity, S. 1995. The formal structure of a gender-segregated low-income economy. *World Development*, 23 (1), 1963-1968.

DAWN. 1995. *Markers on the way: the DAWN debates on alternative development.* Beijing: DAWN's Platform for the Fourth World Conference on Women.

Deere, C. D.; León, M. 1997. *Women and land rights in the Latin American neo-liberal counter reforms.* Women in International Development Working Paper N° 264. Michigan State University. East Lansing, MI.

Devereux, S. 1998. *Conceptualizing anti-poverty programmes and targeting women in sub-Saharan Africa.* Poverty Research Programme Working Paper. Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.

Elson, D. 1993. Gender-aware analysis and development Economics. *Journal of International Development*, 5 (2), 237-247.

_____. 1996. *Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures within the context of economic reform: some policy options*. Documento preparado para el Secretariado del Commonwealth. Fifth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs, Port of Spain. Trinidad and Tobago, November.

Howes, C.; Singh, A. 1995. Long-term trends in the world economy: the gender dimension. *World Development* 23 (1), 1895-1912.

Sen, G. 1996. Gender, markets and states: a selective review and research agenda. *World Development* 24 (5), 821-829.

Tibaijuka, A. 1994. The cost of differential gender roles in African agriculture: a case study of small holder banana-coffee farms in the Kagera region, Tanzania. *Journal of Agricultural Economics*, 45 (1). 14.

Tzannatos, Z. 1991. Potential gains from the elimination of gender differentials in the labor market. *Women's Employment and Pay in Latin America*. George Psacharopoulos and Zafiris Tzannatos Report N° 10. Latin America and Caribbean Technical Department. World Bank, Washington, DC.

Warner, J. M.; Campbell, A. 2000. Supply response in an agrarian economy with non-symmetric gender relations. *World Development*, 28 (7).

# Participación empresarial de las mujeres en México: tendencias

Gina Zabludovsky*
Universidad Autónoma de México

Como en otros lugares del mundo, a partir de los años setenta, las mujeres de México y América Latina han avanzado notablemente en su incorporación al trabajo extra-doméstico. Su colaboración al ingreso y al sustento de los hogares es cada vez más relevante, ya que, como lo muestran los datos obtenidos durante la década de los noventa, uno de cada cinco jefes de hogar de la región es de sexo femenino (Brasileiro y Judd, 1996).

En lo que se refiere a los niveles educativos, en muchos países, el número de mujeres en la matrícula universitaria ha llegado incluso a superar al de los hombres, y un porcentaje cada vez más alto de ellas se ha incorporado a carreras no tradicionales, como las científicas y tecnológicas, el derecho y la administración de empresas (Avelar y Zabludovsky, 1996).

Paralelamente, existe un creciente número de mujeres que ha asumido responsabilidades de liderazgo en las instituciones de los sectores público y privado, y en la sociedad en general, ocupando y transformando importantes espacios que habían estado dominados por una presencia exclusivamente masculina (Brasileiro y Judd, 1996).

Estos cambios en la participación de las mujeres y en la división sexual del trabajo se han producido de forma simultánea a otras transformaciones radicales que el mundo ha experimentado durante la segunda mitad del siglo XX, tales como: la globalización de los mercados financieros y laborales, el acelerado desarrollo científico y tecnológico, la creciente importancia de las comunicaciones y de los sistemas de transporte y la reducción o desaparición de las grandes organizaciones públicas o privadas.

* Agradezco el apoyo de Sylvia Solís en la elaboración de este artículo.

A medida que esto ocurre, las mujeres propietarias de pequeñas empresas tienden a llenar los vacíos, ocupando un lugar cada vez más importante en la apertura de fuentes de empleo. A menudo, para las mujeres de bajos ingresos, la microempresa y el autoempleo suelen ser la única estrategia de sobrevivencia accesible para poder incrementar su ingreso Sin embargo, la creciente importancia de la mujer en el ámbito empresarial no se restringe a las clases más necesitadas. Las mujeres de todos los niveles sociales están fundando y dirigiendo su propia empresa, con la convicción de que estas organizaciones pueden reflejar sus propias necesidades y estilos de vida y proporcionarles la flexibilidad requerida para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades familiares y sociales. Además, como varios estudios han señalado, el ingreso que las mujeres obtienen de sus empresas suele repercutir directamente en los niveles de bienestar, salud y educación de sus familias (Avelar y Zabludovsky, 1996; Grabinsky, 1996; Grabinsky y Zabludovsky, 1993).

Este artículo analizará las tendencias recientes de la participación empresarial femenina en México, a partir de la observación de características relacionadas con el tamaño de las empresas, el giro de actividad y la importancia de la empresa familiar.

## Presencia de las empresarias

La participación femenina en la economía de México se ha incrementado notoriamente durante las últimas décadas, pasando de 20,6 por ciento en 1970 a 33 por ciento en 1999, porcentaje que asciende hasta un 36,3 por ciento en las zonas más urbanizadas del país. La presencia de las mujeres es particularmente importante en ciertos sectores, como los de restaurantes y hoteles (48,1 por ciento); comercio (42,1 por ciento), y otros servicios (48,2 por ciento). Como contrapartida, las mujeres tienen un índice de participación sumamente bajo en ciertas actividades consideradas tradicionalmente masculinas, como es el caso de la construcción donde apenas alcanza un 3 por ciento (Cuadro 1).

En lo que se refiere a su participación como propietarias de empresas, si incluimos a las autoempleadas y a las empleadoras, las mujeres representan el 30,3 por ciento del empresariado del país. Este número ha aumentado significativamente en los últimos años, ya que en 1991 representaban el 25,3 por ciento; en 1995 el 28,4 por ciento, y en 1999 el 30,3 por ciento del total (Cuadro 2).

Cuadro 1

## Fuerza laboral masculina y femenina por rama de actividad económica

| Rama de actividad económica | Total | Hombres | | Mujeres | |
|---|---|---|---|---|---|
| Actividades agropecuarias | 146.293 | 131.183 | 89,7% | 15.110 | 10,3% |
| Explotación de minas y canteras | 12.616 | 11.093 | 87,9% | 1.523 | 12,1% |
| Extracción y refinación de petróleo | 69.479 | 61.227 | 88,1% | 8.252 | 11,9% |
| Industria de la transformación | 4.199.832 | 2.879.096 | 68,6% | 1.320.736 | 31,4% |
| Electricidad | 100.325 | 84.207 | 83,9% | 16.118 | 16,1% |
| Construcción | 942.670 | 914.677 | 97,0% | 27.993 | 3,0% |
| Comercio | 3.762.376 | 2.177.778 | 57,9% | 1.584.598 | 42,1% |
| Hoteles, restaurantes y similares | 1.059.716 | 549.690 | 51,9% | 510.026 | 48,1% |
| Transportes y servicios conexos | 1.018.299 | 931.083 | 91,4% | 87.216 | 8,6% |
| Comunicaciones | 146.518 | 87.983 | 60,0% | 58.535 | 40,0% |
| Alquiler de inmuebles, servicios financieros y profesionales | 1.219.632 | 760.386 | 62,3% | 459.246 | 37,7% |
| Otros servicios | 4.564.115 | 2.364.397 | 51,8% | 2.199.718 | 48,2% |
| Administración pública y defensa | 1.105.231 | 731.484 | 66,2% | 373.747 | 33,8% |
| No especificado | 109.414 | 80.671 | 73,7% | 28.743 | 26,3% |
| **Total** | **18.456.516** | **11.764.955** | **63,7%** | **6.691.561** | **36,3%** |

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky, sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1999.

Cuadro 2

## Propietarios y propietarias de negocios (empleadores y trabajadores por su cuenta)

| Propietarios de negocios (empleadores y trabajadores por su cuenta) | 1991 | | 1995 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Hombres | 2.300.022 | 74,7% | 2.505.564 | 71,6% | 2.877.551 | 69,7% |
| Mujeres | 779.037 | 25,3% | 993.580 | 28,4% | 1.249.472 | 30,3% |
| **Total** | **3.079.059** | **100%** | **3.499.144** | **100%** | **4.127.023** | **100%** |

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky, sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1991, 1995, 1999.

Sin embargo, debido a la gran diferencia que existe entre el sector de empleadores/as y el de "trabajadores por su cuenta", para los propósitos de este artículo y de las distintas investigaciones que hemos realizado en el país, el término empresarias se ha restringido al de patronas, es decir, al de aquellas mujeres que emplean por lo menos a un trabajador o trabajadora asalariado/a, además de sí mismas. Bajo esta definición, que excluye a los trabajadores/as por su cuenta y es equivalente a la de empleador/a, el porcentaje de mujeres empresarias es de un 16,6 por ciento (Cuadro 3).

Cuadro 3

**Fuerza laboral masculina y femenina por posición en el trabajo**

| Posición en el trabajo | Total | Hombres | | Mujeres | |
|---|---|---|---|---|---|
| Empleadores | 855.438 | 713.525 | 83,4% | 141.913 | 16,6% |
| Trabajadores por su cuenta | 3.271.585 | 2.164.026 | 66,1% | 1.107.559 | 33,9% |
| Trabajadores asalariados | 12.355.746 | 7.623.437 | 61,7% | 4.732.309 | 38,3% |
| Trabajadores a destajo | 1.227.364 | 982.041 | 80,0% | 245.323 | 20,0% |
| Trabajadores sin pago | 744.290 | 279.889 | 37,6% | 464.401 | 62,4% |
| Otros trabajadores | 850 | 850 | 100,0% | 0 | 0,0% |
| No especificado | 1.243 | 1.187 | 95,5% | 56 | 4,5% |
| **Total** | **18.456.516** | **11.764.955** | **63,7%** | **6.691.561** | **36,3%** |

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky G., sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1999.

Esta participación también se ha incrementado paulatinamente durante los últimos años, pasando de 13,6 por ciento en 1991 a 14,6 por ciento en 1997, para llegar a 16,6 por ciento en 1999, como lo muestra el Cuadro 4.

Cuadro 4

**Porcentajes comparativos de empleadores y empleadoras**

| Empleadores | 1991 | 1997 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Hombres | 86,4% | 85,4% | 83,4% |
| Mujeres | 13,6% | 14,6% | 16,6% |

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky, sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1991, 1997, 1999.

Una vez establecidas estas consideraciones, a continuación analizaremos el papel de la mujer con relación al tamaño de la empresa, el giro de la misma y la importancia de la empresa familiar.

## Importancia de las mujeres en la micro y pequeña empresa

En México, como sucede en otros países del mundo, las mujeres tienen una importancia especial como propietarias y directoras de microempresas. De hecho, la mayoría de las empresas en México son de este tamaño. Según la información estadística nacional, el 80 por ciento de los empresarios (hombres y mujeres) emplea de dos a cinco personas. Sin embargo, este porcentaje es más alto entre las mujeres que entre los hombres. Mientras, según datos de 1999, el 79,1 por ciento de éstos emplea hasta cinco trabajadores/as, entre las mujeres el porcentaje se incrementa al 82,8 por ciento (Cuadro 5).

Cuadro 5
**Empleadores y empleadoras según número de empleados**

| Número de empleados | 1995 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|
| | Empleadores (hombres) | Empleadoras (mujeres) | Empleadores (hombres) | Empleadoras (mujeres) |
| Hasta 5 | 77,8% | 88,1% | 79,1% | 82,8% |
| 6 a 15 | 14,5% | 9,2% | 13,5% | 15,7% |
| 16 a 50 | 5,8% | 2,5% | 5,6% | 1,5% |
| 51 y más | 1,8% | 0,2% | 1,9% | 0,04% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky, sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1995, 1999.

A medida que aumenta el número de empleados en una compañía, disminuye la probabilidad de que ésta se encuentre a cargo de una mujer. En las empresas que emplean de 6 a 15 trabajadores/as, el porcentaje de mujeres empresarias representa el 15,7 por ciento, mientras que en aquellas que tienen de 16 a 50 su porcentaje disminuye hasta un 1,5 por ciento. Esta tendencia confirma los resultados obtenidos en estudios previos (Zabludovsky, 1993, 1995, 1998), donde se encontraron situaciones similares que dan cuenta de la importancia especial de las mujeres como propietarias y directoras de micronegocios.

Sin embargo, los datos recientes también muestran que el porcentaje de empresas de mujeres que emplean entre 6 y 15 trabajadores/as se ha incrementado en los últimos años, pasando del 9,2 por ciento en 1995 al 15,7 por ciento en 1999, por lo cual podemos afirmar que existe cierta tendencia hacia una creciente importancia de las empresas pequeñas con estas características de empleo.

En este sentido, podríamos afirmar que, al igual como ha ocurrido en otros países (ver, por ejemplo, el caso de Inglaterra en Carter y NFWBO, 1995:15), la importancia de las empresas de mujeres como creadoras de fuentes de empleo ha

aumentado durante los últimos años. Como lo hemos señalado, mientras en el sector del empresariado femenino ha habido un incremento del porcentaje de empresas que emplean de 6 a 15 trabajadores, entre los hombres propietarios la importancia de estas empresas ha disminuido, mientras que ha aumentado su participación en las microempresas de hasta cinco trabajadores/as (Cuadro 5). En lo que se refiere a empresas más grandes, la presencia de hombres propietarios en las empresas con más de 16 trabajadores se ha mantenido estable, mientras que la presencia de mujeres propietarias es tan reducida que no se pueden hacer inferencias estadísticas.

Al respecto, conviene señalar que, pese a lo que a veces se sostiene, el hecho de que las mujeres se encuentren fundamentalmente en la micro y pequeña empresa no debe llevarnos a una subvaluación de sus capacidades económicas. Las tendencias internacionales recientes han demostrado que es una falacia suponer que, en todos los casos, la medida del éxito de una empresa micro es la evolución natural hacia una pequeña o grande.

En muchas ocasiones nos encontramos con una tendencia inversa: las empresas grandes se están convirtiendo en medianas, las medianas en pequeñas y las pequeñas en microempresas. Algunos factores, como los cambios en los patrones de consumo, el vertiginoso proceso de obsolencia tecnológica y los fenómenos relacionados con la "desburocratización" de las organizaciones públicas y privadas (Zabludovsky, 2000), han presionado a las empresas a reducir sus dimensiones para poder estar en condiciones de aceptar oportunamente la innovación y mantener su capacidad de competencia en un proceso de globalización acelerado (López, 2001).

En este sentido, en lo que a América Latina se refiere, se hace necesario cuestionar el enfoque asistencialista que considera que mientras más pequeña es la empresa se vuelve más débil y vulnerable. Así como señala Mario López:

> Contrario a lo que se piensa, los microproductores y las microempresas, intensivas en trabajo individual (factor abundante en los países en desarrollo) pueden alcanzar mayores capacidades de competencia internacional que muchas de las empresas latinoamericanas medianas y grandes, intensivas en capital (factor abundante en los países de economía avanzada) (López, 2001:24).

Como el mismo autor apunta:

> ... la experiencia demuestra que la principal limitación y desventaja de la pequeña unidad productiva, y en especial de la microempresa, no se deriva de su condición de pequeña, sino de que actúa sola, lo que resulta aún más grave cuando se da en un contexto de actividad económica con una cada vez más profunda y compleja relación de interdependencia (ibíd.: 26).

Una vez señaladas las relaciones entre las mujeres empresarias y el tamaño de sus empresas, a continuación se analizan datos sobre los sectores de actividad.

## La creciente diversificación de las empresas de mujeres

La presencia de mujeres propietarias varía mucho en relación a los distintos giros empresariales. El mayor porcentaje de mujeres empresarias respecto de los hombres se encuentra en hoteles, restaurantes y similares (en los que representan el 47,1 por ciento), seguido de comunicaciones (42,3 por ciento) y servicios financieros y de bienes raíces (33,3 por ciento). En contraste, hay muy pocas mujeres empresarias en áreas como la minería y construcción (Cuadro 6, año 1999). Estos hallazgos confirman los datos de investigaciones previas, donde se encontraron tendencias similares (Zabludovsky en colaboración con NFWBO, 1998:7-8).

Cuadro 6

**Empleadores y empleadoras por rama de actividad económica en áreas urbanas**

| Rama de actividad económica | 1995 | | 1997 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Actividades agropecuarias | 99,0% | 1,0% | 96,4% | 3,6% | 98,8% | 1,2% |
| Explotación de minas y canteras | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% |
| Extracción y refinación de petróleo | 100,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% | 0,0% |
| Industria de la transformación | 92,4% | 7,6% | 92,4% | 7,7% | 86,7% | 13,3% |
| Electricidad | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 100,0% |
| Construcción | 99,8% | 0,2% | 99,7% | 0,3% | 99,7% | 0,4% |
| Comercio | 79,7% | 20,3% | 77,7% | 22,3% | 81,0% | 19,0% |
| Hoteles, restaurantes y similares | 72,0% | 28,0% | 62,9% | 37,1% | 52,9% | 47,1% |
| Transportes y servicios conexos | 95,5% | 4,5% | 91,9% | 8,1% | 95,4% | 4,6% |
| Comunicaciones | 92,9% | 7,1% | 81,6% | 18,4% | 57,7% | 42,3% |
| Alquiler de inmuebles y servicios financieros y profesionales | 94,1% | 5,9% | 78,4% | 21,7% | 66,7% | 33,3% |
| Otros servicios | 90,2% | 9,8% | 89,0% | 11,0% | 87,1% | 12,9% |
| Administración pública y defensa | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Trabajadores en Estados Unidos | 86,9% | 13,1% | ** | ** | ** | ** |
| No especificado | 0,0% | 0,0% | 98,5% | 1,5% | 100,0% | 0,0% |
| **Total** | **88,6%** | **11,4%** | **85,4%** | **14,6%** | **83,4%** | **16,6%** |

** En estos años no fue consignado el dato.

Fuente: desarrollado por G. Zabludovsky G., sobre la base de INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (áreas urbanas), 1995, 1997, 1999.

Sin embargo, como lo muestra el cuadro, podemos observar una diversificación de las empresas de mujeres, ya que su presencia no está limitada a los sectores tradicionales. Existen muchos giros en los cuales la presencia de las mujeres alcanza un porcentaje cercano al 16,7, que equivale a la presencia de empresarias en las áreas metropolitanas del país.

Cada vez hay un número mayor de mujeres en diversos sectores de actividad, como las industriales y manufactureras, donde, hasta hace unos años, su presencia era sumamente reducida. El Cuadro 6 muestra la diversificación de las actividades en las empresas propiedad de mujeres en el periodo 1995-1999. Como puede observarse, el porcentaje de mujeres en la industria de transformación aumentó de 7,6 a 13,3; de 28 a 47,1 en hoteles, restaurantes y servicios similares, mientras que en los servicios de alquiler de inmuebles y financieros, el aumento va de 5,9 a 33,3. El incremento más notorio se produjo en el sector de comunicaciones (servicios como los postales, de mensajería, telefónicos y telegráficos, telex, faxes, canales de comunicación, microondas, satélite, entre otros), donde la presencia de las mujeres ascendió del 7,1 por ciento en 1995 al 42,3 por ciento en 1999.

Como se puede ver en el conjunto de datos comparativos, los sectores donde más ha aumentado la participación de las mujeres empresarias son los de restaurantes y hoteles, las comunicaciones, los servicios profesionales y financieros y la industria de transformación.

La incorporación de la mujer en áreas como la industria manufacturera es especialmente relevante en las empresas familiares ya que, como diversas investigaciones lo han mostrado, éstas tienden a abrir el camino para que la mujer se integre en algunos giros considerados masculinos. En el caso de México, como se puede ver en el Cuadro 7 (obtenido a partir de la interpretación de una encuesta realizada en Ciudad de México en 1998, aplicada a 300 hombres y mujeres empresarios), mientras que en la manufactura la presencia de mujeres en sociedad con familiares alcanza el 49 por ciento, en el comercio y en servicios los índices llegan apenas al 22,4 y 24,8 por ciento, respectivamente.

Cuadro 7

**Tipo de propiedad de las mujeres empresarias en relación con su incursión en giros empresariales no tradicionales**

| Tipo de propiedad | Giro empresarial | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Manufactura | Comercio | Servicios | Otros |
| Sociedad que incluye familiares | 49,0% | 22,4% | 24,8% | 46,2% |
| Sociedad extrafamiliar | 11,8% | 1,7% | 19,0% | 7,7% |
| Propietarias únicas | 37,3% | 72,4% | 53,7% | 38,5% |
| No sabe/no contestó | 2,0% | 3,4% | 2,5% | 7,7% |
| **Totales** | **100%** | **100%** | **100%** | **100%** |

Fuente: G. Zabludovsky (encuesta en colaboración con NFWBO, 1998). Estos resultados son publicados por primera vez, basados en la específica recompilación y reinterpretación hecha por la autora para el propósito de este artículo.

Dada la importancia de la empresa familiar en México y América Latina, a continuación se analizan, de forma más detenida, los datos generados por nuestra propia investigación.

## Asociaciones y copropiedades: la importancia de la empresa familiar

Según los datos de la encuesta que levantamos en 1998 (ya mencionada), el 58 por ciento de las mujeres es propietaria única de su empresa, mientras que el 42 por ciento establece algún tipo de sociedad. Esta situación contrasta con la de los hombres, entre los cuales el porcentaje que forma sociedades alcanza un 65 por ciento.

