

Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género

Blanca Munster Infante.
CIEM.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo describir los principales desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género. El trabajo se divide en tres secciones. En la primera se ofrece una sinopsis de los principales aportes de las investigaciones al análisis de la pobreza y como progresivamente se ha incorporado la perspectiva de género no solo en los aspectos conceptuales sino también en las formas de medición.

En un segundo plano, se trata de analizar el modo en que se ha construido el concepto de “feminización de la pobreza” (que se refiere, entre otras cosas, a la proporción cada vez mayor de la pobreza que soportan las mujeres) y cómo se relaciona con el aumento del número de mujeres jefas de hogar y las implicaciones que dicho concepto tiene no solo en términos conceptuales, sino para las políticas y programas de reducción de la pobreza que incorporan la perspectiva de género.

En la tercera y última parte se muestran las características de las políticas y programas de reducción de la pobreza en la región, sus principales limitaciones. En general, se trata de que las investigaciones sobre género y pobreza pueden avanzar en dos direcciones: mejorando los instrumentos de medición y perfeccionando las intervenciones de políticas económicas y sociales que incorporen cada vez más la dimensión de género.

Aunque el trabajo se concentrará sobre todo en América Latina, dado el alcance global del discurso sobre género y pobreza, también se pueden extraer lecciones para las discusiones académicas y de políticas económicas y sociales de fuera de la región.

1 Principales investigaciones de género con repercusiones para el análisis de la pobreza.

La pobreza como concepto ha sido objeto de múltiples definiciones, instrumentos de medición y modos de representación. Sin embargo, en las tres últimas décadas se advierte claramente que los análisis de pobreza tienden a adoptar un enfoque más “holístico”, que consiste en pasar de un enfoque estrecho y estático, concentrado en los ingresos y el consumo, al reconocimiento de la pobreza como un fenómeno multidimensional que, además de tener aristas relacionadas con la “privación física”, comprende factores no materiales que se vinculan con la “privación social”, como la autoestima, el respeto, el poder y la vulnerabilidad. Como parte de esta trayectoria, la idea de que la pobreza es únicamente una entidad material, determinada objetivamente, ha dado paso al reconocimiento de que está también constituida por las experiencias subjetivas de pobreza y los procesos que originan tales experiencias.

La consideración de la pobreza como un proceso multidimensional y dinámico ha llevado a que se favorezcan menos los enfoques cuantitativos y se empiecen a utilizar con más frecuencia los métodos cualitativos y participativos. Esto ha permitido que se abra un mayor espacio para incorporar la hasta ahora “invisible” dimensión del género en el análisis de la pobreza.

La pobreza no siempre se ha analizado desde una perspectiva de género. Antes que las feministas contribuyeran al análisis, se consideraba que la población pobre estaba íntegramente conformada por hombres o bien se daba por sentado que las necesidades e intereses de las mujeres eran idénticos a los de los hombres jefes de hogar, y por ende podían supeditarse a ellos. (Kabeer 1997, p. 1):

A continuación se destacan los principales representantes de la literatura feminista que a lo largo del tiempo han ejercido una influencia directa o indirecta en la integración de la dimensión de género en el análisis de la pobreza.

- **Primeras investigaciones sobre mujer y desarrollo: el decenio de las Naciones Unidas para la mujer (1975-1985).**

Los primeros trabajos más significativos sobre género con repercusiones para el pensamiento sobre la pobreza aparecieron con el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985). En este grupo de investigaciones se llama la atención sobre la ‘invisibilidad’ de la mujer en el desarrollo y se realizaron esfuerzos sin precedentes por descubrir y demostrar lo que las mujeres hacían, así como explorar su desempeño en materia de cambios de desarrollo, comparado con los hombres. En esos momentos predominaba el énfasis en el crecimiento económico de los países y esto hizo que la atención se dirigiera principalmente sobre el bienestar material de la mujer y su papel productivo.

Aunque en la actualidad pudiera juzgarse limitado, el Decenio ofreció diferentes perspectivas, una de las cuales era demostrar cómo las mujeres sistemáticamente llevaban la desventaja respecto de los hombres en términos de ingresos. Como resultado de la aplicación de detalladas encuestas a nivel micro se generó un considerable volumen de información sobre las disparidades de género en términos de remuneraciones y sobre los procesos que dan lugar a dichas disparidades, tales como las desigualdades en la alfabetización y educación, la discriminación en los mercados laborales, las desiguales divisiones por género del trabajo no remunerado dentro del hogar, y el bajo reconocimiento social y económico asignado al trabajo realizado por las mujeres.

Una segunda serie de perspectivas sobre la pobreza emanadas de estas primeras investigaciones sobre la mujer reveló las dificultades para obtener datos significativos sobre cualquier aspecto de la vida de las mujeres en las estadísticas de nivel macro. Así, se cuestionó cómo los datos que no contemplaban la variable sexo ni estaban desagregados en consecuencia podían constituir una base eficaz para las actividades de política con conciencia de género. Esto constituyó un gran impulso para los llamados realizados bajo los auspicios de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), no sólo en el sentido de reunir estadísticas desagregadas por sexo sino también indicadores que sirvan para medir los cambios entre hombres y mujeres con el transcurso del tiempo.

Una tercera característica de las primeras investigaciones de género que tuvo relevancia para el análisis de la pobreza fue el creciente reconocimiento no sólo de la pluralidad de la composición del hogar, sino de la diferenciación interna dentro de la unidad doméstica idealizada (nominalmente compuesta por el esposo, la mujer y los hijos). Por ejemplo, las investigaciones revelaron que, al dirigir los proyectos de desarrollo a los hombres jefes de hogar, las mujeres no figuraban como jefas de hogar con derecho propio, o como miembros de un esquema encabezado por el hombre. En este último caso, se hizo evidente que el hecho de aumentar los recursos entregados a los hombres jefes de hogar no implicaba beneficios automáticos para la mujer y los hijos. Así empezó a cuestionarse la pertinencia del ‘hogar’ como entidad unitaria y altruista y por lo tanto, como objetivo apropiado de las intervenciones para la promoción del desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

En cuarto y último lugar, las primeras investigaciones de género señalaron la paradoja que significaba que los considerables aportes que la mujer hacía a la supervivencia del hogar no encontraban reconocimiento social, ni en el contexto de sus familias y comunidades ni en la sociedad en general. El carácter ‘silencioso’ y ‘oculto’ de la vida de la mujer puso de manifiesto que existía una dimensión más allá de la material en la penuria y subordinación de género. Ello a su vez fue un paso importante para estimular los análisis de pobreza con un enfoque más multidimensional.

- **Género y programas de ajuste estructural**

El segundo grupo de investigaciones sobre género con importantes repercusiones para el análisis de la pobreza se dio con la “década perdida” de los años ochenta. La mayoría de las investigaciones realizadas sobre los impactos de los programas de ajuste estructural demostraron de forma muy clara como la carga de la crisis de la deuda y de las medidas neoliberales no se repartía equitativamente entre mujeres y hombres. Aunque el hecho de