Esta circunstancia se explica, en parte, por el tamaño de las empresas. Como se señaló anteriormente, las mujeres tienden a concentrarse en la micro y pequeña empresa, donde es más probable encontrar propietarios/as únicos/as. Los resultados de nuestras entrevistas mostraron que en la microempresa el índice de copropietarios/as alcanza apenas el 40 por ciento, mientras que en las medianas y las grandes asciende hasta un 92 por ciento.

Como sucede con gran parte del empresariado del país, la mayoría de las mujeres copropietarias tiende a asociarse con miembros de su familia. De hecho, el 68 por ciento de las empresas de mujeres y el 67 por ciento de las de hombres son empresas familiares. Al respecto, conviene destacar que la relevancia de la empresa familiar no es un fenómeno limitativo de los micronegocios sino que, como puede verse en el Cuadro 8, tanto en las empresas de este tamaño como en las pequeñas y medianas el porcentaje de dueños con socios familiares alcanza cifras similares.

Cuadro 8

**Empresarios en sociedad (hombres y mujeres) según el tamaño de la empresa**

| Empresa | Con familiares | Con amigos | Con otros |
|---|---|---|---|
| Micro | 67,3% | 31,4% | 4,5% |
| Pequeña | 67,3% | 29,1% | 10,9% |
| Mediana/grande | 67,2% | 19,0% | 13,8% |

Nota: se considera empresa micro la que tiene menos de 10 empleados; pequeña la de 10 a 100 y mediana/grande la de más de 100 empleados.

Fuente: G. Zabludovsky (encuesta en colaboración con NFWBO, 1998). Estos resultados son publicados por primera vez, basados en la específica recompilación y reinterpretación hecha por la autora para el propósito de este artículo.

En México, la relevancia de este tipo de empresa se relaciona a su vez con la importancia de las relaciones familiares. Como lo han señalado algunos/as autores/as, a semejanza de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, en la sociedad mexicana la "familia extensa" juega un papel social fundamental y proporciona una base irremplazable de vinculación, protección e identidad para sus miembros durante toda la vida (Adler, 1987; Grabinsky, 1996:302).

Por otro lado, como muestra el Cuadro 9, la empresa familiar puede abrir los canales para que las mujeres ingresen a firmas de mayores dimensiones y dentro de una variedad de giros. A medida que aumenta el tamaño de la empresa también se alza el porcentaje de mujeres que participan en empresas familiares. Así, mientras en las microempresas sólo el 22,30 por ciento está en una sociedad familiar (y el 65,7 por ciento es propietaria única), en la pequeña empresa las mujeres que son socias con su familia asciende al 38,3 por ciento, y en la mediana y gran empresa esta proporción alcanza el 66,7 por ciento.

Cuadro 9

**Tipo de propiedad de la empresa con relación al tamaño del negocio y al género del propietario**

| Tipo de propiedad | Micro | | Pequeña | | Mediana/grande | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Sociedad que incluye familiares | 26,9% | 22,3% | 39,2% | 38,3% | 49,0% | 66,7% |
| Sociedad extrafamiliar | 22,8% | 9,9% | 32,4% | 27,7% | 35,3% | 16,7% |
| Propietarios únicos | 49,7% | 65,7% | 24,5% | 29,8% | 9,8% | 0,0% |
| No sabe/no contestó | 0,7% | 2,1% | 4,3% | 3,9% | 5,9% | 16,7% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Nota: se considera empresa micro la que tiene menos de 10 empleados; pequeña la de 10 a 100 y mediana/grande la de más de 100 empleados.

Fuente: G. Zabludovsky (encuesta en colaboración con NFWBO, 1998). Estos resultados son publicados por primera vez, basados en la específica recompilación y reinterpretación hecha por la autora para el propósito de este artículo.

En este sentido, vale también la pena observar cómo, a pesar de la importancia que la empresa familiar tiene tanto para hombres como para mujeres, para estas últimas adquiere una especial relevancia ya que, a diferencia de los propietarios del sexo masculino, las mujeres no establecen alianzas con otros socios/as. Mientras que entre los primeros el porcentaje de propietarios con sociedad no familiar representa el 22,8 por ciento, entre las mujeres éste apenas llega al 9,9 por ciento.

Esta situación tiene parte de su explicación en la escasa participación de las mujeres en círculos empresariales, donde podrían encontrar redes de apoyo y vinculaciones con posibles socios/as externos al círculo familiar. La mayoría de las empresas de mujeres tampoco establece alianzas con socios capitalistas que compartan la propiedad de la misma. Sólo el 19 por ciento de las mujeres contestaron que tenían socios capitalistas copropietarios de las empresas.

Así, la investigación que he llevado a cabo en distintos años (1993, 1995, 1998) muestra que, en la mayoría de los casos, las mujeres establecen sociedades con uno o más de los miembros de la familia: sus esposos, sus hijos e hijas, y otros parientes como sus hermanos y hermanas, sus padres o sus primos. Los datos sugieren que, en

muchos casos, las mujeres se integran al trabajo empresarial como una extensión de las actividades domésticas y familiares que desempeñan, y que tienden a establecer fuertes vínculos afectivos con los/as accionistas, ya que cuando no se asocian con sus parientes lo hacen con sus amigos/as.

Como ya se ha señalado, en México y América Latina este tipo de empresas tiene una importancia especial que se vincula con la relevancia de las estructuras familiares en nuestras sociedades. Sin embargo, la creciente participación de la mujer en la empresa familiar no es un fenómeno específico de esta región, sino que forma parte de una tendencia en el ámbito mundial, ya que en los últimos años se ha observado un aumento considerable del número de mujeres que ingresan y trabajan en compañía de su familia en empresas ubicadas en distintos países (Bork, 1986; Cole, 1997; Danco, 1981; Mancuso y Shulman, 1991).

La creciente participación de las mujeres en este tipo de sociedades se explica por la propia importancia que tiene la familia en sus vidas. Como lo han señalado varios autores/as, la familia suele ser el factor que más influye en las actitudes que las empresarias tienen frente al trabajo y a los planes futuros de sus empresas. Muchas mujeres casadas, y en particular aquellas que reingresan a la actividad económica, organizan su negocio "alrededor" de su esposo y de sus hijos/as, considerando que, en la medida en que estos últimos sean su prioridad esencial, el conflicto de roles se minimiza (Carter y Cannon, 1992:138-140).

Así, la fundación y el ingreso a una empresa familiar se percibe como una forma apropiada en la cual la mujer intenta superar los conflictos que constantemente se le presentan entre las esferas "pública" y "privada". En este sentido, también conviene recordar que, como otras investigaciones han mostrado, las mujeres tienden a ver el mundo de manera holística, desde un punto de vista en el cual la empresa, la familia y la sociedad se perciben de forma integrada y no como entidades separadas (Aldrich, 1989; Folker y Sorenson, 2000:7).

Además, debido a los vínculos afectivos, en la empresa familiar la mujer puede encontrar posibilidades de desarrollar el tipo de liderazgo cooperativo que la caracteriza (Brush, 1992; NFWBO, 1994). En un estudio realizado en México sobre el tema (Zabludovsky, 1999), un gran número de propietarias de empresas (el 45 por ciento) afirmó que tiene un estilo de liderazgo participativo y horizontal, y sólo el 14 por ciento consideró que era jerárquico. Estas características son similares a las halladas por estudios efectuados en otros países, que han encontrado que las mujeres tienden a integrar las relaciones empresariales con las familiares, prefieren el trabajo en equipo y se perciben a sí mismas como coordinadoras de redes de intercambio y colaboración (Brush, 1992; Folker y Sorenson, 2000; NFWBO, 1994). De allí que, debido a estas actitudes, en la empresa familiar, cuando las mujeres toman decisiones, tienden a valorar la opinión tanto de la familia como la de los empleados/as, clientes e inversionistas.

En este sentido, varios autores/as (Belenky et al., 1986; Chodorow, 1978; Dumas 1989a, 1989b, 1990; Gilligan, 1982) han afirmado que en las empresas familiares

existen diferencias fundamentales entre los comportamientos de hombres y mujeres, y que éstas se deben en gran medida a la necesidad que las segundas tienen por el sentido de pertenencia, la afiliación y a la necesidad de intimidad. La relación "de hombre a hombre" que ha sido la forma tradicional de las empresas familiares, tiene sus bases en la necesidad de una conducta independiente que, según Dumas, puede no operar en el caso de las mujeres, las que suelen esperar una mayor interacción cooperativa (Cole, 1997:356).

Por otra parte, la importancia que la empresa familiar tiene para las mujeres también puede explicarse por otros factores. Ellas pueden encontrar mejores condiciones laborales y, en especial, una mayor flexibilidad en el horario de trabajo y la posibilidad de contar con periodos de ausencia para cumplir con sus responsabilidades familiares, sin que esto afecte la seguridad futura en el empleo (Cole, 1997; Salganicoff, 1990).

Asimismo, diversos estudios realizados en otros países señalan que las mujeres pueden encontrar mayores posibilidades de ocupar puestos de autoridad en la empresa familiar y de –como ya lo hemos señalado en el caso de México– poder entrar a compañías más grandes y a sectores no tradicionales, como las manufacturas (Salganicoff, 1990).

Sin embargo, en la medida en que las empresas familiares reproducen los roles de género tradicionales, es muy frecuente que las mujeres se encuentren con serios obstáculos, como los relacionados con la definición de sus roles y las posibilidades de ejercer la autoridad, la cual puede limitarse por sus vínculos afectivos. Las mujeres que eligen trabajar en las empresas con sus familias suelen enfrentarse a una serie de mensajes contradictorios por parte de éstas, y a reproducir, en el ámbito de la empresa, la "invisibilidad" que el trabajo de la mujer tiene en la esfera doméstica (Cole, 1997; Freudenberger et al., 1989; Grabinsky y Zabludovsky, 1993; Rossenblatt et al, 1985; Salganicoff, 1990).

## Bibliografía


Adler, L.; Perez, M. 1987. *A Mexican Elite Family*. Princeton: Princeton University Press.

Aldrich, H. 1989. Networking among Women Entrepreneurs. En: O. Hagen, C. Rivchu y D. Sexton, *Women-Owned Business*, pp. 103-122. New York: Praeger.

Avelar, Sonia; Zabludovsky, Gina. 1996. Women's Leadership and Glass Ceiling Barriers in Brazil and Mexico. En: Ana María Brasileiro, ed., *Women's Leadership in a Changing World*, pp. 31-43. New York: UNIFEM.

Belenky, M. F.; Clinchy, B. M.; Goldberger, N.R.; Tarule, J. M. 1986. *Women's way of knowing: The development of self, voice and mind.* New York: AMACON.

Bork, D. 1986. *Family Business, Risky Business.* New York: AMACON.

Brasileiro, Ana María; Judd, Karen. 1996. Can Women Change the World? En: Ana María Brasileiro, ed., *Women's Leadership in a Changing World*, pp. 3-16. New York: UNIFEM.

Brush. 1992. Research on Women Business Owners: Past trends, a New Perspective and Future Direction. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 5(30).

Carter. 1995. In collaboration with NFWBO.

Carter, Sara; Cannon, Tom. 1992. *Women as Entrepreneurs*. New York: Academic Press.

Chodorow, N. 1978. *The reproduction of mothering*. Berkeley: University of California Press.

Cole, Patricia. 1997. Women in Family Business. *Family Business Review*, X(4): 353-372.

Danco, K. 1981. *From the Other Side of the Bed*. Cleveland: University Press.

Dumas, C. 1989a. *Daughters in family-owned businesses: An applied system perspective*. Disertación para doctorado inédita. Fielding Institute: City, State.

_____. 1989b. Understanding of father-daughter and father-son dyads in family owned businesses, *Family Business Review*, 2(1): 31-46.

_____. 1990. Preparing the new CEO. Managing the father-daughter succession process in family business. *Family Business Review*, 2(1): 31- 46.

Folker, Cathleen; Sorenson, Ritch L. 2000. Women's Orientation to Management: An Empirical revisit to Gender Differences Using Family Business Owners. Ponencia presentada en: the Annual Convention of the Western Academy of Management.

Freudenberger, H. J.; Freedheim D. K.; Kurtz, T. S. 1989. Treatment of individuals in family business, *Psychotherapy*, 26 (1): 47- 53.

Gilligan, C. 1982. *In a different voice*. Cambridge: Harvard University Press.

Gillis-Donovan, J.; Moynihan-Bradt, C. 1990. The Power of the Invisible Women in the Family Business. *Family Business Review*, 3 (2): 153-167.

Grabinsky, Salo. 1996. Crisis in Mexico: Its Effects on Family Owned Businesses. *Journal of Enterpresing Culture*, 4(3).

Grabinsky, S.; Zabludovsky, G. 1993. *Mujeres y sus empresas*. México: Del Verbo Emprender.

Hollander, B.S.; Bukowitz, W.R. 1990. Women, Family Cultures, and Family Business. *Family Business Review*, 3 (2): 139-151.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-INEGI (National Institute of Statistics and Geography) 2000. *Encuesta Nacional de Empleo 1999 (National Employment Survey 1999)*, México: INEGI.

López, Mario. 2001. Consideraciones sobre la Microempresa, el Financiamiento y el Desarrollo. *El Mercado de Valores*, 4 (abril de 2001).

Mancuso jr.; Schulman, N. 1991. *Running a family business*. New York: Prentice Hall.

NFWBO. 1994. *New study quantifies thinking and management style between men and business owners*, July 19, 1994, Press Release. The National Foundation for Women Business Owners.

Rossenblatt, P. C.; de Mick, L.; Anderson, R.M.; Johnson, P. A. 1985. *The Family in Business*. San Francisco: Jose y Bass.

Salganicoff, M. 1990. Women in family business: Challenges and opportunities. *Family Business Review*, (2): 125-138

Zabludovsky, Gina. 1993. Hacia un perfil de la mujer empresaria en México. *El Cotidiano*, 53, México: UAM-A.

_____. 1995. Presencia de las empresarias en México, diagnóstico comparativo, regional y mundial. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(4): 170-201.

_____. 1998. In collaboration with NFWBO. *Women business owners in Mexico, an emerging economic force*. Mexico: UNAM-IBM.

_____. 1999. Women entrepreneurs in SMES's in Mexico. En: Tanaka, *Women entrepreneurs in SME's in the APEC region*. Republic of Korea: APEC.

_____. 2000. Burocracia. En: Baca et al. *Léxico de la política*. México: FLACSO-FCE.

# Análisis de género de las políticas comerciales

Alma Espino
Universidad de la República y CIEDUR, Montevideo, Uruguay

Los procesos de apertura comercial verificados a finales del siglo XX forman parte de las estrategias de inserción internacional definidas por gobiernos, organismos multilaterales y grandes empresas multinacionales. Liberalizaciones y desregulaciones han enfrentado a economías y sociedades a cambios y a oportunidades diversas, así como a riesgos y a factores adversos.

El libre comercio es una política económica clave en el ámbito internacional y su sustento es el fomento al crecimiento económico. No obstante, no es obvio que su impacto sea igual para países, regiones, grupos socioeconómicos, ni para mujeres y hombres. La revisión de la literatura especializada muestra que los efectos de la liberalización comercial y de la expansión del comercio no son concluyentes con relación a la pobreza y a las desigualdades sociales y económicas.

Incluir la perspectiva de género en el análisis y en la evaluación de la dimensión social de las políticas comerciales y de los procesos de integración económica, puede contribuir al logro de la igualdad de oportunidades para ambos sexos, lo cual constituye una condición para la equidad social y la eficiencia en la asignación de los recursos.

En el Uruguay, durante los años noventa, se produjo un marcado proceso de apertura externa acompañado de una importante apreciación del tipo de cambio, fenómenos que alteraron significativamente los precios relativos, estimulando el aumento de las importaciones. Ello acarreó profundas modificaciones en la estructura productiva y en el funcionamiento del mercado laboral.

En ese marco, los objetivos de este trabajo son, por un lado, presentar una propuesta metodológica para la aproximación al análisis de los impactos de género de las políticas comerciales y de la expansión del comercio y, por otro, sobre la base de dicha propuesta, explorar la evolución de la situación de las mujeres en el mercado

laboral uruguayo de los años noventa, intentando discutir algunas conclusiones desde la perspectiva de género.[1]

La necesidad de conocer la evolución de la situación de las mujeres y de las relaciones de género, así como la de poseer herramientas relativamente objetivas para conocer el impacto de las políticas y del funcionamiento de la economía sobre éstas, ha impulsado la elaboración y el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos.[2] En ese sentido, la propuesta de indicadores de género y comercio pretende aportar a la visibilización de la problemática femenina asociada al comercio internacional, a las actividades productivas relacionadas con éste y a las políticas comerciales.

La definición de este tipo de indicadores plantea desafíos y dificultades, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. La literatura sobre género y relaciones comerciales es escasa y no se cuenta con un marco de análisis general al respecto; además, con pocas excepciones, los estudios sobre el tema se limitan a los impactos sociales y políticos del comercio y no se los confrontan con efectos económicos y/o cuantitativos.

## Marco de análisis

Las políticas comerciales tienen efectos sobre las estructuras productivas y el funcionamiento y las características de los mercados de trabajo, así como sobre distintos aspectos de la vida de la sociedad, el bienestar social y la equidad. El interés por comprender los impactos de género de las políticas comerciales y la expansión del comercio desde el punto de vista económico, se basa teóricamente en al menos dos fundamentos: la eficiencia y los efectos diferenciales del comercio. Con relación al primero, se trata de contribuir a la comprensión acerca de la incapacidad de los países, sectores o regiones para capitalizar sus oportunidades potenciales de comercio, lo cual se vincula, al menos en parte, con rigideces y distorsiones de los mercados, incluyendo las relativas al género. Respecto a lo segundo, los efectos de la expansión comercial pueden ser distintos entre hombres y mujeres, y entre mujeres, lo cual tiene implicaciones para la equidad de género así como para los objetivos de reducción de la pobreza (Fontana, Joekes y Masika, 1998).

Uno de los rasgos característicos de los mercados laborales es la segregación ocupacional por sexo, es decir, la concentración de mujeres en ciertas ocupaciones.

---

1. Este artículo se basa *en Gender and Trade Indicators: A Contribution to a Sustainability Impact Analysis for EU Trade*, Irene van Staveren, 2001a, e *Instrumentos para la equidad de género. Acuerdos comerciales: UE-México, UE- Mercosur*, Alma Espino A. (coordinadora) e Irene van Staveren, 2001. Ambos trabajos se realizaron en el marco del proyecto Una perspectiva de género en las prácticas y políticas comerciales de la Unión Europea (UE) y de Latinoamérica, coordinado por el Grupo de Educación con Mujeres, Network Women in Development Europe (WIDE) y el Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Argentina (CISCSA).

2. Antecedentes en la elaboración de indicadores de género: INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women); CEPAL (1999), Indicadores de Género para el seguimiento del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. FLACSO (Chile, 1999) propuso la elaboración del Indice de Compromiso Cumplido (ICC).

La segregación se explica principalmente por un conjunto de pautas culturales y sociales, determinadas por las familias y la sociedad, que influyen sobre las conductas de trabajadores y empleadores. Además de contribuir a perpetuar los estereotipos de género, los efectos de la segregación operan negativamente sobre la eficiencia de los mercados, dando lugar a desajustes entre habilidades y puestos, afectando, además, las decisiones sobre educación y entrenamiento de las futuras generaciones, en tanto aquellas dependen de las expectativas respecto de las oportunidades que brinde el mercado laboral. Asimismo, la relativa escasez de oportunidades de empleo para las mujeres, frente a una oferta creciente, estaría en la base de los menores salarios femeninos respecto a los masculinos con la misma calificación.[3]

Entre las causas de la segregación ocupacional se hallan tanto factores vinculados a la oferta como a la demanda e, incluso, a una combinación de ambos.[4] Del lado de la demanda, se han señalado las preferencias discriminatorias de los empleadores, compañeros de trabajo o consumidores, y la discriminación estadística, que supone que los empleadores en un mundo con información limitada, toman sus decisiones de contratación en función de estereotipos para predecir la productividad de los trabajadores individuales. Desde el lado de la oferta, la teoría neoclásica le asigna importancia a las diferencias de capital humano entre hombres y mujeres, las que dependen de decisiones individuales y familiares. Estas últimas se realizan tomando en cuenta no sólo las capacidades humanas y financieras, sino también la perspectiva de utilización de capital humano acumulado. Considerando las divisiones de género dentro de los hogares, las familias no elegirían entre la dicotomía clásica, trabajo y ocio, sino que lo harían sobre la base de un patrón de ventajas relativas, que estimula a los hombres a especializarse primordialmente en la producción para el mercado y a las mujeres en las actividades domésticas. Bajo el supuesto de existencia de discriminación, este podría ser uno de los factores que contribuiría a desarrollar tales patrones de especialización.

Desde el enfoque feminista, las asimetrías en el mercado laboral entre hombres y mujeres se analizan sobre la base de la división sexual del trabajo, que regula las relaciones básicas entre los sexos en el ámbito económico, y en la desvalorización cultural de "lo femenino" en relación con "lo masculino" en el mundo del trabajo, pero también en otros ámbitos como el social, el político, el educativo (Gálvez, 2000). Estos fundamentos de la organización social constituyen los impedimentos básicos para equiparar las oportunidades de ambos sexos.

Cabe precisar que los conceptos de "género" y de "comercio" se restringen, en el marco de este documento, a algunas de sus dimensiones más accesibles. El primero alude a las diferencias estructurales en la posición socioeconómica de mujeres y hombres dejando de lado otras importantes dimensiones del género, tales como la

---

3. Amarante y Espino (2001b).

4. Para una discusión sobre enfoques teóricos a propósito de las causas de la discriminación y la segregación laboral, puede verse Amarante y Espino (2001b).

simbólica y la de identidad.[5] Por su parte, el concepto de comercio internacional se limita al intercambio de bienes y servicios. Los flujos de capital no son considerados explícitamente, y ello limita las posibilidades de análisis porque en una perspectiva dinámica de las relaciones entre género y comercio, es muy difícil distinguir los movimientos comerciales entre países y regiones de los flujos de inversión directa e indirecta.[6]

## Impactos del comercio sobre la fuerza de trabajo femenina: antecedentes

La defensa de la liberalización del comercio se basa teóricamente en las posibilidades que ésta ofrece para el crecimiento del empleo y del ingreso y, por lo tanto, para la mejora en el nivel de vida. La reducción de las barreras arancelarias daría paso a una competencia legítima entre países que conduciría a una mejor asignación de los recursos. De este modo, libre comercio y crecimiento económico serían las premisas para el mayor bienestar social.

Las consecuencias de la liberalización y de la expansión comercial sobre las mujeres en el ámbito laboral, tanto en términos absolutos como relativos, parecen combinarse, con resultados positivos y negativos, dependiendo de un rango de factores y de condiciones previas, como, por ejemplo, los patrones de acceso a los recursos según género, las tasas femeninas de participación, los niveles educativos y salariales por género, la discriminación en el mercado laboral y la segregación, tanto como el contexto sociocultural (Fontana, Joekes y Masika, 1998).

A continuación se desarrollan los principales aspectos de un conjunto de trabajos que analizan los efectos del comercio sobre el empleo femenino, con especial énfasis en los países en desarrollo.

Con relación al empleo industrial, se ha destacado la tendencia al aumento de la participación de las mujeres en términos absolutos y relativos. Esto se explicaría porque los países desarrollados habrían reemplazado trabajo masculino por trabajo femenino, más barato, en las industrias sustitutivas de importaciones (Wood, 1991).

Joekes, S. y Weston, A. (1994) señalan la tendencia a la expansión del empleo femenino generado por el comercio en los países en desarrollo, tanto en la industria exportadora como en los servicios. El empleo en las industrias exportadoras ofrecería, en estos países, mejores oportunidades para las mujeres que otro tipo de trabajos, aun cuando los nuevos empleos presenten condiciones más precarias que para los hombres del mismo país, o que para las mujeres que se desempeñan en la industria de los países desarrollados.

---

5. Respecto de las diferentes definiciones del concepto de género, de Barbieri, 1996, presenta una amplia discusión.
6. Si bien las inversiones no son consideradas, se encuentran estrechamente relacionadas al comercio internacional. Teóricamente, la especialización comercial de los países y el incremento subsecuente de volúmenes de comercio no podrían ocurrir con inmovilidad internacional de capitales. Los países con poca disponibilidad de capital y con baja tasa de ahorro interno no serían capaces de especializarse en el sentido que el sistema de comercio global requiere (Staveren, 2001 y 2002).

Korkut Ertürk y Nilüfer Çagatay (1995) presentan un análisis empírico sobre la relación entre feminización de la fuerza de trabajo, trabajo doméstico no remunerado y crecimiento económico, a través de la orientación exportadora. Su modelo, de corte post-keynesiano, supone incluir dentro de la función de inversión, la feminización de la fuerza laboral (las mujeres ganan salarios menores que los de los hombres, por tanto, una mayor proporción de trabajo femenino implica una ventaja para la empresa en términos de costos), y la intensidad del trabajo doméstico femenino como parte de la función de ahorro (la producción no paga de bienes y servicios domésticos determina un ahorro en los gastos de consumo). El resultado de la aplicación del modelo a Turquía establece que las variables de género en la función de ahorro, parecen estar inversamente relacionadas con el ingreso del hogar, en tanto la variable género en la función de inversión se relaciona positivamente con el crecimiento del producto. Para los países de ingresos bajos o elevados, se prevén efectos diferentes: en los primeros, la feminización tiene menor probabilidad de sostener el crecimiento de una economía de orientación exportadora que en los segundos.

Nilüfer Çagatay (1996) reseña algunos impactos del comercio sobre el género: feminización de la fuerza de trabajo, en los casos en que la industria exportadora se encuentra especializada en actividades que requieren poca calificación; riesgo de deterioro de las condiciones de trabajo para las mujeres en la industria exportadora, y peligro de un retroceso en la armonización de los estándares laborales, incluidos los que son de particular importancia para las mujeres (por ejemplo, los referidos a los acuerdos de la OIT sobre licencia por maternidad, trabajo a domicilio, igualdad de oportunidades en el empleo, e igual pago por igual tarea).

Con relación a la calidad del empleo, se ha señalado que existe una vinculación entre la informalidad y el género, particularmente en el ámbito del trabajo "a domicilio", cuando éste forma parte de las cadenas de productos que son comercializados a través y entre corporaciones multinacionales. Al respecto, Marilyn Carr, Martha Alter Chen y Jane Tate (2000) muestran la profunda desigualdad en la distribución de los beneficios del comercio para estos trabajadores, en su mayoría mujeres, con restringidas oportunidades de negociación debido a los roles tradicionales de género.

Robert Baldwin (1995) establece, respecto del comercio de Estados Unidos con los países en desarrollo, que, en términos de salarios relativos, parecen beneficiarse las trabajadoras de estos últimos.

Günseli Berik (2000) examina la experiencia de Taiwán, un país que muestra un continuo éxito en su estrategia de crecimiento basado en las exportaciones. El estudio señala que, con el tiempo, la participación del empleo femenino en la industria decae, en tanto la brecha salarial de género se reduce, debido a que el deterioro del salario masculino es superior al femenino.

David Kucera y William Milberg (2000) consideran que para la mayoría de los diez países de la OCDE incluidos en su estudio (en particular Australia, Canadá, Japón, Holanda y Estados Unidos), la disminución de los puestos de trabajo relacionada con el comercio afecta en mayor proporción a las mujeres. Presentan tres

indicadores para cuantificar los efectos sobre el género, e incluyen una corrección que tiene en cuenta el cambio técnico, la volatilidad del volumen de comercio y la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo. La explicación que ofrecen para el sesgo de género en la pérdida de puestos de trabajo en la OCDE –debidas al comercio con los países que no pertenecen a ella–, reside en el tipo de industrias que sufren la penetración de importaciones provenientes de los países en desarrollo. Estas industrias son, entre otras, las textiles, de cuero, y vestimenta, en las cuales hay una mayor concentración de fuerza de trabajo femenina.

Gregory, M. (2000) estudia las consecuencias del comercio y de otras tendencias macroeconómicas, así como de las políticas del mercado laboral y de las políticas sociales, sobre la posición de los trabajadores menos calificados en el mercado de trabajo en Europa. Concluye que, en promedio, las políticas para el mercado de trabajo y las políticas sociales de la Unión Europea han contribuido a proteger a los trabajadores con desventajas, pero, al hacerlo, beneficiaron a las mujeres en menor proporción que a los hombres. A pesar de sus mayores niveles educativos, que en muchos países europeos ahora igualan a los de los hombres, las mujeres ganan menores salarios, tienen mayor probabilidad de ser empleadas en ocupaciones de menor calificación y experimentan tasas de desempleo más elevadas. Esto las vuelve más vulnerables que los hombres frente al comercio.

En los países en desarrollo parece muy difícil distinguir el comercio de otras causas que contribuyen al deterioro del empleo y de los salarios, en particular del factor que alude al cambio técnico. Baldwin, R. (1995) sostiene que los cambios en el empleo y en los salarios dependen menos del comercio internacional que de la tecnología, de la oferta de trabajo y de la demanda de bienes y servicios. Lawrence, R. (1996) señala que no es tanto el comercio el responsable de la pérdida de empleo para los trabajadores menos calificados de los países desarrollados, sino el desarrollo tecnológico que reduce el *ratio* entre trabajadores de los servicios y los trabajadores de la industria en general, ya sea en los países de la OCDE como en los países en desarrollo. Leamer, E. (1999) concluye que los modelos basados en la teoría de Hecksher-Ohlin y el teorema Stolper-Samuelson (que predice que los salarios para los trabajos menos calificados, en los países desarrollados, se van a reducir en la misma proporción en que los salarios en los países en desarrollo van a crecer) son sencillamente incapaces de distinguir entre el comercio y el cambio técnico, como causas subyacentes a los cambios en los salarios relativos de las ocupaciones de baja calificación en los países desarrollados y en desarrollo. Burda, M. y Dluhosch, B. (1999) van un poco más allá y concluyen que factores como el comercio y la tecnología no son explicaciones mutuamente excluyentes para los cambios en el mercado laboral, sino que constituyen dos caras del mismo fenómeno. En su opinión, coincidente con la de Gregory, la medida en que ambos factores impacten al nivel de empleo y salarios depende de las instituciones y políticas vigentes en el mercado de trabajo.

Pese a que los resultados de las investigaciones no son por ahora concluyentes, algunos temas aparecen de manera predominante y pueden orientar la formulación de hipótesis de trabajo.

- Existe un reconocimiento general respecto de que la orientación exportadora ha sido acompañada por un crecimiento de la participación femenina en el empleo, en particular en los sectores exportadores. Los nuevos puestos de trabajo parecen presentar las mismas tasas de segregación ocupacional por género que los ya existentes, y algunas veces más, así como también informalidad a través de la subcontratación. En ese caso, los volúmenes exportados y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) parecen beneficiarse de los bajos salarios pagados en los sectores intensivos en trabajo femenino, especialmente en el caso de las economías en desarrollo.
- En los países desarrollados las mujeres son más propensas a perder sus empleos a instancias del comercio, cuando están ubicadas en sectores intensivos en mano de obra femenina. En este sentido, a medida que aumenta el volumen de comercio, también parecen ser mayores las diferencias salariales entre las mujeres de los países desarrollados que entre los hombres.
- El desempleo femenino permanece más elevado que el masculino debido a que la oferta de trabajo femenina crece más rápido. Esto determina que la reducción de la brecha salarial entre sexos tenga menores oportunidades de concretarse y no contribuye demasiado a mejorar las condiciones laborales en sectores intensivos en mano de obra femenina.
- Cuando las exportaciones se concentran principalmente en el sector agrario, los volúmenes exportados y los beneficios del comercio para las mujeres, dependen en parte del nivel de control masculino sobre sus remuneraciones y su trabajo. También, el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, al crédito y al transporte influyen tanto en el volumen de exportaciones como en la participación femenina en el comercio.

## Hipótesis e interrogantes

El debate más general acerca de los efectos del comercio, incrementado por la apertura sobre las variables del mercado laboral, gira en torno al impacto sobre la demanda de trabajo y las desigualdades salariales, tanto en las economías industrializadas como en los países en desarrollo. En el caso de los últimos, las opiniones se dividen entre aquellos que se inclinan a favor de la apertura y los que advierten los riesgos potenciales y los peligros de la globalización (Rodrik, 1999; Wood, 1999).

La literatura revisada parece concluir que el empleo femenino se ha ampliado como resultado de la expansión del comercio internacional. Si esta expansión se diera sin deterioro de las condiciones de trabajo, habría un efecto positivo en la autonomía económica de las mujeres y una mejora en las relaciones de género. Es decir, podría significar mayor influencia de las mujeres en el hogar, mayores grados de libertad para sus opciones de vida y posibilidades de mejorar el bienestar de sus hijos,

dada su propensión a utilizar su ingreso en los gastos familiares. La disminución en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres y el incremento en las posibilidades de empleo remunerado, acompañados de cambios en las prácticas sociales de exclusión y subordinación de las mujeres, sin duda son factores imprescindibles para mejorar las relaciones de género.

Si el impacto de la expansión del comercio sobre la actividad económica de las mujeres fuera positivo en estos términos, podría, además, contribuir a mejorar la calidad del capital humano y aumentar los beneficios de género. La demostración del aumento de la capacidad de las mujeres para generar ingresos, puede incentivar a invertir en capital humano de jóvenes y niñas, lo cual beneficiará su inserción laboral en el futuro.

La incorporación de las mujeres al empleo, resultante de la expansión del comercio, puede contribuir a quebrar la tradicional división sexual del trabajo y, en consecuencia, a incrementar las posibilidades femeninas de participación económica, social y política. Como se señaló, las nuevas oportunidades de empleo y generación de ingresos para las mujeres, si bien no son una condición suficiente para mejorar las relaciones de género y el empoderamiento, sin duda pueden ser importantes bases para ello. Por lo tanto, interesa conocer la evolución de algunas variables que parecen clave a los efectos de responder estas preguntas:

*¿Aumentan o disminuyen las oportunidades de empleo para las mujeres? ¿Cambian las brechas entre las tasas de desempleo femenino y masculino? ¿En qué ramas de actividad se han abierto oportunidades para las mujeres?*

*¿Los resultados de la expansión comercial favorecen la autonomía económica de las mujeres por la vía de la disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres?*

*¿Cómo evoluciona la cantidad de tiempo destinada al trabajo no remunerado y el tiempo libre de las mujeres?*

En parte, la posibilidad de mejorar la situación de las mujeres y las relaciones de género, vía la expansión de los puestos de trabajo derivadas de la aplicación de las políticas comerciales, se vincula a la manera en que éstas y el desarrollo del comercio afectan los niveles de segregación ocupacional y los salarios por sexo, y, en general, la calidad de los empleos. Los indicadores diseñados aspiran a responder estas preguntas:

*¿Los nuevos puestos de trabajo experimentan el mismo grado de segregación que los existentes? ¿Este disminuye o se acentúa?*

*¿Cómo ha evolucionado el control de las mujeres sobre los medios de producción (capital, tecnología y tierras)?*

*¿La calidad de los empleos de las mujeres mejora o se deteriora? ¿Cómo evoluciona la precariedad del empleo con relación a la cobertura de la seguridad social y la estabilidad?*

La protección y el fomento de los derechos económicos, políticos y sociales de las mujeres están relacionados, en parte, con la legislación y la observancia de las

normas laborales. En el contexto de la expansión comercial se ha puesto énfasis en la inclusión de cláusulas sociales en los acuerdos de comercio que, basadas en las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pueden proveer de un mecanismo para relacionar el comercio con los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras.

*¿Existen cláusulas sociales en los acuerdos comerciales que recojan el espíritu de los derechos fundamentales de OIT? ¿Se hace efectiva la paridad por sexo en la participación de los negociadores en el marco de los acuerdos comerciales?*

Los cambios en las relaciones de género dependen también de la existencia de organizaciones sociales y de mujeres, y de su incidencia. Por lo tanto, vale la pena considerar en el análisis:

*¿Existen o están previstas instancias de participación de los sindicatos, de los mecanismos oficiales para el avance de la mujer, y de organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en las negociaciones?*

## Propuesta de indicadores

Los indicadores que se proponen son de dos tipos: los de situación, de tipo cuantitativo, y los de "voluntad política", cualitativos, que refieren a la propia formulación de los acuerdos comerciales y a los compromisos que asumen los distintos actores (CNS, 1999).

La identificación empírica de los primeros presenta dificultades, debido a la necesidad de distinguir, desde el punto de vista analítico, los impactos del comercio en otras políticas económicas y en otros procesos sociales y culturales. Las restricciones de orden conceptual y empírico no permiten conocer todos los efectos relacionados con el comercio internacional, ni medirse todos los que se suponen. Un indicador procura expresar una parte importante de un fenómeno, pero siempre es un concepto que sintetiza situaciones generalmente mucho más complejas; no puede describir y explicar un fenómeno, sino indicar y alertar sobre el sentido en el que éste evoluciona (FLACSO, 1999).

Los efectos del comercio internacional sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género, pueden desglosarse entre los de tipo macroeconómico –incluyendo la relación entre el comercio y el crecimiento económico, el bienestar y la igualdad de género–; los relativos al mercado de trabajo –empleo femenino, brechas salariales y la segregación por sexo de las ocupaciones–; los efectos socioeconómicos, vinculados a la seguridad alimentaria, empoderamiento de las mujeres, estrategias de sobrevivencia de las mujeres e, incluso, los efectos sobre el tiempo de trabajo femenino impago (Staveren, 2001).

Los estudios sobre la dimensión de género del comercio internacional tienden a focalizarse sobre los ingresos y el empleo más que en los efectos en el consumo, y en los impactos de los cambios en la producción exportadora más que en los desplazamientos provocados por el incremento de las importaciones. Esto se debe, principal-

mente, a dificultades analíticas y a la escasa disponibilidad de datos estadísticos. En contraste, los cambios en los ingresos y los efectos de la creación de empleo de la expansión comercial son relativamente más sencillos de identificar. A su vez, el hecho de focalizar la atención sobre el empleo se vincula no solamente a la mayor disponibilidad de información, sino a que los efectos sobre el empleo y los ingresos, sin duda, están ligados a la evolución de la pobreza y la equidad.

Los indicadores de voluntad política se refieren a la voluntad de los distintos actores, y su incidencia en relación a las prácticas comerciales y los derechos de las mujeres. Esta puede operar a través de mecanismos que garanticen la aplicación de normas internacionales sobre los derechos de los trabajadores y estándares laborales en los acuerdos comerciales: creación de instancias para la participación e incidencia ciudadana, participación de los mecanismos para la igualdad de género, representación equitativa de los géneros entre los negociadores, entre otros.

Con vistas a ello, es necesario analizar los acuerdos comerciales a través de algunos indicadores que den cuenta de la actitud de los gobiernos, de modo de verificar si ésta responde al cumplimiento de las metas de equidad entre los géneros y, por lo tanto, si existe la posibilidad real de incorporar los criterios de género en el conjunto de las políticas públicas.

La voluntad política se expresa, también, en las modalidades de negociación de los acuerdos comerciales en los espacios que se crean para la incidencia de las organizaciones sociales y de mujeres, así como del movimiento sindical.

La selección de indicadores que se propone en este trabajo apunta a establecer un cuadro sintético de indicadores relativos, básicamente, al mercado de trabajo, más allá de que las políticas comerciales y la expansión del comercio externo tienen, probablemente, un alcance mayor del que se evidencia en este mercado. Esto responde al todavía insuficiente desarrollo teórico de la temática y a la escasez de estudios empíricos, que permitan hipotetizar, diseñar indicadores adecuados y comprobar las posibles líneas de causalidad o coincidencia respecto a otras dimensiones de la vida de las mujeres y su conexión con el comercio.

El desafío de relacionar las dimensiones planteadas con los cambios en el volumen y en las características del comercio y de las políticas comerciales, así como de responder de una manera más específica a las interrogantes planteadas antes, se intenta satisfacer a través de la elaboración de "indicadores dinámicos". Estos pretenden determinar si los cambios en los indicadores de género son coincidentes con cambios originados en las variables de comercio internacional; si dichos cambios son de signo positivo o negativo; y cuál es la proporción de los mismos en relación a los producidos en las variables del comercio internacional. Los indicadores se presentan como elasticidades, o sea, el porcentaje en que cambia una de las variables como consecuencia del porcentaje de cambio en otra de las variables. La razón para usar elasticidades es que ello posibilita establecer la existencia y la magnitud de la relación entre el comercio y otras variables (Staveren, 2001).

## El caso uruguayo

Para el caso uruguayo, a los efectos de ampliar el análisis, se consideran, además de los impactos en las actividades exportadoras, los provocados por el incremento de las importaciones. Con este objetivo, la desagregación de los indicadores del mercado de trabajo[7] está basada en la clasificación de las ramas de actividad según su exposición a la competencia externa,[8] realizada por Vaillant y Casacuberta (2001). En ésta se establecen, en primer lugar, dos grandes grupos, uno correspondiente a la producción de bienes transables internacionalmente, y otro, a la de servicios no transables (el consumo interno es igual a la producción interna). El primer grupo está formado por las ramas 1, 2 y 3 de la Clasificación Internacional Industrial Unificada (CIIU), mientras que los no transables corresponden a los servicios de las ramas 4 a 9 de la misma clasificación. En el grupo de transables se distinguen a su vez dos subgrupos, dependiendo de su especialización con relación al comercio: las ramas exportadoras (la producción interna es mayor que el consumo interno) y las sustitutivas de importaciones (el consumo es mayor que la producción interna). Dentro de los no transables se definieron también dos subgrupos, de acuerdo a la importancia del consumo directo por no residentes de la oferta de servicios de cada rama de actividad. Si bien la definición tradicional de los servicios los coloca entre los no transables, éstos pueden tener un carácter transable, en tanto vendan servicios a no residentes que transfieren ingresos desde fuera de las fronteras nacionales.[9]

7. Se utilizan datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), relevada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

8. La clasificación es a dos dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), debido a la necesidad de hacerla compatible con los datos de empleo provenientes de la ECH.

9. En este caso la clasificación se basa en aspectos cualitativos, por lo tanto, es una aproximación.

Clasificación industrial por grado de exposición a la competencia internacional

| Ramas de actividad | Clasificación CIIU a dos dígitos* |
|---|---|
| Transables (exp) | 11, 12, 13, 20 |
| Exportadores de recursos naturales | 31 |
| Alimentos | 32 |
| Textiles y confecciones | 34, 36 |
| Nuevos exportadores | 36, 37 |
| Sustitutivo de importaciones (imp) | 38, 39, 33 |
| Servicios con alto consumo de no residentes (sert) | 61/62, 63, 95, 96 |
| | 71, 81/82, 94 |
| No transables (sernt) | 41, 42, 51, 52, 55, 57, 83, 93, 91/92 |

Fuente: Vaillant y Casacuberta (2001).

Nota: a) sector exportador, exp.; b) sector sustitutivo de importaciones, imp.; c) servicios con alto consumo de no residentes, o "servicios transables", sert; d) "servicios no transables", sernt.

* 11 agricultura; 12 forestación; 13 pesca; 21 minas; 23 minerales metálicos; 29 otros minerales; 31 alimentación; bebidas y tabaco; 32 textiles, prendas de vestir, cuero; 33 madera; 34 papel, imprenta y editoriales; 35 químico; 38 metal, maquinaria y equipo; 39 otras industrias manufactureras; 41 electricidad, gas y vapor; 42 obras hidráulicas y suministro de agua; 51, 52, 55 y 57 construcción; 61 comercio al por mayor; 62 comercio al por menor; 63 restaurantes y hoteles; 71 transporte y almacenamiento; 72 comunicaciones; 81 establecimientos financieros; 82 seguros; 83 inmuebles y servicios a empresas; 91 administración pública y defensa; 92 saneamiento; 93 servicios sociales y comunales; 94 esparcimiento; 95 servicios personales y de los hogares; 96 organizaciones internacionales.

Los indicadores seleccionados se basan en información disponible, así como en datos que pueden procesarse a partir de información relevada por los organismos oficiales. Las propias características metodológicas de los relevamientos de los organismos estadísticos oficiales imponen restricciones relacionadas, por ejemplo, con la identificación de nuevas formas de empleo, tanto dentro de la conocida clasificación de sector formal e informal, como de aquellas asociadas a las nuevas modalidades de flexibilización laboral, y a cambios en las regulaciones del mercado de trabajo (contratos a términos, nuevas formas de trabajo a domicilio, regulaciones sobre empresas unipersonales disfrazando el empleo asalariado, entre otras). Ello hace difícil evaluar ciertos aspectos importantes como la magnitud e incidencia, en la calidad del empleo femenino, de la precarización de las relaciones laborales.

## Presentación de la propuesta de indicadores

| Dimensiones / Indicadores dinámicos | |
|---|---|
| 1. Acceso al mercado laboral | |
| 1.1 Variación porcentual de la participación del empleo femenino respecto a la variación porcentual en el total del empleo | $\%\Delta L^f / \%\Delta L^t$ |
| 1.2 Variación porcentual de la participación del empleo femenino en el total en relación a la variación porcentual del comercio total | $\%\Delta (L^f / L^t) / \%\Delta (EX + IM)$ |
| 1.3 Variación porcentual del ratio entre el desempleo femenino y el masculino en relación a la variación porcentual del comercio total | $\%\Delta (U^f / U^m) / \%\Delta (EX + IM)$ |
| 2. Características de la inserción laboral | |
| 2.1 Variación porcentual de la participación del empleo femenino por sectores de actividad según exposición al comercio internacional respecto a la variación porcentual en el total del empleo de la rama | |
| a. | $\%\Delta L^f_{exp} / \%\Delta L^t_{exp}$ |
| b. | $\%\Delta L^f_{imp} / \%\Delta L^t_{imp}$ |
| c. | $\%\Delta L^f_{sert} / \%\Delta L^t_{sert}$ |
| d. | $\%\Delta L^f_{semt} / \%\Delta L^t_{sert}$ |
| 2.2 Variación porcentual de la participación del empleo femenino en el sector transable en relación a la variación porcentual de las exportaciones | $\%\Delta (L^f_{exp} / L^t_{exp}) / \%\Delta EX$ |
| 2.3 Variación porcentual de la participación del empleo femenino en el sector sustitutivo de importaciones en relación a la variación porcentual de las importaciones | $\%\Delta (L^f_{imp} / L^t_{imp}) / \%\Delta M$ |
| 3. Autonomía económica | |
| 3.1 Variación porcentual en el ratio salarial femenino y masculino en las ramas exportadoras en relación a la variación porcentual de las exportaciones | $\%\Delta (W^f_{exp} / W^m_{exp}) / \%\Delta EX$ |
| 3.2 Variación porcentual en el ratio salarial femenino y masculino en las ramas sustitutivas de importaciones en relación a la variación porcentual de las importaciones | $\%\Delta (W^f_{imp} / W^m_{imp}) / \%\Delta M$ |
| 3.3 Variación porcentual en los salarios femeninos en las actividades exportadoras sobre la variación porcentual de los salarios femeninos en el total y por rama de actividad | $\%\Delta W^f_{ex} / \%\Delta W^f$ |

| | |
|---|---|
| 4. Calidad del empleo | |
| 4.1 Variación porcentual de la proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social por rama sobre la variación porcentual del empleo femenino en esas ramas. | |
| a. | $\%\Delta\ (cob^{f}_{ex} / cob^{T}_{ex}) / \%\Delta\ L^{t}_{ex}$ |
| b. | $\%\Delta\ (cob^{f}_{imp} / cob^{T}_{imp}) / \%\Delta\ L^{t}_{imp}$ |
| c. | $\%\Delta\ (cob^{f}_{sert} / cob^{T}_{sert}) / \%\Delta\ L^{t}_{sert}$ |
| d. | $\%\Delta\ (cob^{f} / L^{T}) / \%\Delta\ (EX+M)$ |
| 4.2 Variación porcentual de la proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social en el total de los asalariados sobre variación porcentual del comercio total | $\%\Delta\ (cob^{f}_{ex} / L^{T}_{exp}) / \%\Delta\ EX$ |
| 4.3 Variación porcentual de la proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social en las ramas exportadoras sobre variación porcentual de las exportaciones | $\%\Delta\ (cob^{f}_{imp} / L^{T}_{imp}) / \%\Delta\ M$ |
| 4.4 Variación porcentual de la proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social en las ramas sustitutivas de importaciones sobre variación porcentual de las importaciones | $\%\Delta\ (cob^{f}_{ex} / cob^{T}_{ex}) / \%\Delta\ L^{t}_{ex}$ |

## Indicadores de voluntad política

| Dimensiones/indicadores |
|---|
| **Procesos de negociación y contenido de los acuerdos** |
| • Existencia de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales |
| • Principales derechos consagrados por OIT a ser garantizados:<br>Libertad de asociación y convenios colectivos (Convención N° 87 y 98)<br>Prevención del trabajo forzado (N° 29 y 105)<br>Prohibición de discriminación (N° 100 y 111)<br>Seguridad y salud ocupacional (N° 155)<br>Fijación de salarios mínimos (N° 131 y 138) |
| • Proporción de mujeres en delegaciones oficiales en las negociaciones |
| • Instancias de participación de los sindicatos en las negociaciones |
| • Representación de las trabajadoras en las direcciones sindicales |
| • Acciones de presión política y cabildeo desde la perspectiva de género por parte de los sindicatos |
| • Instancias de participación de los mecanismos oficiales para el avance la mujer en las negociaciones |
| • Instancias de participación de organizaciones de la sociedad civil incluidas las de mujeres en las negociaciones |

## Resultados

Los indicadores fueron calculados para dos subperíodos, lo cual tiene relación con la desaceleración observada en el comercio regional y total, en 1995 y en 1999. En el primer subperíodo (1991-1995), la variación del comercio (exportaciones más importaciones) fue 90 por ciento para la región y 60 por ciento para el total. En el segundo, esas variaciones corresponden a 6,7 por ciento y 12,5 por ciento, respectivamente. La razón para considerar el comercio regional es su participación relativa en el total: el intercambio del Uruguay con el Mercosur es próximo al 45 por ciento.

Si bien la propuesta metodológica completa se refiere a un conjunto amplio de dimensiones e indicadores, las estimaciones se realizaron para un número más restringido que intenta llegar a una primera aproximación.

La evolución de la participación femenina en el empleo asalariado durante el período 1991-1999 fue creciente (41,2 por ciento a 45,1 por ciento). Dicha tendencia se relaciona con el aumento de la participación en los sectores de servicios, tanto transables como no transables (9,4 por ciento).

### Acceso al mercado laboral

El valor del indicador 1.1 señala que la participación del empleo femenino aumentó en los dos períodos, acompañando la tendencia general del empleo, aunque en menor proporción (0,48 y 0,79). Como puede verse, entre 1995 y 1999, la respuesta del empleo femenino ante cambios del empleo total fue significativa y mayor que en el período anterior.

Entre 1991 y 1995, la participación del empleo femenino, en el total, fue prácticamente inelástica respecto a los cambios en el comercio regional y total, es decir, estos cambios no parecen haber influido en la evolución del empleo de las mujeres (indicador 1.2). El valor del indicador (0,43) con relación al comercio regional, en el segundo período, cuando éste desaceleró su crecimiento, muestra cierto incremento de la participación femenina.

La elasticidad de la brecha entre el desempleo masculino y femenino, ante cambios en el comercio (indicador 1.3), es positiva y cercana a 0 en todos los casos. Ello significa que el aumento del comercio no parece haber tenido efectos directos sobre las mismas: si bien no las incrementó, tampoco contribuyó a disminuirlas.

### Características de la inserción laboral

El aumento de la participación femenina en el empleo verificada en el período, en términos de inserción sectorial, es el resultado de dos tendencias opuestas: la disminución en el sector de bienes transables y el aumento en el de no transables.

En el primer subperíodo, el indicador 2.1a muestra que el empleo femenino reaccionó en forma prácticamente proporcional a lo acontecido con la evolución total para las ramas exportadoras (0,97); en las ramas sustitutivas de importaciones (indi-

cador 2.1b), si bien la tendencia fue similar, el impacto sobre la participación del empleo femenino fue menor (0,62).

Entre 1995 y 1999, en las ramas exportadoras la caída del empleo femenino es menor a la ocurrida para el total (0,50); en cambio, en las sustitutivas de importaciones, pese a la disminución general, el empleo femenino se recupera ligeramente (-0,32).

En síntesis, la apertura comercial no se tradujo en aumentos del empleo femenino en las ramas exportadoras, y, como resultado de la competencia externa, disminuyó, aunque a menor ritmo, en las ramas sustitutivas de importaciones.

Con referencia al sector de los servicios con alto consumo de no residentes (indicador 2.1c), en los dos subperíodos, las elasticidades son altas y positivas (0,87 y 0,91), es decir, que ante aumentos en el empleo total, los puestos de trabajo femeninos se vieron beneficiados en una proporción muy cercana.

Los mayores beneficios en términos de expansión del empleo femenino se dieron en los servicios no transables (indicador 2.1d). En estas actividades se observa que, en el primer período, la elasticidad del empleo femenino es alta en relación al aumento del total (1,66). Sin embargo, en el segundo período, la elasticidad negativa y mayor a uno (-1,52) estaría mostrando que, pese a la caída del empleo en estas actividades, el empleo femenino crece significativamente.

El valor de las elasticidades calculadas para los indicadores 2.2 es negativo, tanto con relación al aumento del comercio regional como al total. Pese a que en los dos subperíodos se registra un aumento de las exportaciones, la participación del empleo femenino en las ramas vinculadas al comercio exportador disminuye. Este resultado estaría indicando que, aun ante aumentos de las exportaciones, la participación del empleo femenino se contrae en esas ramas.

Los valores para el indicador 2.3 señalan la existencia de una relación muy débil entre el incremento de las importaciones y el empleo femenino en el sector sustitutivo de importaciones y, por lo tanto, no pueden extraerse conclusiones al respecto.

### Autonomía económica

La brecha salarial promedio disminuyó en promedio 9,4 por ciento entre 1991 y 1999 para todas las ramas de actividad.

El valor de la elasticidad del cambio, en la brecha salarial por sexo, en el sector de bienes transables ante cambios en el comercio, tiene distinto signo y magnitud en los dos subperíodos; en el primero (91-95), pese al aumento verificado en las exportaciones, el valor del indicador es casi 0. En el segundo período, ante una variación mucho menor de las exportaciones, el indicador presenta valores positivos y superiores a 1.

En el sector sustitutivo de importaciones, el valor del indicador señala que la relación entre el aumento de las importaciones y la brecha salarial de género es casi inexistente en el primer período, considerando el comercio total y regional, mien-

tras que en el segundo, el valor es de signo negativo y relativamente significativo (-0,43 y -0,70).

Los valores obtenidos para las elasticidades de las variaciones en las brechas salariales por sexo, estarían señalando que ante aumentos significativos del comercio, en el mejor de los casos, las brechas apenas disminuyen.

No parece verificarse un aumento en la dispersión salarial entre mujeres considerando los diferentes sectores: en el sector transable, si bien el valor del indicador es positivo (0.9), la variación de los salarios femeninos se dio prácticamente en la misma proporción que en el conjunto de ramas seleccionadas. Para el segundo período, en las ramas sustitutivas dicha variación es menor, lo que significa que ante un cambio de 10 por ciento en el salario promedio, en esas ramas aumenta alrededor de un 7 por ciento. Los sectores más beneficiados, relativamente, en este aspecto, fueron los servicios, donde el salario femenino tuvo un crecimiento ligeramente superior al promedio.

### Calidad del empleo

Los indicadores de calidad del empleo, medida por la cobertura de seguridad social, en el sector transable (indicador 4.1), tienen para los dos períodos un valor positivo y alto, lo cual sugiere que la pérdida de participación de las mujeres en la rama está acompañada por una disminución en la calidad del empleo, que inclusive tendió a agudizarse (0,72 y 1,12). En el sector sustitutivo de importaciones (indicador 4.2) no se registran cambios significativos en esta variable, al igual que en los servicios no transables (4.4). En el único caso en que el aumento del empleo femenino coincide con una mejora en la cobertura, es en el sector con alto consumo de no residentes (indicador 4.3).

La participación de las mujeres con cobertura de la seguridad social, en el total de los asalariados, es inelástica al aumento del comercio en el primer período. En el segundo, el valor del indicador aumenta considerablemente. Respecto al comercio exterior total, se incrementa en una proporción superior a la del total y en el caso del comercio con el Mercosur, en una proporción cercana a 1.

Los aumentos en las exportaciones están acompañados por una disminución de la cobertura de la seguridad social. El valor del indicador es sobre todo muy alto (y negativo) en el segundo período, pese a que las exportaciones crecen a una tasa menor (4.3). En el sector sustitutivo de importaciones, el valor del indicador señala una relación inelástica de la variable de interés ante cambios en las importaciones (4.4).

En síntesis, en el caso uruguayo, el aumento de las exportaciones no se dio sobre la base de la expansión del empleo en esas ramas y tampoco de la participación del empleo femenino, que se vio afectado casi en la misma magnitud que el total. Esto, probablemente, se relaciona con el perfil productivo exportador, basado en la producción agropecuaria y en el escaso proceso de transformación. La industria manufacturera fue la más afectada por la pérdida de puestos de trabajo, derivada del cierre de empresas que resultara de la competencia de las importaciones. Las

mayores pérdidas de puestos de trabajo, debido a este desplazamiento, parecen radicar en los sectores intensivos en trabajo femenino, como el textil, confecciones y marroquinería.

El proceso de apertura comercial en Uruguay favoreció, principalmente, la expansión de las importaciones y no dinamizó la industria manufacturera. En la primera parte de la década, la situación regional (Argentina y Brasil) dio lugar a un importante desarrollo de las ramas de servicios con alto consumo de no residentes, principalmente a través del turismo. El aumento del consumo, ligado a la disminución de la inflación y a la recuperación de los ingresos reales, repercutió sobre la expansión de los servicios. Todo esto contribuyó, seguramente, a que la disminución en la participación del empleo en los sectores de producción de bienes fuera más que compensado por el aumento en el resto de las actividades.

Adicionalmente, debe señalarse que los factores que actúan sobre la evolución del empleo y los salarios no están exclusivamente relacionados con la apertura comercial. La demanda de trabajo no está afectada solamente por la apertura y la globalización, y, al menos, deben considerarse otros dos factores: por una parte, el cambio tecnológico, que implica la reducción relativa del trabajo menos calificado, el desplazamiento de trabajo por capital, y cambios en los procesos de producción y de trabajo; y, por otra, los cambios en las instituciones y las regulaciones, que afectan el trabajo y las condiciones salariales de los trabajadores menos calificados, así como de aquellos que se insertan en industrias afectadas por la competencia de las importaciones. Por el lado de la oferta, los cambios en su composición relativa por sexo y en términos de calificación, son factores que también deben considerarse.

Por último, el resultado del cálculo de los indicadores advierte sobre las especificidades en la respuesta de las economías a los procesos de apertura comercial, y, en consecuencia, en el comportamiento del empleo y de las condiciones del trabajo femenino. Si bien se visualizan cambios positivos en la situación de las mujeres en el mercado de trabajo que pueden contribuir a la equidad de género, es necesario avanzar y profundizar en el conocimiento de estos fenómenos.

## Comentarios finales

Las políticas económicas, en particular las políticas comerciales y el desarrollo del comercio, no afectan por igual a regiones y a países, ni en cada uno de los países a los distintos grupos sociales. Las investigaciones en torno a esta temática sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género no son concluyentes. Es necesario avanzar en la investigación desde diferentes perspectivas y enfoques metodológicos; los aspectos económicos y cuantitativos deben complementarse con elementos cualitativos y con otros aspectos que tienen relación con la calidad de vida de mujeres y hombres.

El conjunto de indicadores diseñados no permite conocer todos los efectos relacionados con el comercio, sobre la situación de las mujeres trabajadoras, ni medir

todos los que se suponen. La selección realizada pretende conformar un cuadro ordenado y sintético de variables e indicadores que puedan relacionarse entre sí, procurando expresar una parte del fenómeno que se analiza, indicar y alertar sobre el sentido en que éste evoluciona.

Por lo tanto, la propuesta y la exploración en el cálculo de los indicadores, lejos de agotar el tema, plantean nuevas interrogantes, así como pistas para el desarrollo de futuras investigaciones.

El análisis de los efectos de género de los acuerdos comerciales, así como de otros relativos al desarrollo sustentable, puede formar parte de estudios globales desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. Esto supone incluir el género, tanto en las evaluaciones de los procesos de negociación de los acuerdos como de sus posibles efectos (tanto ex-ante como ex-post); identificar las políticas necesarias para reducir la desigualdad de género resultante de las políticas comerciales y la expansión del comercio, procurando aprovechar los beneficios o disminuir las posibles pérdidas. Entre los instrumentos necesarios para viabilizar la realización de dichos análisis, debe asegurarse la desagregación por sexo de los indicadores generales de impacto del comercio, tanto como incluir indicadores específicos de género. Los indicadores de tipo cuantitativo, que pueden aprovecharse para ejercicios de modelización, deben complementarse con indicadores cualitativos, que contribuyan a llenar vacíos de información. Es aconsejable que se identifiquen los sectores clave con relación al comercio, y se realicen estudios de caso, tanto en referencia a los sectores exportadores como a aquellos sensibles a la competencia de las importaciones.

Los análisis de género realizados separadamente de otros más generales, deberían contener una revisión global de la posición económica de las mujeres y del contexto general en relación a sus posibilidades de acceso al capital (crédito), a la tierra, a la educación, a la capacitación laboral y a la formación profesional. Asimismo, deberían incorporar al análisis la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y las asimetrías entre los trabajadores de ambos sexos en términos de empleo, desempleo, brecha salarial y segregación laboral por sexo, e incorporar un análisis de la economía del cuidado, y de los costos y beneficios del comercio para la misma.

La canalización de demandas y propuestas de las organizaciones de mujeres en los países del Mercosur, podrían contar con interlocutores como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), la Reunión Especializada de la Mujer (REM) o el Observatorio del Mercado de Trabajo. Estos, tanto por sus cometidos como por su representatividad, podrían contribuir, desde el punto de vista político y técnico, al desarrollo de instrumentos para el análisis de los efectos socioeconómicos y ambientales, y, en particular de género, de la política comercial.

## Bibliografía


Amarante, V.; Espino, A. 2001a. *Diferencias entre hombres y mujeres en el mercado laboral: revisión teórica y metodológica*. Serie Avances de Investigación AI 1/01. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR.

_____. 2001b. *Segregación laboral por sexo en el mercado de trabajo en Uruguay. 1986-1999*. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. UDELAR.

Baldwin, R. 1995. The Effect of Trade and Foreign Direct Investment on Employment and Relative Wages. *NBER Working Paper* N° 5037. Cambridge (MA).

Berik, G. 2000. Mature Export-Les Growth and Gender Wage Inequality in Taiwan. *Feminist Economics*, 6 (3): 1-26.

Burda, M.; Dluhosch, B.1999. Globalization and European Labour Markets. En: Horst Siebert, ed., *Globalization and Labour*, pp. 181-207. Tübingen: Mohr Siebeck.

Çagatay N. 1996. *Gender, Trade and the WTO*. Documento para UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, para la preparación de la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, 4-6 septiembre 1996, Jakarta.

Carr, M.; Alter Chen, M.; Tate, J. 2000. Globalization and Home-Based Workers. *Feminist Economics*, 6 (3): 123-142.

CNS. 1999. *El Estado Uruguayo y las Mujeres. Monitoreo de políticas públicas*. Comisión Nacional de Seguimiento a los Compromisos de Beijing Montevideo.

Ertürk, K.; Çagatay, N. 1995. Macroeconomic Consequences of Cyclical and Secular Changes in Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling. *World Development* 23 (11): 1969-1977.

Espino, A.; Staveren, Irene van. 2001. *Instrumentos para la equidad de género: UE-México, UE- Mercosur* WIDE/GEM/CISCSA. Bruselas.

Flacso. 1999. *El ICC: Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*. Chile.

Fontana; Joekes, S.; Masika, R. 1998. *Global Trade Expansion and Liberalisation: Gender Issues and Impacts. Study* for DFID, UK. Brighton: BRIDGE, University of Sussex.

Gálvez, T. 2000. *Aspectos económicos de la equidad de género*. VIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chile.

Gregory, M. 2000. Employment and Labour Markets: Some Issues for the New Millennium. *International Journal of Manpower* 21 (3/4): 160-176.

Joekes, S.; Weston, A. 1994. *Women and the New Trade Agenda*. New York: UNIFEM.

Kucera, D.; Milberg, W. 2000. Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the "Wood Asymmetry". *World Development* 28 (7): 1191-1210.

Lawrence, R. 1996. *Single World Divided Nations? International Trade and OECD Labour Markets*, Paris: OECD Development Centre.

Leamer, E. 1999. Competition in Tradables as a Driving Force of Rising Income Inequality. En: Horst Siebert, ed., *Globalization and Labour* : pp. 119-152. Tübingen: Mohr Siebeck.

Rodrik, D. 1999. Globalisation and labour or if globalisation is a bowl of cherries, why are there so many glum faces around the table. En: R. Baldwin, R. Cohen, R., A. Shapir, T. Venables, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*: Cambridge: University Press.

Staveren, I. van. 2001a. *Gender and Trade Indicators: A Contribution to a Sustainability Impact Analysis for EU Trade*.

_____. 2001b. Gender Biases in Finance. En: Caroline Sweetman, ed., *Gender, Development, and Money:* pp. 9-17, Oxford: Oxfam.

_____. 2002. Global Finance and Gender. En: Jan-Aart Scholte y Albrecht Schnabel, *Civil Society and Global Finance*. Tokyo: United Nations University Press. (Próximamente)

Vaillant, M.; Casacuberta, C. 2001. *Trade and jobs in Uruguay in the 1990's*. Montevideo. Mimeo.

Wood, A. 1991. North-South Trade and Female Labour in Manufacturing: an Asymmetry. *Journal of Development Studies* 27 (2): 168-189.

_____. 1999. Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom. En: R. Baldwin, R., Cohen, A. Shapir, T. Venables, *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*. Cambridge; University Press.

# Dimensiones de género en la agenda del financiamiento para el desarrollo

Maria S. Floro*
American University, Washington D.C., Estados Unidos

*La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y una condición para la justicia social, y es también un pre-requisito necesario y fundamental para la equidad, el desarrollo y la paz.*

IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres: Plataforma de Acción, Beijing 1995.

*La eliminación del prejuicio de género como una "distorsión del desarrollo" o un "cuello de botella del desarrollo" debe ser un objetivo central de la política pública, no sólo por derecho propio, por razones de igualdad, sino también como una necesidad para que se haga realidad el desarrollo de las ganancias del comercio y la globalización.*

Noeleen Heyzer, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Bangkok, febrero de 2000.

Este artículo trata sobre la próxima agenda del financiamiento para el desarrollo, resaltando las importantes dimensiones de género en ese proceso. En su versión completa, examina los temas financieros asociados con la movilización de recursos nacionales; la movilización de recursos internacionales; el comercio internacional; la cooperación financiera internacional, y la deuda externa. Este es un extracto del contenido del documento.[1]

El desafío clave que enfrentan los gobiernos y los cuerpos internacionales es asegurar que los procesos de movilización y de asignación de recursos promuevan las metas generales de desarrollo, incluyendo el social y la igualdad de género, y la realización de aquellas relativas a los derechos humanos y a las formas democráticas de gobernabilidad (*governance*), que fueron acordadas internacionalmente (Unifem, 2000; UN, 1993; UN, 1994; UN, 1995a, 1995b, 1995c). Deben tomar en cuenta no sólo la cantidad de fondos que pueden ser movilizados para el desarrollo, sino también los términos bajo los cuales estos fondos son obtenidos.

Por lo tanto, es imperativo que los gobiernos entiendan el rol de las mujeres en los procesos económicos asociados con el desarrollo. Se necesita reconocer la totalidad de los aportes de las mujeres –a través del trabajo remunerado de mercado y del trabajo no remunerado fuera del mercado–, al formular e implementar estrategias de

---

* Documento de trabajo realizado para The United Nations Development Fund for Women, Unifem, en la Preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas: Financiamiento para el Desarrollo 2002, 22 de abril 2001.

1. No obstante, la bibliografía se incluye en extenso.

desarrollo financiero. Cualquier esfuerzo de trabajo para el desarrollo –ya sea por medio de proyectos, programas y/o políticas macroeconómicas– no logrará cumplir con las metas de desarrollo humano sustentable, a menos que trabaje en pro de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres.

Es crucial examinar la interacción entre las actividades de mercado y las actividades fuera de éste, para una evaluación completa de las implicancias de género en el proceso de desarrollo, y en los medios para financiarlo. Las normas de género continúan determinando la división del trabajo en la familia, y las mujeres llevan a cabo la mayor parte de la labor no remunerada mediante el desempeño de sus roles de administradoras del hogar y dispensadoras de cuidado infantil (Benería y Feldman 1992; Elson,1993; UN, 2000; UNDP, 1995). Encuestas recientes sobre el uso del tiempo muestran que más de la mitad del tiempo total de trabajo de las mujeres es gastado en trabajo no remunerado fuera del mercado, pasando por el cuidado de los/as niños/as, las tareas domésticas, hasta el cuidado de las personas enfermas (UNDP, 1995; UN, 2000; Goldscmidt-Clermont, 1995; Floro, 1995). Cuando se comparan los datos de tiempo utilizado en trabajos remunerados de mercado, las mujeres ocupan, en promedio, entre el 50 y el 70 por ciento del tiempo en esos trabajos en relación a los hombres, pero casi dos veces más de tiempo en labores no remuneradas. Las políticas macroeconómicas continúan dando por sentado que existen estas actividades económicas fuera del mercado, que tienen lugar mayormente dentro del hogar, y, por lo tanto, continúan asumiendo implícitamente que el trabajo no remunerado de las mujeres puede ser aumentado de forma ilimitada para cumplir con los requisitos de producción de bienes y servicios, tanto del mercado como fuera de él (Elson, 1991; Grown, Elson y Çagatay, 2000).

Financiar el desarrollo involucra la transferencia de fondos entre países, sectores, instituciones, familias e individuos, a través del amplio rango de instituciones y estructuras que sirven como canales, intermediarios y/o facilitadores de ahorro y de inversión. Las políticas financieras, monetarias, fiscales y de comercio, que dirigen la economía y gobiernan las acciones de las instituciones, influyen no sólo sobre la movilización de recursos, sino también sobre el grado de control de estos recursos y de su asignación a varios usos.

Es en este sentido que los sistemas fiscales, financieros y de comercio tienen contenido social. Los procesos a través de los cuales se reúne la información relevante sobre usos alternativos, el tipo de costos y beneficios incluidos en la toma de decisiones, y la manera en la cual los proyectos son examinados y seleccionados dan cuerpo a normas sociales y de género, y tienen importantes consecuencias, tanto sociales como económicas.

Por ejemplo, el volumen y el alcance de los bienes y servicios no mercantilizados cambia invariablemente en respuesta a las reformas de las políticas y a otras fuerzas económicas y sociales. El nivel de su producción se incrementa cuando la provisión de servicios sociales en el ámbito de gobierno es limitada o reducida, o cuando los costos de mercado para adquirir estos bienes y servicios se tornan imposibles de afrontar.

Por lo tanto, cualquier evaluación de las políticas fiscales, de comercio y financieras, de la cooperación para el desarrollo, así como de los sistemas de gobierno, de la coordinación e intermediación financiera, requiere de un estudio más amplio, no sólo en relación con una mayor producción de mercado o con el aumento de los ingresos monetarios, sino también con las variaciones en la carga del trabajo no remunerado y en la calidad de la vida laboral. Una ventaja competitiva incrementada, una mayor productividad basada en el mercado y un nivel promedio más alto de entradas y de consumo no transmiten adecuadamente los otros cambios importantes que pueden haber resultado de una determinada política.

Los miembros de la familia, particularmente las mujeres pobres, pueden haber sido llevadas a emplear estrategias para salir adelante, como la de trabajar más horas, en condiciones degradantes de trabajo y con una aumentada intensificación del trabajo. La invisibilidad del aumento del trabajo no remunerado y un nivel más alto de estrés seguramente darán una impresión falsa de la eficacia de la estrategia de la política y del desarrollo.

La incorporación del género en la creación de las políticas no debe caer en una fórmula como la de "añada género y agite", sino que debe ser transformatoria por naturaleza. Esto requiere repensar las políticas macroeconómicas y las estrategias para financiar el desarrollo, basadas en una comprensión más amplia de los roles y de las relaciones de género. Esto involucra, entre otras cosas, la integración de los objetivos de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres, y el reconocimiento del sector vital de la economía que está fuera del mercado, en las resoluciones y las recomendaciones de las políticas del financiamiento para el desarrollo.

## Movilización de recursos nacionales

### Transversalizando el género en el sector financiero nacional

Un sistema financiero que funcione bien y que facilite la movilización de recursos domésticos es esencial para lograr un desarrollo humano sustentable (UN A/AC.257/12, 2001). Los gobiernos juegan un rol crucial en esta materia, no sólo al facilitar la eficacia y la innovación de los servicios financieros, sino también al orientar el desarrollo de su sector financiero hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo social y económico de sus países, así como al realzar el bienestar de todos los individuos, mujeres, hombres, niñas y niños.

El desafío para los gobiernos es desarrollar un entorno habilitante para el crecimiento del sector financiero, de manera que promueva el desarrollo sustentable y la igualdad de género. Los mercados financieros son propensos a invasivas fallas de mercado, y los intereses privados de las instituciones financieras pueden, y así lo han hecho, desviarse de los intereses públicos y sociales (Stiglitz, 1993, 1999). Esto hace que la recomendación del Secretario General de las Naciones Unidas de "establecer instituciones regulatorias y supervisoras efectivas para, entre otras cosas, reducir la

toma de riesgos excesivos y el peligro moral", sea un paso crítico hacia el fortalecimiento del sector financiero nacional (UN A/AC.257/12, 2001).

Pero mientras las instituciones financieras son propensas a tomar riesgos excesivos, también tienden a ser conservadoras cuando hay que servir a las personas pobres, y en particular a las mujeres. Las instituciones financieras, a menudo, escogen racionar sus servicios financieros, por ejemplo, las facilidades de ahorro y crédito, y dar servicios sólo a ciertos individuos, familias o negocios (Germidis y otros/as, 1991; Floro y Yotopoulos, 1991; Ghate, 1992; Murdoch, 2000; Stiglitz, 1993). En realidad, muchas instituciones financieras formales –fondos de pensiones, compañías de inversión, bancos comerciales, bancos de desarrollo y otras– han fallado en servir a grupos sociales completos, incluyendo a las mujeres pobres. Estas instituciones pasan por alto muchas necesidades de servicio financiero de las mujeres, a causa de los prejuicios de género imperantes y de las desigualdades que sufren como empresarias, granjeras, trabajadoras asalariadas, administradoras del hogar, ahorristas y prestamistas.

Al considerar una política de gobierno que realce tanto la eficiencia de la movilización de los recursos domésticos, así como los resultados en el bienestar, un análisis con conciencia de género exige que pensemos acerca de las mujeres y de los hombres como proveedores de ahorros y como usuarias/os de crédito, con distintas y multifacéticas necesidades de servicios financieros. Las políticas financieras y fiscales de los países, así como las reformas institucionales, deben tomar en cuenta estas diferencias basadas en el género cuando hacen esfuerzos por fortalecer, aumentar y profundizar sus sectores financieros y por mejorar sus sistemas de impuestos.

Una movilización de ahorros efectiva y sensible al género requiere una comprensión más amplia de los roles, necesidades y restricciones específicos. Dadas sus circunstancias sociales y económicas divergentes dentro y fuera del hogar, las mujeres y los hombres tienen un patrón de ahorro diferente, y diferentes necesidades de servicios financieros. Aunque la literatura sobre género y ahorro es escasa, un pequeño pero creciente cuerpo de literatura sugiere enfáticamente que hay diferencias en las decisiones de ahorro, así como en las actitudes de riesgo, tanto en economías desarrolladas como en las en vías de desarrollo (Bajtelsmit y Van Derhei, 1997; Sunden y Surette 1998; Bajtelsmit y Bernasek, 1996; Hungerford, 1999; Floro y Seguino, 2000). Estos estudios también muestran que las opciones y restricciones que enfrentan las mujeres difieren de aquellas de los hombres y, por tanto, su comportamiento de ahorro puede también diferir.

Existe ahora un creciente reconocimiento de que las personas pobres, especialmente las mujeres, tienen una capacidad de ahorro mucho mayor de lo que se había pensado anteriormente (Fong y Perrett, 1991; Germidis y otros/as, 1991; Murdoch, 2000). Estos ahorros pueden provenir de envíos de trabajadores migrantes, así como de las ventas de cosechas y de pequeñas y microempresas. Varios estudios acerca de los grupos de ahorro informales entre mujeres, en diferentes países, argumentan que la propensión general hacia el ahorro de las mujeres pobres es más fuerte que la de su contraparte masculina (Fong, 1991; Doss, 1996).

Aunque la capacidad de ahorro de las mujeres pobres es claramente limitada, la existencia de clubes y organizaciones de ahorro informales entre mujeres, en muchos países, indica su fuerte propensión a ahorrar. Esto puede ocurrir sólo durante los períodos de superávit periódico, y, cuando lo hacen, la cantidad real ahorrada puede ser sorprendentemente grande, en relación a la entrada (Adams y Fitchett, 1993). Sin embargo, las instituciones financieras no logran proporcionar facilidades de ahorro adecuadas a las mujeres pobres. Los banqueros, por ejemplo, normalmente suponen que el interés pagado sobre los ahorros será siempre el mayor incentivo para el ahorro. La evidencia disponible demuestra que, para muchas mujeres, particularmente las que provienen de hogares pobres, la seguridad de los ahorros y el acceso al crédito son las razones más importantes para el ahorro (Fong y Perrett 1991; Abiad, 1995). Otras preocupaciones, tales como la privacidad de las cuentas y la proximidad y el fácil acceso a los fondos depositados, son también cruciales.

Las instituciones financieras informales proliferan, especialmente en los países en vías de desarrollo. Pero las limitaciones intrínsecas de estas instituciones, para expandir sus servicios y para diversificar y amalgamar riesgos, sugiere la necesidad de un plan amplio de movilización de recursos, que involucre esfuerzos coordinados del gobierno y del sector privado, especialmente de las instituciones financieras, para satisfacer necesidades específicas de género para el ahorro y otorgar facilidades de crédito convenientes y confiables. Tal movilización podría conducir a un aumento del ahorro y de la inversión productiva.

La movilización de recursos también plantea las preguntas acerca de "para quién" y "para qué" se usan estos fondos. La falta de acceso al crédito por parte de las mujeres es reconocida ampliamente como una de las restricciones clave que limitan su actuación en las actividades productivas (Goetz y Sen Gupta, 1996; Ackerly, 1997). Muchas mujeres pobres no poseen derechos a la tierra, y tienen sueldos más bajos (Agarwal, 1995; Otero y Rhyne, 1994). Esto significa que no pueden ofrecer un colateral adecuado. Los negocios de las mujeres tienden a ser pequeños, y los requisitos para obtener un crédito bancario –en términos de tiempo para procesar las solicitudes y para reunir la documentación necesaria, y los altos márgenes que les cargan a los préstamos– las desaniman, frecuentemente, a acercarse a estas instituciones para sus necesidades financieras.

Aun cuando las mujeres que solicitan préstamos presentan características financieras iguales a las de los hombres, las actitudes y prácticas discriminatorias por parte de los prestamistas crean barreras. La norma de género reinante de que "las mujeres son generadoras suplementarias de ingresos", aun cuando contribuyan a una parte sustancial de la entrada familiar, parece impregnar las decisiones de muchas instituciones financieras (Manning y Graham, 2000). A causa de esta actitud y de la devaluación social y económica del trabajo productivo de las mujeres, éstas sólo tienen un acceso limitado a los fondos movilizados a través de la intermediación financiera.

## Transversalizando las finanzas del sector público

La era de la globalización ha traído consigo nuevos desafíos a los gobiernos, en su tarea de movilizar y administrar las finanzas públicas. De manera creciente, este medio de financiar el desarrollo ha quedado sujeto a incertidumbres cada vez más grandes en el entorno internacional, y a presiones más fuertes por parte de instituciones financieras y multilaterales. La globalización también hizo que se tornasen más críticos los roles de los gobiernos como actores y/o referentes en la provisión de bienes públicos y servicios sociales.

### *Políticas impositivas*

Contrariamente a la noción que sostiene que las políticas impositivas son neutrales en cuanto al género, los estudios efectuados por Apps (1981) y Groenewegen (1981) indican que la estructura impositiva y la unidad a la que se aplican los impuestos, afectan el incentivo para que las mujeres trabajen en el mercado laboral. Por ejemplo, la declaración de impuestos conjunta, por parte de las parejas casadas, tiene como resultado que el cónyuge de menores ingresos, usualmente la esposa, se enfrente a una tasa impositiva marginal más alta. Esto lleva seguramente a la falta de incentivos para que los padres y los empleadores, así como las mismas niñas y mujeres, inviertan en la educación de las mujeres. Como resultado, se perpetúa la percepción de que las mujeres tienen pocas "capacidades" y, por tanto, baja "productividad".

Un segundo tema acerca de los impuestos, que tiene un impacto diferente en el bienestar de las mujeres y de los hombres, es el porcentaje de impuestos indirectos, tales como impuestos a las ventas y al valor agregado (IVA), cuando se compara con el impuesto directo sobre ingresos personales o empresariales. Muchos países en vías de desarrollo, tales como India, Filipinas y partes de Africa al sur del Sahara, se apoyan, en gran parte, en los impuestos indirectos, y obtienen de los impuestos directos un porcentaje más bajo de la recolección impositiva total. Esto es, en parte, el resultado de la caída de las rentas bajo la liberalización del comercio. La aplicación de impuestos indirectos se debe también a presiones políticas que limitan la implementación de un sistema impositivo progresivo, así como también a la administración ineficiente de la recolección de impuestos que hace que la evasión impositiva sea fácil.

Este tema es relevante para las mujeres y para los grupos de bajos ingresos, a causa de su implicancia en la distribución del ingreso y en los precios relativos. Dado que los grupos de bajos ingresos tienden a consumir un porcentaje más alto de sus ingresos que los grupos de altos ingresos, si todos los impuestos fueran indirectos se puede dar por sentado que las personas con bajos ingresos tendrían una tasa promedio de impuestos más alta que las personas con altos ingresos. Este impacto se reduciría si los impuestos fueran aplicados selectivamente sobre artículos suntuarios, consumidos mayormente por los ricos, y si los alimentos y artículos de vestir básicos estuvieran exentos.

Las mujeres, así como otros grupos de bajos ingresos, probablemente se beneficien cuando un porcentaje más alto de la renta impositiva provenga del impuesto directo. Ellas representan aproximadamente la mitad de la población, pero ofrecen casi un tercio de los ingresos a los que se le aplican impuestos (como en el caso de Australia). En muchos países en vías de desarrollo, esta proporción puede ser todavía más baja. Más aún, el efecto del impuesto indirecto dependería de si se aplica sobre mercaderías básicas, tales como alimentos básicos, o sobre artículos de lujo o no esenciales, tales como vehículos utilitarios deportivos, colonias vacacionales, entre otros. El primero tiende a reducir el porcentaje del requerimiento total de consumo alcanzado por compras de mercado, al volverse éstas más caras. Esto probablemente aumenta la demanda de trabajo no remunerado, por parte de las mujeres, para la producción de substitutos de mercado a nivel familiar.

Este tipo de exención impositiva –y las categorías, instituciones, individuos y actividades afectadas– tiene también implicancias de género. Las deducciones impositivas para gastos, tales como los costos del cuidado infantil, por ejemplo, tienen conexión con la participación forzosa de la labor de las mujeres. Cuando una mujer entra en la fuerza laboral, no sólo paga una parte de su ingreso en impuestos, sino que debe pagar también por aquellos costos resultantes de su decisión de trabajar. El crédito impositivo por cuidado infantil deja mucho que desear para la mayoría de las familias, y es casi inexistente para la mayor parte de las familias de bajos ingresos, en muchos países.

Los sistemas de beneficios impositivos para ahorros de jubilación privados también operan en la línea de las desigualdades de género existentes, y pueden reforzarlas o reducirlas. Por ejemplo, el subsidio impositivo de los ahorros de jubilación puede tener prejuicios de género, si las mujeres tienen menos oportunidades de trabajar en empleos de tiempo completo con beneficios sociales, experimentan más frecuentemente interrupciones forzosas de su trabajo, debidas a responsabilidades familiares, y ganan, en promedio, menos que los hombres (Hungerford, 1999). Como resultado, las mujeres acumulan menos beneficios con esos esquemas.

La selección de impuestos y aranceles necesita, por tanto, asegurar que sean administrativamente viables y equitativos, y que su incidencia no cargue en forma desproporcionada a las mujeres. Esto significa asegurar que el proceso de adopción de impuestos promueva la transparencia, la equidad, incluyendo la igualdad de género, y la participación de las mujeres en su formulación, planificación y evaluación.

### *Gasto público*

Los presupuestos de gobierno son cruciales para la provisión de los bienes públicos y de los servicios esenciales, como la educación, la salud y la infraestructura básica, que los mercados no proveen de forma adecuada. Sin embargo, estos instrumentos de las políticas no impactan en hombres y mujeres de igual forma. Sus efectos directos e indirectos sobre los segmentos de la población más vulnerables y en desventaja, en particular las mujeres y los niños, son cruciales para evaluar si sirven a

las metas de desarrollo humano y crecimiento económico sustentable. Como tal, hay necesidad de revisar en detalle las prioridades de los gastos del gobierno, en términos de cómo tratan las necesidades de mujeres y hombres, y en términos de su impacto sobre el bienestar de ambos, especialmente en el ámbito del trabajo no remunerado. Esto requeriría extender la recomendación de la Secretaría General de las Naciones Unidas para el establecimiento de procedimientos presupuestales transparentes y participativos (UN, 2001: A/AC.257/12 párrafo 35), a fin de incluir el análisis de género y la participación de las mujeres en ellos. El grado en que los gobiernos pueden satisfacer las necesidades básicas y proveer los servicios esenciales de hombres, mujeres, niñas y niños, es una medida fundamental de la legitimidad de cualquier gobierno.

La reducción del gasto público en servicios sociales esenciales ha sido un elemento clave en la reducción del tamaño del sector público o del gobierno. Esto está muy lejos de la Iniciativa 20/20, aprobada por la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, que hizo un llamado para que el 20 por ciento de los presupuestos nacionales de los países en vías de desarrollo y el 20 por ciento de la ayuda de los donantes, sean asignados a servicios sociales. La disminución del aporte del gobierno en salud, educación, vivienda, servicios públicos y saneamiento, ha llevado a que, en muchos países, no se disponga de los medios para proveer los bienes y servicios básicos, que son vitales para el sustento humano. Esto tiene consecuencias adversas para la supervivencia de la familia, y serios efectos a largo plazo sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico.

La presión resultante para expandir los bienes y servicios fuera del mercado recae, en gran medida, sobre las mujeres, quienes son las proveedoras primarias del sustento del hogar y las administradoras de la comunidad. Los cortes en los programas sociales clave, por ejemplo los de salud, aumentarán, seguramente, el trabajo no remunerado de las mujeres, elevando, al mismo tiempo, los costos del desarrollo de los recursos humanos en escuelas y universidades (Elson, 1991; Jolly y Stewart, 1987; Çagatay y otros/as, 1995; Benería y Feldman, 1992).

El diseño, desarrollo, adopción y ejecución de todos los procesos presupuestarios deberían promover las oportunidades económicas de las mujeres, y un acceso equitativo a los recursos productivos, y deberían también hacerse cargo de las necesidades básicas de las mujeres, particularmente las de aquellas que viven en condiciones de pobreza (Plataforma de Acción de Beijing 1995, párrafo 8(d)). Esto significa eliminar los cortes abruptos en los bienes y servicios públicos, que hacen soportar la carga del ajuste económico en las mujeres y en las personas pobres.

Una evaluación sensible al género de los presupuestos del sector público involucra el reconocimiento de la importancia del sector fuera del mercado y de su interacción dinámica con los resultados del mercado. En las áreas rurales pobres, por ejemplo, la ausencia de la infraestructura básica para el agua significa, muchas veces, que las mujeres y las niñas tengan que pasar largas horas recolectando agua y combustible. Durante los períodos de austeridad fiscal, los niveles de consumo familiar pueden no

disminuir tanto, debido a las estrategias de recortes aplicadas por los miembros del hogar, particularmente por las mujeres, que aumentan las horas y la intensificación de la carga laboral (World Bank, 1998; Sparr, 1994; Çagatay et al., 1995; Grown et al., 2000). Este hecho significativo es dejado de lado en la mayoría de las evaluaciones sobre los impactos de las políticas públicas.

En décadas recientes, la reducción del rol del gobierno ha llevado a la aparición de nuevos mercados e instancias en los servicios públicos, los servicios de salud y en la educación (Elson, 1993). En algunos países, se han forjado asociaciones de los sectores público y privado para tratar aspectos específicos de la reducción de la pobreza. Se han establecido fondos de inversión social, por ejemplo, en Bolivia y parte de América Latina. Tales programas, y otros de protección social, cuyo diseño no contempla las diferencias de género en los riesgos y en la vulnerabilidad, pueden tener impactos de género importantes, muchas veces no buscados (Banco Mundial 2001). Si ignoran las dimensiones de género de la pobreza, serán incapaces de tratar las necesidades específicas de las mujeres pobres y excluirán a las mujeres como participantes y beneficiarias.

La asignación del gasto público debe también considerar las necesidades especiales de las mujeres, las cuales son tratadas inadecuadamente o, incluso, dejadas de lado por las operaciones de mercado. Estas incluyen, entre otras, la violencia en contra de las mujeres y la carga desproporcionada del cuidado de los niños/as y de las personas enfermas y dependientes (incluyendo aquellas con VIH/SIDA). Hay una necesidad urgente de asignar más recursos para enfrentar estos problemas específicos de las mujeres a través de la provisión de servicios, tales como el asesoramiento sobre la violencia doméstica y el apoyo para el cuidado infantil. En Kenia, por ejemplo, la provisión de cuidado infantil a bajo costo tiene un impacto sustancial sobre las tasas de inscripción escolar de niñas de 8 a 16 años, ya que, después de controlar otros factores, esto aumenta la capacidad de las niñas para permanecer en la escuela (Banco Mundial 2001). Muchos países ya han implementado programas que tratan el tema de la violencia doméstica, entre los que se cuentan Argentina, Australia, Canadá, México, Suecia y Estados Unidos (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).

En muchos países pobres en vías de desarrollo, el vacío financiero en la agricultura no ha sido llenado por el sector privado. En realidad, la pobreza rural permanece de manera profunda y tiene un carácter de género. Los temas de la seguridad alimentaria y de la reducción de la pobreza siguen sin ser abordados adecuadamente, a menos que los gobiernos movilicen recursos y los asignen con el fin de cerrar las brechas financieras en los sectores estratégicos de la alimentación y en los sectores rurales con servicios deficientes, y con el fin de realzar las capacidades productivas de las mujeres en esas áreas.

La planificación del gasto público debería, por tanto, asegurar que se llegue a las prioridades de una manera que refleje las necesidades y los requerimientos públicos expresados democráticamente. Existe una gran necesidad de una innovación institucional y de la inclusión social para transformar los procesos presupuestarios,

de forma que las inversiones nacionales se tornen consistentes con las prioridades sociales, incluyendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Los procesos presupuestarios financieros y las instituciones públicas efectivas pueden aumentar la transparencia y legitimar la recolección de las rentas públicas.

En años recientes, se ha iniciado un análisis sensible al género de los presupuestos gubernamentales, y ha sido implementado en un número creciente de países, incluyendo Malawi, Kenia, Sudáfrica, Tanzania, Sri Lanka, Barbados, Australia, el Reino Unido y Canadá, como un emprendimiento, en cooperación, de la sociedad civil, especialmente las ONG, Unifem, la Secretaría del Commonwealth, e instituciones gubernamentales (Unifem, 2000; Budlender, 2000). Esta aproximación ofrece una forma para que las mujeres hagan responsables ante ellas a sus gobiernos –locales, regionales y nacionales–, como ciudadanas y como votantes. La implementación de los compromisos de las conferencias internacionales, las declaraciones de las políticas nacionales y las obligaciones ante los tratados sobre derechos humanos, pueden ser vinculadas a las decisiones del gobierno sobre el gasto y la recaudación de las rentas públicas. Más aún, un análisis presupuestario sensible al género ofrece una comprensión más profunda de la ineficacia y de las desigualdades basadas en el género, que existen dentro del gobierno y de la sociedad, así como una forma sistemática de tratarlas a través de las finanzas públicas.

## Movilización de recursos internacionales

Los beneficios del crecimiento sin precedentes de los flujos internacionales de capital privado, así como sus costos, no sólo están distribuidos de manera desigual entre el norte y el sur, sino también a través de los sectores, hogares e individuos, particularmente entre las mujeres y los hombres. Estos impactos diferenciados por género se reflejan de manera típica en los cambios resultantes en el empleo, los salarios y en la carga del trabajo no remunerado de las mujeres y de los hombres. Existen también efectos a largo plazo, con su consiguiente impacto en la estabilidad o volatilidad del crecimiento económico, y en los costos sociales adjuntos, así como en el trabajo no remunerado adicional afrontado por hombres y mujeres.

Los flujos de capital privado extranjero se encuentran altamente concentrados. La mayoría de ellos se producen dentro de las naciones de la OCDE y, en menor grado, de un puñado de países en vías de desarrollo, en especial las economías más altamente industrializadas de América Latina y del Este de Asia. Los países africanos al sur del Sahara han recibido muy poca afluencia de capital extranjero, con excepción de Nigeria (a causa de sus recursos petroleros) y de Sudáfrica.

En países con baja movilidad y afluencia de capital, la decisión sobre cómo y de qué manera se revierte esta tendencia tiene implicancias de género. Los países y las instituciones que apoyan la inversión extranjera directa deberían evaluar el impacto de las políticas usadas para atraerlos, desde la perspectiva del desarrollo sensible al género, junto con la forma y la dirección de los flujos de inversión. Por ejemplo, el

uso de los incentivos basados en los impuestos, tales como la exención de impuestos para compañías extranjeras, puede incrementar otros impuestos que carguen a las mujeres de manera desproporcionada. Además, las prioridades de asignación presupuestaria pueden ser alteradas; los proyectos de infraestructura, que en principio beneficiarían a los inversionistas extranjeros, pueden restringir los recursos disponibles para otros gastos presupuestarios, como, por ejemplo, la provisión de servicios sociales.

Las prioridades presupuestarias, los incentivos a la inversión y las políticas relacionadas con estos temas no deberían aprobarse solamente sobre la base del retorno (beneficios) y de los costos monetarios esperados, sino también en términos de los costos y beneficios sociales, y de la distribución de sus potenciales efectos entre hombres y mujeres. La exclusión del sector fuera del mercado –particularmente el trabajo no remunerado realizado– y de los costos y beneficios sociales de los debates acerca del estándar monetario, la inversión y la política financiera, incluyendo la liberalización financiera, puede llevar a una evaluación gravemente errónea de sus impactos sobre el desarrollo. Las ganancias esperadas de los flujos libres de capital extranjero nunca alcanzan a los verdaderos costos de acompañar una mayor volatilidad del mercado.

Los términos, tiempo y forma en los cuales el capital privado extranjero entra al país, determinan de manera crítica si este capital va a apoyar o a socavar los objetivos sociales y el desarrollo sustentable. Como resultado, existe la necesidad de reglas consistentes y transparentes, de un monitoreo apropiado y, por sobre todo, de un marco regulatorio que realce, con perspectiva de género, el impacto de desarrollo social de las inversiones extranjeras directas, y contribuya a la igualdad de género, al crecimiento económico sustentable y a otras metas de desarrollo. Esto conlleva desarrollar procesos participativos de toma de decisiones, al identificar áreas prioritarias y enlaces sensibles al género con empresas locales, que permitan transferencias reales de *know-how* técnico y procesos de producción mejorados para empresarios y empresarias, incrementos en las oportunidades de empleo regular para ambos sexos, y la provisión de beneficios y salarios reales más altos para los trabajadores y las trabajadoras.

La movilidad de capital sin regulación tiende a promover una tendencia fiscal y monetaria deflacionaria, ya que crea la expectativa de una oferta ilimitada de capital privado, y, como resultado, las tasas de inversión pública pueden decaer. La caída de las inversiones públicas, en especial, puede tener graves consecuencias para las trabajadoras. La baja en el subsidio de las necesidades básicas ha sido acompañada de la liberalización financiera y de la entrada al país de compañías extranjeras para la provisión de servicios esenciales. Al igual que los cortes del gobierno en los servicios sociales, la introducción de tarifas usuarias determinadas por el mercado ha significado el aumento en la carga laboral de las mujeres que pertenecen a hogares que son demasiado pobres para pagar dichas tarifas. Tal enfoque sobre el financiamiento para el desarrollo supone, de manera implícita, un suministro ilimitado de trabajo femeni-

no, disponible para compensar cualquier déficit en la provisión de los servicios básicos proporcionados.

Existe un consenso emergente acerca de la necesidad de una mayor regulación de los mercados financieros internacionales, lo que se hizo evidente en la reciente Declaración Conjunta de los Codirectores en la Conclusión de la Segunda Sesión Substantiva del Comité Preparatorio sobre Financiamiento para el Desarrollo (febrero 2001). Pero la regulación requiere que los gobiernos nacionales, las sociedades civiles, así como las organizaciones internacionales, desarrollen su capacidad de monitorear los movimientos de capital a través de las fronteras nacionales. También exige la apertura de oportunidades para que la ciudadanía y las organizaciones de mujeres inicien debates públicos con relación al papel apropiado del capital extranjero en el plan de desarrollo económico y social.

## Comercio internacional

La liberalización del comercio tiene un impacto extensivo sobre la estructura y la escala del empleo. Ha alterado la distribución de los recursos –labor, tierra y otros– entre sectores de producción "comerciables" y "no comerciables", y entre empresas de negocios y familiares. La liberalización del comercio también ha modificado las relaciones de producción, tanto en los sectores formales como en los informales. Esta transformación no ha dado resultados neutrales en lo que a género se refiere; tiene efectos diferentes sobre hombres y mujeres, en términos de carga social, remuneraciones, empleo y nivel de trabajo no remunerado (Williams, 2000; World Council of Churches, 2001; WEDO, 1999). Su efecto tampoco es uniforme a través de los países ni entre las mujeres. Los lazos entre género, comercio y crecimiento difieren en las economías con diversas estructuras económicas y normas sociales.

El crecimiento en el comercio, en los distintos países, es ampliamente variado. Gran parte del crecimiento en el comercio de los últimos cincuenta años se produjo en países desarrollados y en un número selecto de países en vías de desarrollo, concentrados en Asia del Este y América Latina. En cambio, los países africanos del sur del Sahara y otros países exportadores de materias primas no sólo tienen dificultades en cambiar su orientación hacia exportaciones de productos manufacturados, sino que también han visto decrecer el poder adquisitivo de sus principales exportaciones.

Cualquier política de comercio –ya sea para promover las exportaciones o para mejorar los términos del comercio– debe tomar en cuenta el hecho de que el patrón, así como el ritmo de crecimiento del comercio, tienen dimensiones de género, en términos de empleo y de efectos de desplazamiento, de transformación del trabajo, y de oscilaciones en la producción de bienes y servicios que están fuera del mercado. Estos, a su vez, afectan la manera en que la política de comercio va a tratar (o no va a tratar) los objetivos de desarrollo social, particularmente los de reducción de la pobreza y de igualdad de género.

## Efectos de género de la expansión de las exportaciones

La expansión de las exportaciones puede tener beneficios potenciales en términos de un mayor crecimiento, más empleo y una mejora en el bienestar de las mujeres. Pero esto requiere de una evaluación cuidadosa de las inequidades estructurales actuales, incluyendo la desigualdad de género en el sistema global de comercio, que puede socavar, en lugar de habilitar, el desarrollo humano sustentable (Ecumenical Coalition for Economic Justice, 2001). Entre los nuevos países industrializados, donde el sector manufacturero está fuertemente orientado hacia las exportaciones, el porcentaje de trabajadoras se ha visto incrementado de manera sustancial. De hecho, las mujeres proveen la mayor parte del trabajo en el sector de las exportaciones de productos manufacturados (Ozler, 2000; Standing, 1989, 1999; Fontana y otros/as, 1998).

Que el ingreso de mujeres en el sector exportador conduzca, o no, a un real empoderamiento, depende de un cúmulo de factores económicos y sociales. La propensión a la creación de empleo del sector exportador, el efecto sobre la brecha de género en las remuneraciones, y la calidad del empleo van a determinar el impacto general de la expansión de las exportaciones. La "calidad del empleo" se refiere a su regularidad, las condiciones de trabajo, los derechos del trabajador y la trabajadora a la representación (a través de sindicatos u otros medios), a la protección social, a la prevención de riesgos ocupacionales, y a la posibilidad de ascensos o de capacitación (ILO, 1998a).

En algunos países en vías de desarrollo, el efecto sobre el empleo de la orientación de las exportaciones ha sido un punto decisivo esencial para que las mujeres se involucren en la economía de mercado. Esto es así, por ejemplo, en el caso de Bangladesh, República Dominicana, Tailandia, Corea, Taiwán, Indonesia, Filipinas y Mauritania (ILO, 1998a; UN, 1999). Cuestión que suscitó aún más expectativas acerca de que el crecimiento del comercio puede ayudar a mejorar el estatus y el bienestar de las mujeres.

En efecto, hay evidencia de que el empleo remunerado ha ido debilitando gradualmente los valores de género en algunas sociedades. Las trabajadoras jóvenes, quienes deben entregar sus salarios a sus familias, son capaces de acumular ahorros, los cuales mejoran sus futuros proyectos personales. Asimismo, los salarios de las mujeres, en el sector exportador moderno, en relación a lo que ganan, en promedio, los hombres sin capacitación, parecen conferir un mayor estatus a las mujeres, realzando su poder de decisión dentro del hogar (Roldán, 1988; Benería y Roldán, 1987). Más importante aún, muchas trabajadoras experimentan una mayor autoestima, como resultado del empleo asalariado.

Sin embargo, un incremento del tiempo de las mujeres en el mercado laboral (o trabajo remunerado) no nos informa completamente sobre los cambios resultantes en el bienestar de las mujeres (o de sus familias). Si bien el acceso a una fuente independiente de ingresos tiende a ser valorizado en alto grado por las mujeres, no sólo por el poder de compra sino también por la mayor dignidad que trae consigo, éste puede tener graves costos que contradigan estos efectos beneficiosos.

Por ejemplo, la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral puede ser a costa de días laborales más extensos, con mayor intensificación del trabajo en la casa, y en condiciones de trabajo pobres o insalubres, particularmente, si continúan haciendo la mayor parte del trabajo no remunerado en las tareas de la casa, el cuidado de los niños/as y de las personas enfermas. Estudios recientes demuestran que gran parte del crecimiento conducido hacia las exportaciones, experimentado por las economías de "crecimiento milagroso", se ha apoyado en la desigualdad de género de las remuneraciones. El ofrecimiento de salarios bajos, discriminatorios contra las mujeres, y la brecha salarial de género, en especial en los países asiáticos, han servido como estímulos para la inversión (Seguino, 2000; Erturk y Çagatay, 1995). Esto plantea la pregunta de si tales políticas de comercio son compatibles, o no, con la igualdad de género.

Otro tema de preocupación es el hecho de que el aumento en el empleo de las mujeres tiende a concentrarse, en gran medida, en trabajos de pobre calidad. El empleo de las mujeres en las zonas procesadoras de exportaciones en la región asiática del Pacífico, por ejemplo, se ha fundado en el prejuicio de género que conduce a que las mujeres obtengan trabajos mal remunerados y/o sin posibilidad de mejoras (UNCTAD, 1997; ILO 1998b). Los sueldos bajos y la docilidad política parecen ser los factores fundamentales detrás de la demanda preferencial por trabajadoras mujeres. Además, varios estudios han demostrado que los patrones de segregación ocupacional impiden a las trabajadoras de estas industrias de exportación, posicionarse más alto en la escala laboral.

La erosión de los derechos de las trabajadoras y de los trabajadores es permitida por los gobiernos y apoyada por las instituciones multilaterales, en beneficio de uno de los bloques fundamentales, con el fin de otorgarle mayor competitividad en el mercado mundial. Como resultado, las condiciones de trabajo en las industrias orientadas hacia las exportaciones, tales como las textiles y las electrónicas, se han deteriorado notoriamente. Para muchas mujeres, se están tornando habituales las largas horas, las condiciones de apiñamiento y la exposición a sustancias peligrosas, como es el caso de aquellas que trabajan en las industrias electrónicas de las Filipinas (HDN y UNDP, 1997). Finalmente, la ausencia de códigos de conducta, que llevarían a tomar conciencia acerca del acoso sexual y permitirían tomar acciones punitivas contra quienes lo cometen, ha hecho que el abuso sexual y la violencia de género sean habituales en los lugares de trabajo (Torres, 1992; HDN y UNDP, 1997).

En algunos países, la expansión de las exportaciones ha tenido efectos ambiguos sobre el empleo. En América Latina, el aumento de la exportación de las cosechas ha hecho que las mujeres tengan empleos temporales, en vez de empleos permanentes, en la agricultura (FAO, 1990; Floro, 1995). La gente que produce sólo para subsistir, sobre todo mujeres de zonas del Caribe, América Central y Africa, ha perdido su acceso a la tierra con el aumento de la producción de cosechas para el mercado (*cash-crop*) (Antrobus, 1995). La grave compresión de los estándares de vida ha creado una migración laboral hacia las zonas urbanas más pobres. En aquellas zonas de

Africa, donde la producción de cosechas para el mercado se percibe como un trabajo masculino, las mujeres desplazadas son empujadas al sector informal (UN, 1999).

Es posible que el comercio pueda ser una fuente importante de generación de recursos financieros para superar las restricciones del cambio y para el crecimiento del empleo, pero el grado en que esta estrategia de financiar el desarrollo basa su éxito en el mantenimiento de las desigualdades de género, frustra la capacidad de una nación para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

La promoción de las exportaciones y otras políticas de comercio de los gobiernos deberían ser modificadas, para incluir a las mujeres y al tema de género en su formulación, implementación y evaluación, con el fin de promover tanto el crecimiento económico sustentable como la igualdad de género (WEDO, 1999; Economic Coalition for Justice, 2001; Williams, 2000). La competencia global de los productos en el mercado no debe producirse como una "carrera hasta el fondo", que dependa de la discriminación sistemática contra las mujeres y las niñas.

### Efectos de género de la expansión de las importaciones

En varios países en vías de desarrollo, la liberalización del comercio ha conducido más hacia la expansión de las importaciones que hacia un incremento de las exportaciones. La liberalización de las importaciones, sin regulación, puede amenazar el modo de vida de las mujeres que trabajan en áreas previamente protegidas de la economía nacional. Por ejemplo, en muchos países de la OCDE, la expansión del comercio con los países desarrollados ha acarreado bajas en la tasa de empleo, que afectan a las mujeres en un porcentaje más alto (Kucera y Milberg, 2000; Erturk y Darity, 2000). El aumento de la competencia de países productores asiáticos con bajos costos también ha traído consigo el desplazamiento de los trabajadores y de las trabajadoras de las industrias locales de los países en vías de desarrollo.

Los resultados del balance de género entre las personas desplazadas dependen del mayor empleo de mujeres o de hombres en los sectores afectados. Por ejemplo, a causa de la liberalización del comercio en la industria de los hilados a mano, que supone un intenso trabajo femenino, se perdieron puestos de trabajo en Indonesia y Sri Lanka (Ever, 1994; Jayaweera et al., 1989).

Los efectos directos de la expansión de las importaciones sobre el empleo de las mujeres en el sector informal también han sido negativos, en su mayor parte. Los productores locales pierden su parte del mercado ante importaciones más baratas, y ven reducidas, por tanto, sus posibilidades laborales. Las importaciones desplazarán, probablemente, de forma desproporcionada a las trabajadoras en el sector informal, a causa de que éstas superan en número a los hombres; y como pequeñas y microempresarias, las mujeres estarán probablemente mal equipadas para subir el nivel de sus actividades productivas, cuando enfrenten el aumento de la competencia (UN, 1999).

A pesar de la creciente presión económica sobre el sector informal, las mujeres pueden encontrarse sin otra opción que trabajar en las actividades de éste, que son

mucho más intensivas y requieren poco capital. Aun cuando el significado del sector informal, relativo a producción general de mercado, varía ampliamente de un país a otro, este sector ha venido absorbiendo de manera creciente un porcentaje significativo de la fuerza laboral femenina (UN, 2000; Chen y otros/as, 1999; Carr, Chen y Tate 2000).

Este análisis sugiere que los modelos generales que fuerzan a los países a liberalizar el comercio pueden causar graves impactos negativos sobre el desarrollo, particularmente en relación al empoderamiento y al bienestar de las mujeres. Por lo tanto, los gobiernos deberían tener el derecho de desarrollar políticas de comercio, estratégicas y selectivas, que ayuden a lograr las metas de desarrollo social. La apertura del comercio necesita ser sensible al género, para asegurar que sus ganancias promoverán la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (UNCTAD Ten Plan of Action, February 2000 Plataforma de Acción de Beijing 1995).

## Cooperación internacional para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo y, específicamente, la asistencia oficial para el desarrollo, como se señaló en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, juegan un rol clave para asegurar que los beneficios del crecimiento económico global alcancen a las personas que están viviendo en condiciones de pobreza, particularmente mujeres y niños/as, y que se llegue a las metas de desarrollo internacional, en especial a la reducción de la pobreza y a la igualdad de género (UN 2001, A/AC.257/12).

En 1996, los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (OECD/DAC, por sus siglas en inglés) adoptaron un marco para la cooperación para el desarrollo en el siglo 21, basado en siete objetivos de desarrollo internacional. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Marco Ampliado para el Desarrollo del Banco Mundial son introducidos para guiar los esfuerzos de desarrollo, y subrayan, entre otras cosas, la necesidad de hacer que el género y la igualdad sean parte integrante de ellos (DAC, 2000) Recientemente, el Comité de Asistencia al Desarrollo está tomando grandes medidas para tranversalizar la igualdad de género en los enfoques amplios del sector, como un gran *modus operandi* en la cooperación para el desarrollo. Esto requiere crear instrumentos sensibles al género que vinculen los objetivos de igualdad de género con las políticas nacionales y con los marcos financieros, tales como:

- Pautas para estudios evaluativos.
- Pautas para estudios evaluativos de género.
- Pautas para análisis presupuestarios con conciencia de género.
- Listas de verificación de género para el sector institucional y para los análisis organizacionales.

Traducir los temas de igualdad de género en macropolíticas y políticas sectoriales, así como hacer que queden disponibles los recursos financieros para proyectos y programas que fortalezcan la capacidad de las mujeres y traten las desigualdades de género, supone la construcción de la capacidad de género institucional y organizacional. Es importante que tales iniciativas sean implementadas de una manera holística y coordinada, y que los esfuerzos hacia la cooperación para el desarrollo aseguren el flujo de recursos de ayuda directamente hacia la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, la reducción de la pobreza y los procesos de desarrollo sustentable.

Los países donantes necesitan distinguir la relación entre sus esfuerzos hacia la transversalización de la igualdad de género en la cooperación para el desarrollo, y otras áreas de financiación para el desarrollo. Sin embargo, esta tarea se hace difícil a causa de los lazos y relaciones económicas onerosas que tienen con los Países Pobres Muy Endeudados, PPME. En algunos casos, los fondos de Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) son usados también para proyectos que sirven, en gran parte, a los sectores orientados a la exportación y al crecimiento de industrias, que no necesariamente promueven la igualdad de género ni fortalecen los derechos humanos de los/as trabajadores/as.

## Deuda externa

La creciente deuda externa sigue siendo un problema mayor para muchos países en vías de desarrollo. De hecho, el servicio de la deuda ha abrumado la capacidad de muchos países en vías de desarrollo, para usar las rentas públicas en el mantenimiento de una infraestructura física y social clave, que va desde carreteras hasta educación, pasando por servicios de salud. No sólo la canalización de los escasos recursos financieros hacia el pago de la deuda ha sido la causa de esta situación, también ha contribuido la adopción de programas estandarizados de austeridad como condición para los préstamos. Estos paquetes de políticas fueron, muchas veces, implementados por los gobiernos nacionales sin una discusión pública.

Las vicisitudes vividas y el desasosiego causado por el pesado servicio de la deuda, así como las condiciones para los préstamos, se distribuyen su peso de manera desigual, inclinándose hacia los sectores más vulnerables de la población, principalmente las personas pobres y las mujeres. La literatura ha ilustrado la tremenda resistencia de las personas, especialmente mujeres, pero con un alto costo de sufrimiento, intensificación de la carga laboral y vaciamiento de los recursos humanos (Benería y Feldman, 1992; Sparr, 1994; Çagatay y otros/as, 1995; UNDP; 1995; Cornia, Jolly y Stewart, 1987). Los esfuerzos de ajuste estructural y los programas de estabilización, para continuar con los pagos de la deuda y mantener la solvencia ante las instituciones financieras internacionales, han conducido a sofocar el desarrollo humano y muchos de los servicios públicos esenciales para el avance los derechos humanos; y la igualdad de género ha sido abandonada a los pobres mecanismos de distribución del mercado.

Una significativa reducción de la deuda y las quitas a la misma, constituyen un paso mínimo necesario para promover el desarrollo humano sustentable. El éxito de estas iniciativas para mejorar el bienestar de todas las personas requiere, sin embargo, del esfuerzo coordinado de las instituciones multilaterales, los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de adoptar un enfoque más amplio y con conciencia de género hacia el préstamo recibido del extranjero y hacia la administración de la deuda, aplicando en sus bases los compromisos de los gobiernos hacia los derechos humanos y las metas de desarrollo social, acordados en varias Conferencias de las Naciones Unidas (Commission on the Status of Women, Agreed Conclusions on Women and the Economy, marzo 1997).

Es imperativo que las prioridades para satisfacer las necesidades humanas, especialmente las de las mujeres pobres, en las áreas de educación, cuidado de la salud y servicios sociales esenciales, estén por sobre los objetivos financieros y monetarios, así como por sobre la tendencia hacia el desarrollo de los mercados. Sin análisis de género, hay escasas posibilidades de que cualquier esfuerzo para reducir y administrar la deuda externa vaya a causar algún alivio sustancial de la pobreza, tanto para mujeres como para hombres (Twenty-Third Special Session of the General Assembly, junio 2000).

En 1996, las instituciones del Bretton Woods escucharon, finalmente, las persistentes críticas acerca de sus políticas y atendieron el llamado a la acción lanzado por parte de una coalición global de ONG y de organizaciones de la sociedad civil, y aprobaron la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la que fue reformada en la reunión de los países del G-7 –en Colonia, en junio de 1999– con el fin de acelerar el alivio de la deuda al hacer más laxos los criterios de calificación. Se aprobó allí la Iniciativa PPME II. Se prometió un total de US$ 90 mil millones a 33 países pobres, con un costo real estimado de US$ 27 mil millones para los acreedores, a causa del alto descuento de estos préstamos y a la ventaja de comprar la deuda (Cheru, 2000).

Pero aun reformulado de este modo, el programa de alivio de la deuda de los PPME continúa atrapado en la compleja red de las condiciones de elegibilidad del FMI y del Banco Mundial. Entre otros factores, la elegibilidad para el alivio de la deuda, bajo el PPME II, todavía está condicionada por el "buen desempeño" en la implementación de las políticas del FMI y del Banco Mundial (Elson y Çagatay, 2000; Civil Society Hearings, 2000). Si bien estas dos instituciones aparecen dando grandes pasos en la iniciativa PPME II, que vincula el alivio de la deuda, de manera más firme y transparente, a través de las Ponencias sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza, con la disminución de este flagelo, todavía permanece la condición subyacente de que hay que tener sólidos fundamentos macroeconómicos, inhibiendo las posibilidades reales de cualquier cambio sustancial. Esto se debe a que el Banco Mundial y el FMI plantean el tema en términos del impacto social de las políticas macroeconómicas, en vez de hacerlo en términos de su contenido social (Cheru, 2000; Elson y Çagatay, 2000). Es decir, no consideran el balance del poder social que apun-

talan estas políticas. Como resultado, el carácter intrínseco de las condiciones para el préstamo, que ocasionan tremendos costos y beneficios sociales, continúa sin ser tratado.

La ortodoxia de la política dictada por el Banco Mundial y el FMI, como una condición para la aprobación de los préstamos, ha demostrado tener efectos negativos a largo plazo sobre las mujeres, los cuales no pueden ser ignorados. Las recomendaciones estándar de austeridad fiscal y cortes presupuestarios, mercados laborales flexibles y estándares laborales reducidos, liberalización financiera y liberalización del comercio, contradicen su misión establecida de reducción de la pobreza y de avance de género (World Bank e IMF 2000; IMF/IDA y World Bank, 2000).

Cualquier tipo de iniciativas de reducción de la deuda, no debería establecerse si existen políticas y programas económicos que refuercen las desigualdades de género, no tomen en cuenta el deterioro del medio ambiente, y conduzcan a violaciones de los derechos civiles, sociales y económicos, particularmente de aquellos de las mujeres (Jubilee South, 2000).

Otro obstáculo en la iniciativa PPME de alivio de la deuda, en términos de promover el desarrollo humano y la igualdad de género, es la definición del endeudamiento del país y el método adoptado de evaluación de la sustentabilidad de la deuda (Civil Society Hearings, 2000). Para ser elegible para el alivio de la deuda, los países deben demostrar que su cumplimiento con ella es insustentable. Si un país, finalmente, califica para el alivio, su servicio de la deuda es recortado a lo que se considere, dentro de los términos de la iniciativa, como nivel sustentable, pero sólo después de un período de espera de tres años. Tales arreglos no sólo limitan el número de países elegibles, sino que los fuerzan a continuar dedicando una porción considerable de sus escasas ganancias de cambio externo al servicio de la deuda, por un período de tiempo excesivo.

Tales medidas de "alivio" de la deuda no toman en cuenta los costos "ocultos" del pedido de préstamos y de su servicio, en términos de problemas relativos a la salud, la interrupción de la escolaridad infantil, en especial de las niñas, la intensificación del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el incremento en el tráfico de mujeres y la violencia doméstica, y el deterioro ecológico y de infraestructura, que no se reflejan en el análisis estándar de los costos de servicio de la deuda. Se requiere una redefinición del endeudamiento que reconozca de forma visible estos tremendos costos sociales.

Los gobiernos tienen un rol crítico que cumplir para asegurar que los préstamos se pidan en términos que no comprometan el desarrollo social del país. También tienen la responsabilidad de asegurar que los recursos financieros, ya sea que provengan de un préstamo o hayan sido liberados de las iniciativas de alivio de la deuda, sean usados para tratar las necesidades humanas y sociales críticas de los segmentos vulnerables de la población, en especial de las mujeres pobres. Hay una necesidad de tomar medidas positivas para promover los derechos de las mujeres, para asegurarles medios de vida sustentables y protección social, y para avanzar en la reducción de la

desigualdad de género, como objetivos específicos de cualquier tipo de política de reducción de la deuda y de estrategias de alivio de la pobreza.

Estas estrategias de administración de la deuda darán resultados sólo si hay una participación democrática de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres, en las negociaciones de los préstamos concernientes a las prioridades para tratar la pobreza, y al diseño e implementación de los acuerdos sobre los préstamos (Jubilee South 2000; Civil Society Hearings, 2000). Esto incluye las evaluaciones participativas transparentes e inclusivas de las políticas sociales y económicas apropiadas, que acompañan el alivio de la deuda o los acuerdos sobre los préstamos. Las políticas macroeconómicas no deberían reflejar las antiguas relaciones de poder entre el acreedor y el deudor, el rico y el pobre, y los hombres y las mujeres, que permanecen altamente desiguales. Los grupos y las organizaciones de mujeres deberían participar activamente en la articulación de estrategias apropiadas de administración de la deuda.

Las autoridades monetarias y los ministerios de finanzas de los países deudores no deberían ser los únicos responsables de las decisiones de petición de préstamos, puesto que éstos están destinados a la financiación de programas que se proponen alcanzar las metas de desarrollo clave, acordadas por todos los países y organizaciones internacionales.

## Temáticas sistémicas

En décadas pasadas, el establecimiento de las reglas y la toma de decisión de políticas se han venido concentrando, de manera creciente, en las manos de las agencias e instituciones económicas internacionales. Su estructura de gobernabilidad y la manera de asignar las cuotas y distribuir el voto, han facilitado el predominio de los intereses de los países industrializados.

En gran medida, el tema de los países en vías de desarrollo y el de los intereses de las mujeres han sido mantenidos al margen de los debates referentes a la reforma financiera global, socavando, de esta forma, los principios básicos de representación y participación democráticas. Esto hizo extremadamente difícil tratar adecuadamente los intereses de los países en vías de desarrollo, en especial de los menos desarrollados, así como los intereses de las ciudadanas mujeres, en las políticas, estrategias y planes de acción.

En esta era de creciente integración económica global, es necesario establecer un sistema amplio global de gobernabilidad (Griffiths-Jones, 2000; Blecker, 1998; Williams, 2000; Civil Society Hearings), que pueda ofrecer un marco más sustentador para el establecimiento de políticas que logren los objetivos sociales de desarrollo sustentable y de la igualdad de género.

Ese nuevo sistema global debería establecer procesos consultivos, monitorear y revisar los progresos de los países hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la Plataforma de Acción de

Beijing y la Declaración del Milenio. Esto va a asegurar que el desarrollo social y la igualdad de género no sean ni socavadas ni comprometidas.

El desafío que enfrentan las y los participantes de la próxima agenda del financiamiento para el desarrollo, es establecer un marco para la creación de estructuras de gobernabilidad global y reglas de juego que ayuden a todos los países a defender y cumplir sus compromisos con la Declaración de Derechos Humanos, las Conferencias de El Cairo, Copenhague y Beijing, así como con los objetivos internacionales de su Declaración del Milenio, los cuales incluyen reducción de la pobreza, igualdad de género y desarrollo humano sustentable.

En este aspecto, existe la necesidad de que la comunidad internacional:

- Implemente medidas transformadoras genuinas, que permitan una participación más activa de la ciudadanía de los países en vías de desarrollo –tanto mujeres como hombres– en las organizaciones internacionales, instituciones financieras y cuerpos globales de coordinación. Por ejemplo, la voz de los hombres y las mujeres de los países en vías de desarrollo necesita estar plenamente representada en el Foro sobre Estabilidad Financiera.
- Adopte la reducción de la pobreza y la igualdad de género como bienes globales públicos que deben ser provistos colectivamente.
- Promueva el rol de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas para proveer liderazgo y hacerse responsables de la coordinación y la cooperación.
- Cree un sistema de transferencias mandatorias desde las regionas más ricas hacia las regiones más pobres del mundo, que incluyan el impuesto a la transacción de la moneda, el impuesto global a las emanaciones de carbono y el impuesto unitario global, y que aseguren que estos fondos serán asignados a través de los esquemas globales de fondos para el empoderamiento de las mujeres, con el fin de cumplir con las prioridades sociales, incluyendo la satisfacción de las necesidades de las mujeres pobres.
- Desarrolle un sistema internacional financiero y de comercio coherente con el apoyo a la igualdad de género y al desarrollo humano sustentable, considerando la propuesta de una Organización Financiera Internacional.

## Bibliografía


Abiad, Virginia. 1995. Grassroots Financial System Development in Vietnam. *Documento preparado para APRACA Consulting Services. Bangkok.*

Agarwal, Bina. 1994. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.

Antrobus, Peggy. 1995. Structural Adjustment: ¿Cure or Curse? Implications for Caribbean Development. En: I. van Staveren, ed., *Gender and Macroeconomic Development.* Utrecht: University of Manchester and Oikos.

Apps, Patricia, et al. 1981. Tax Discrimination by Dependent Spouse Rebates or Joint Taxation. En: National Status of Women Committee, eds., *Papers and Proceedings on Women and Taxation,* Melbourne.

Association for Women's Rights in Development (AWID). 2001. Financing for Women's Economic Rights: ¿How to Escape the Micro-Finance Ghetto in Africa? *AWID News*, vol. 15, N° 1, Winter.

Bajtelsmit, V.; Bernasek, A. 1996. ¿Why Do Women Invest Differently Than Men? *Financial Counseling and Planning*, vol. 7.

Bajtelsmit, V.; van Derhei, J. 1997. Risk Aversion and Pension Investment Choices. En: Michael S. Gordon et al., eds., *Positioning Pensions for the Twenty-First Century.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Bakker, Isabela, ed. 1994. *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada.* Toronto:University of Toronto Press.

Beneria, Lourdes; Roldan, Martha 1987. *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City.* Chicago: University of Chicago Press.

Beneria, Lourdes; Feldman, Shelley, eds. 1992. *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty and Women's Work.* Boulder: Westview Press.

Beneria, Lourdes; Lind, Amy. 1995. Engendering International Trade: Concepts, Policy and Action. En: Noeleen Heyzer, ed., *A Commitment to the World's Women.* United Nations Development Fund for Women, UNIFEM.

Berik, Gunseli. 2000. Mature Export-led Growth and Gender Wage Inequality in Taiwan. *Feminist Economics,* vol. 6, N° 3, November.

Biggs, Tyler; Srivastava, P. 1996. Structural Aspects of Manufacturing in Sub-Saharan Africa. World Bank Discussion Paper N° 346, Washington DC.

Blecker, Robert. 1998. The Globalization of Finance and the Limits on National Policy Autonomy: A Survey of the Debate. Documento preparado para Economic Policy Institute Project on Global Finance and Domestic Economic Policy, July.

Braunstein, Elissa. 2000. Engendering Foreign Direct Investment: Family Structure, Labor Markets and International Capital Mobility. *World Development*, vol. 28, N° 7.

Çagatay, Nilufer; Elson, D.; Grown, Caren. 1995. Introduction to the Special Issue on Gender, Adjustment and Macroeconomics. *World Development*, vol. 23, N° 11, November.

Çagatay, Nilufer. 1996. Trade and Gender in Issues of Concern: Asian and Pacific Developing Economies and the first WTO Ministerial Conference. ESCAP Studies in Trade and Investment 22, Jakarta.

Carr, Marilyn; Chen, Martha; Tate, Jane. 2000. Globalization and Home Based Workers. *Feminist Economics*, vol. 6, N° 3, November.

Charmes, Jacques. 1998. Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence. Background Paper for the World Bank World Development Report 2000.

Chen, Martha; Sebstad, Jennifer; O'Connell, Lesley. 1999. Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers. *World Development*, vol. 27, N° 3.

Cheru, Fantu. 2000. Debt Relief and Social Investment: Linking the HIPC Initiative to the HIV/AIDS Epidemic in Africa: The Case of Zambia. *Review of African Political Economy*, December, pp. 519-535.

Civil Society Hearings. 2000. Financing for Development: Hearings with Civil Society: Summary of Panel Presentations and Discussions, November 6-7, New York: United Nations.

Cornia, G.; Jolly, R.; Stewart, F., eds. 1987. *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.
Doss, Cheryl. 1996. Women's Bargaining Power in Household Economic Decisions: Evidence from Ghana. Staff Paper Series, Department of Applied Economics, University of Minnesota.
Ecumenical Coalition for Economic Justice. 2001. Justice the Heart of the Matter: An Ecumenical Approach to Financing for Development. Documento preparado para World Council of Churches, Toronto.
Elson, Diane. 1991. *Male Bias in the Development Process*. Manchester: Manchester University Press.
Elson, Diane; Çagatay, Nilufer. 2000. The Social Content of Macroeconomic Policies. *World Development*, vol. 29, N° 7, July, pp. 1347-1364.
Erturk, Korkut; Darity, William. 2000. Secular Changes in the Gender Composition of Employment and Growth Dynamics in the North and the South. *World Development*, vol. 28, N° 7, July.
Evers, Barbara. 1994. Gender Bias and Macroeconomic Policy: Methodological Comments from the Indonesian Example. En: I. Bakker, ed., *Strategic Silence: Gender and Macroeconomic Policy*. London: Zed Books.
Floro, Maria; Yotopoulos, Pan. 1991. *Informal Credit Markets and the New Institutional Economics*. Boulder: Westview Press.
Floro, Maria. 1995. Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time. *World Development*, vol. 23, N° 11, November.
Floro, Maria. 1997. Dynamic Interaction between Sectoral Policy and Gender Issues: Empirical Evidence in the Asia Pacific Region. Documento preparado para UNDP y UN Statistical Division Workshop on Integrating Paid and Unpaid Work into National Policies, Seoul.
Floro, Maria; Seguino, Stephanie. 2000. ¿Does Gender Have any Effect on Aggregate Saving? An Empirical Analysis. Documento preparado para World Bank Gender and Development Policy and Research Report, Washington DC.
Fong, Monica; Perret, Heli. *Women and Credit*. Milan: FinAFRICA, Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde.
Fontana, Marzia; Jokes, Susan; Masika, R. 1998. *Global Trade Expansion and Liberalization: Gender Issues and Impacts*. Informe encargado por Department for International Development, BRIDGE Report N° 42. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
Food and Agriculture Organization, FAO. 1990. *Women, Food Systems and Agriculture*. Rome.
Germidis, Dimitri et al. 1991. *Financial Systems and Development: What Role for the Formal and Informal Financial Sectors?* Paris: OECD.
Ghate, Prabhu. 1992. *Informal Finance: Some Findings from Asia*. Manila: Oxford University Press and Asian Development Bank.
Goetz, Anne Marie; Sen Gupta, Rina: 1996. Who Takes the Credit: Gender, Power and Control over Loan Use in Rural Credit Programmes in Bangladesh. *World Development*, vol. 24, N° 1, January.
Griffith-Jones, Stephany. 2000. The International Financial Architecture: Issues and Propositions. Discussion Paper, Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division.
Groenwegen, P. 1981. The Income Unit Taxation: Individual, Married Couple and Family. En: National Status of Women Committee, eds., *Papers and Proceedings on Women and Taxation*. Melbourne.
Grown, Caren; Elson, Diane; Çagatay, Nilufer. 2000. Introduction. *World Development*, vol. 29, N° 7, July, pp. 1145-1156.
Haq, Mahbub ul; Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle, eds. 1996. *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: Oxford University Press.
Heise, Lori; Ellsberg, Mary; Gottemöeller, Megan. 1999. Ending Violence Against Women. *Population Reports*, vol. 1, N° 22. John Hopkins University, School of Public Health.
Human Development Network and the United Nations Development Programme. 1997. *Philippine Human Development Report*. Manila.
Hungerford, Thomas. 1999. Saving for a Rainy Day: ¿Does Pre-retirement Access to Retirement Savings Increase Retirement Saving? Working Paper, Social Security Administration.
International Labor Office. 1998a. World Employment Report, 1998-1999, Geneva.

_____. 1998b. *Labor and Social Issues Relating to Export Processing Zones*. Report for Discussion in the Tripartite Meeting of Export Processing Zone-Operating Countries, Geneva.
_____. 1998b. *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World*. Geneva.
International Monetary Fund IMF y The World Bank. 2000. Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation. Report prepared by the Staffs of the IMF and The World Bank, September 7.
Jayaweera, S., et al. 1989. Women and Structural Adjustment: The Sri Lankan Experience en Commonwealth Secretariat. *Women and Adjustment: Selected Case Studies*. London.
Joekes, Susan .1987. *Women in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.
Joekes, Susan; Weston, Ann. 1994. *Women and the New Trade Agenda*. New York: UNIFEM.
Jubilee South. 2000. *South-South Summit Declaration: Towards a Debt Free Millennium*. Manila: Jubilee South International Coordinating Committee.
Kucera, David; Milberg, William. 2000. Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the Wood Asymmetry. *World Development*, vol. 28, N° 7, July.
Lim, Joseph. 2000. The Effects of the East Asian Crisis on the Employment of Women and Men: The Philippine Case. *World Development*, vol. 29, N° 7, July, pp. 1285-1306.
Manning, Linda; Graham, Patricia. 2000. Banking and Credit. En: Janice Petersen y Meg Lewis, eds., *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltanham: Edward Elgar.
Mayoux, Linda. 1998. Women's Empowerment and Micro-Finance Programmes: Approaches, Evidence and Ways Forward. Discussion Paper. Open University, Milton Keynes.
Navajas, Sergio et al. 2000. Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia. *World Development*, vol. 28, N° 2, pp. 333-346.
Otero, Maria; Rhyne, Elisabeth. 1994. *The New World of Microenterprise Finance*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
Ozler, Sule. 2000. Export Orientation and Female Share of Employment: Evidence from Turkey. *World Development*, vol. 28, N° 7, July.
Perkins, Frances. 1990. Integration of Women into Development in the Asian Region. Working Paper N° 90/8, Australian National University. Research School of Pacific Studies.
Roldan, Martha. 1988. Renegotiating the Marital Contract: Intrahousehold Patterns of Money Allocation and Women's Subordination Among Domestic Outworkers in Mexico City.En: Daisy Dwyer y Judith Bruce, eds., *A Home Divided: Women and Income in the Third World*. Stanford: Stanford University Press.
Seguino, Stephanie. 2000. Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. *World Development*, vol. 29, N° 7, July 2000, pp. 1211-1230.
Singh, Ajit; Zammit, Ann. 2000. International Capital Flows: Identifying the Gender Dimension, *World Development*, vol. 29, N° 7, July, pp. 1249-1268.
Sparr, Pamela, ed. 1994. *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*. London: Zed Press.
Stiglitz, Joseph. 1993. The Role of the State in Financial Markets. Paper prepared for the Economic Development Conference, World Bank.
_____. 1999. The World Bank at the Millennium. *Economic Journal*. Volume 109, November
Sunden, Annika; Surette, B. 1998. Gender Differences in the Allocation of Assets in Retirement Savings Plans. *American Economic Review*, vol. 88, N° 2, pp. 207-211.
Torres, Camela. 1992. Sexual Harassment at Work: Cases, Issues and Recommendations. *Philippine Labor Review*, vol. 16, N° 2, July-December.
United Nations. 1993. *UN World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action*. New York: UN Department of Public Information.
_____. 1995a. The World's Women 1995: Trends and Statistics. New York: UN Statistical Division.
_____. 1995b. Fourth World Conference on Women: Platform for Action and the Beijing Declaration. New York: UN Department of Public Information.
_____. 1995c. World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action. New York: Department of Public Information.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD. 1997. Trade and Development Report, United Nations Publication 1998.

United Nations Development Programme, UNDP. 1995. Human Development Report. New York and Oxford: Oxford University Press.

United Nations. 1999. *1999 World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*. New York: UN Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs.

United Nations 2000. *The World's Women: Trends and Statistics*. New York.

United Nations Development Fund for Women, UNIFEM. 2000. *Progress of the World's Women 2000: UNIFEM Biennial Report*. New York.

_____. y UNICEF. 2000. *The Machel Review 1996-2000: War Affected Children*. New York: United Nations.

Wachtel, Howard. 2001. Tax Distortion in the Global Economy. Working Paper, Department of Economics, American University.

Williams, Mariama. 2000. Some Preliminary Remarks on Gender Analysis of Trade and Investment Issues in the Context of Mobilizing International Resources for Development. Paper presented at Civil Society Hearings 5-9 November. UN, New York.

Women's Environment and Development Organization. WEDO. 1999. *A Gender Agenda for the World Trade Organization: A WEDO Primer*, November, New York.

World Bank e IMF. 2000. Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Poverty Reduction Strategy Papers: Progress Report, a joint Memorandum by the President of the World Bank, James Wolfensohn and Managing Director of the IMF, Horst Kohler, September.

World Bank. 2001. Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice. Washington DC: Oxford University Press and the World Bank.

# Autoras

## Debbie Budlender

Master en Sociología Industrial. Obtuvo grados en Economía y en Ciencias Computacionales. Investigadora principal en la Agencia Comunitaria para la Investigación Social (Community Agency for Social Inquiry, CASE), Sudáfrica. Ha sido la coordinadora general de la Iniciativa para el Presupuesto de las Mujeres en Sudáfrica. Algunas de sus publicaciones son: *The Fourth Women's Budget*, ed., Cape Town: Institute for Democracy in South Africa, 1999; *Engendering Budgets: the Southern African Experience*, ed., 1999; Human development, en: J. May, ed., *Poverty and Inequality in South Africa: Meeting the Challenge*, Cape Town: London and New York, David Philip Publishers and Zed Books, 2000.

## Cristina Carrasco

Economista. Profesora de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona. Sus últimas publicaciones incluyen *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, Barcelona: Icaria, 1999; Women, families, and work in Spain: structural changes and new demands (con A. Rodríguez), *Feminist Economics* 6 (1), 2000; Los modelos y estadísticas de empleo como construcción social: la encuesta de población activa y el sesgo de género (con M. Mayordomo), *Política y Sociedad*, 34, 2000; Time, work and gender in Spain, 3 (con A. Recio), *Time and Society*, vol. 10, N° 2/3.

## Alma Espino

Economista uruguaya. Investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR). Sus últimas publicaciones incluyen: El Mercosur y el impacto del comercio en la situación de las mujeres en el mercado laboral. Una propuesta de indicadores, en: R. Aguirre, K. Batthiány, ed., *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, Montevideo: Ed. Grupo Montevideo, Cinterfor (OIT), Universidad de la República Uruguay, 2001; ALCA-Mercosur ¿Por qué nos interesa en tanto feministas este tema?, en: *ALCA-Mercosur: ¿un ajedrez posible?*, Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento-CLACSO, 2001; *Instrumentos para la equidad de género. Acuerdos comerciales UE-Mercosur-México* (coautoría con Irene van Staveren), Bruselas: Ed. GEM-WIDE-CISCSA, 2001.

## Maria S. Floro

Economista filipina. Recibió su doctorado en la Universidad de Standford. Es profesora asociada en la American University en Washington D.C. Sus investigaciones recientes se refieren a las dimensiones de género del ahorro, y a los efectos de las crisis financieras en las relaciones de género. Sus publicaciones incluyen: *Women's Work in the World Economy,* New York: New York University Press (en coautoría), 1992; Economic Restructuring, Gender and the Allocation of Time, *World Development,* 1995; Women's Well-being, Poverty and Work Intensity, *Feminist Economics*, 1995; Structural Adjustment, Gender and Labor Markets: The Philippines and Zambia (en coautoría), *World Development*, 2000.

## Virginia Guzmán

Psicóloga y cientista social chilena. Es subdirectora e investigadora del Centro de Estudios de la Mujer de Santiago de Chile. Realizó sus estudios en la Universidad Católica de Chile, la Universidad de la Sorbonne y la Universidad Católica del Perú. Algunas de sus publicaciones son: *La violencia doméstica como problema público y objeto de políticas* (coautoría con Amalia Mauro y Kathya Araujo ), Santiago: CEM, 2001; Institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis, Santiago: CEPAL, 2000; *Trayectorias laborales de mujeres: cambios generacionales en el mercado de trabajo* (coautoría con Amalia Mauro y Kathya Araujo), Santiago: Ediciones CEM, 1999.

## Gita Sen

Economista india. Ph.D en Economía de la Stanford University. Profesora ("Sir Ratan Tata Chair Professor") en el Instituto Indio de Administración (Indian Institute of Management) en Bangalore, India. Especialista en globalización, las dimensiones de género de las políticas de población y las relaciones entre población y medio ambiente. Sus publicaciones más recientes incluyen: *Gender Mainstreaming in Finance: a Reference Manual for Governments and other Stakeholders*, London: Commonwealth Secretariat, 1999; Globalization, justice and equity: a gender perspective, *Development* 40, 2, junio 1997; *Gender, Economic Growth and Poverty: Market Growth and State Planning in Asia and the Pacific* (con Noeleen Heyzer), New Delhi: Kali for Women Publishers, 1995.

## Rosalba Todaro

Economista del Centro de Estudios de la Mujer de Santiago de Chile. Realizó sus estudios en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Pennsylvania. Investiga en temas laborales, economía y género, y políticas públicas. Algunas publicaciones: Desempeño laboral de hombres y mujeres: opinan los empresarios (coautoría con Lorena Godoy y Laís Abramo), *Sociología del Trabajo* 42, Madrid, 2001; La calidad del empleo en Chile: un análisis de género (coautoría con Amalia Mauro y Sonia Yáñez), en: María Elena Valenzuela y Gerhard Reinecke, *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, Santiago: OIT, 2000; *Sobre mujeres y globalización* (editora en colaboración con Sonia Yáñez), Santiago: Ediciones CEM, 1997.

## Paloma de Villota

Economista española. Profesora de la Universidad Complutense de Madrid. Ha investigado como experta sobre política fiscal, social y de empleo desde la perspectiva de género para la Comisión Europea, Instituto de la Mujer, Comunidad de Madrid. Algunas de sus publicaciones son: *Situación socieconómica de las mujeres en la CAM. Análisis de la desigualdad de género en España,* Comunidad de Madrid, 2000; *La política económica desde la perspectiva de género. La individualización de los derechos fiscales y sociales. Un modelo alternativo para España* (coautoría con Ignacio Ferrari), Madrid: Ed. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 2000; *Sobre el mercado de trabajo y las políticas de igualdad de oportunidades en España*, Madrid: Editorial Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense, 2000.

## Gina Zabludovsky

Mexicana. Doctora en Sociología. Profesora-investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Sus últimas publicaciones incluyen: *Empresarias y Ejecutivas en México y Brasil* (en colaboración con Sonia de Avelar), México: Miguel Angel-Porra, UNAM, 2001; Las empresarias en México, una visión comparativa regional y global, en: *Empresarias y ejecutivas, mujeres con poder* (Dalia Barrera, compiladora), México: El Colegio de México, 2001; Women managers and diversity programs in Mexico, en: *The Journal of Management Development,* West Yorkshire: MCB University Press; Burocracia, en: *Léxico de la Política* (Baca, Bokser et al. compiladores), México: FCE-FLACSO, 2000.

Isis Internacional
Isis
Isis Internacional
Servicio de información y comunicación de las mujeres
Mujeres Hoy
Centro de Documentación
Publicaciones
¿Qué Hacemos?
Redes
www.isis.cl

www.cem.cl

## Equipo Isis Internacional Santiago

**Coordinadoras Generales:** Ximena Charnes y Ana María Gómez.

**Coordinadoras de Programas:**
*Centro de Información y Documentación:* María Soledad Weinstein.
*Comunicaciones y Publicaciones:* Ana María Portugal.
*Programa No Violencia contra la Mujer:* Isabel Duque.
*Programa Mujer y Salud:* Ana María Portugal.
*Tecnologías de la Información y la Comunicación:* Ximena Charnes.

**Asistentes de Programas:** Sonia Chamorro, Carmen Torres, Alejandra Undurraga, Rosa Varas.

**Apoyo computacional en Bases de Datos:** Lila Palma, Katia Corbalán.

**Administración:** Patricia Gallardo.

**Apoyo administrativo:** Juan Beiza, Romina Vergara.

**Fundadoras de ISIS:** Jane Cottingham, Marilee Karl.

**Directorio:** Alberto Cabezas, María Teresa Chadwick, Regina Rodríguez, Teresa Rodríguez, Germán Rojas y María Antonieta Saa.

### Asociadas de ISIS Internacional

Anita Anand, India; Peggy Antrobus, Barbados; Marie Assaad, Egipto; Judith Astelarra, España; Suzanne Aurelius, Chile; Brigalia Bam, Sudáfrica; Nita Barrow, Barbados; Jessie Bernard, EE.UU.; Rekha Bezboruah, India; Kamla Bhasin, India; Adelia Borges, Brasil; Boston Women s Health Book Collective, EE.UU.; Elise Boulding, EE.UU.; Charlotte Bunch, EE.UU.; Ximena Bunster, Chile; Ah Fong Chung, Mauricio; Giuseppina Dante, Italia; Miranda Davies, Reino Unido; Corinne Kumar D'Souza, India; Elizabeth Eie, Noruega; Akke van Eijden, Holanda; Foo Gaik Sim, Malasia; Maria Girardet, Italia; Saralee Hamilton, EE.UU.; Karin Himmelstrand, Suecia; Devaki Jain, India; Kumari Jayawardena, Sri Lanka; Annette Kaiser, Suiza; Nighat Khan, Pakistán; Julieta Kirkwood*, Chile; Geertje Lycklama, Holanda; Mary John Manzanan, Filipinas; Giovanna Mérola, Venezuela; Robin Morgan, EE.UU.; Vivian Mota, República Dominicana; Magaly Pineda, República Dominicana; Ana María Portugal, Perú; Suzanna Prates**, Uruguay; Rhoda Reddock, Trinidad y Tobago; Luz Helena Sánchez, Colombia; Olga Amparo Sánchez, Colombia; Adriana Santa Cruz, Chile; Marie-Angélique Savane, Senegal; Else Skönsberg, Noruega; Cecilia Torres, Ecuador; Moema Viezzer, Brasil; María Villariba, Filipinas.

Agradecemos el apoyo de ACDI (Canadá); Christian Aid (Inglaterra); Evangelisches Missionswerk (Alemania); Fundación Heinrich Böll, e.V. (Alemania); Fundación Ford (EE.UU.); Gereformeerde Kerken (Holanda); Ministerie van Buitenlandse Zaken (Holanda); OPS; OXFAM; UNIFEM.

**Isis Internacional**
Casilla 2067
Correo Central,
Santiago de Chile
Tel.: (56-2) 633 45 82
(56-2) 638 22 19
Fax: (56-2) 638 31 42
E-mail: isis@isis.cl
Internet: www.isis.cl

* Fallecida, 1985.
** Fallecida, 1988.

## EDICIONES DE LAS MUJERES

Nº 1 II Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe. (1984, agotada)

Nº 2 Mujeres y medios de comunicación. Asia y el Pacífico. (1984)

Nº 3 La salud de las mujeres. La experiencia de Brasil. (1985, agotada)

Nº 4 Trabajadoras industriales en Asia. (1985)

Nº 5 Movimiento feminista en América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas. (1986, agotada)

Nº 6 Mujeres campesinas. América Latina. (1986)

Nº 7 Hasta que tengamos rostros. Las mujeres como consumidoras. (1987, agotada)

Nº 8 Crecer juntas. Mujeres, feminismo y educación popular. América Latina y el Caribe. (1987, agotada)

Nº 9 Mujeres, crisis y movimiento. América Latina y el Caribe. (1988, agotada)

Nº 10 Nuestra memoria, nuestro futuro. Mujeres e historia. América Latina y el Caribe. (1988, agotada)

Nº 11 Caminando. Luchas y estrategias de las mujeres. Tercer Mundo. (1989, agotada)

Nº 12 Una palabra cómplice. Encuentro con Gabriela Mistral. (2ª ed. actualizada, 1996)

Nº 13 Transiciones. Mujeres en los procesos democráticos. (1990)

Nº 14 El malestar silenciado. La otra salud mental. (1990, agotada)

Nº 15 La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo. (volumen doble, 2ª ed. actualizada, 1996)

Nº 16 Espejos y travesías. Antropología y mujer en los 90. (1992, agotada)

Nº 17 Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio. (1992, agotada)

Nº 18 Despejando horizontes. Mujeres en el medio ambiente. (1993, agotada)

Nº 19 El espacio posible. Mujeres en el poder local. (1993, agotada)

Nº 20 Familias siglo XXI. (1994)

Nº 21 De Nairobi a Beijing. Diagnósticos y propuestas. (1994)

Nº 22 El trabajo de las mujeres en el tiempo global. (volumen doble, 1995)

Nº 23 Por todos los medios. Comunicación y género. (1996)

Nº 24 Masculinidad/es. Poder y crisis. (1997)

Nº 25 La ciudadanía a debate. (1997)

Nº 26 Género y Pobreza. Nuevas dimensiones. (1998)

Nº 27 Género en el Estado. Estado del género. (1998)

Nº 28 El siglo de las mujeres. (1999)

Nº 29 El malestar en la diversidad. Salud mental y género. (2000)

Nº 30 Género y comunicación. El lado oscuro de los medios. (2000)

Nº 31 Más allá de la ciudad letrada. Escritoras de nuestra América. (2001)

Los números agotados pueden solicitarse como fotocopias al Centro de Información y Documentación de Isis Internacional.

Este libro se propone profundizar la comprensión de la interacción entre la organización de la economía y el sistema de relaciones de género. Los trabajos abordan la globalización con enfoque de género, el financiamiento para el desarrollo, la incorporación del género en los presupuestos nacionales y en los ministerios de finanzas de los países, la tributación desde una perspectiva feminista, la valoración del trabajo doméstico y una propuesta de indicadores de género que permiten medir el impacto diferencial de la liberalización comercial en el mercado de trabajo.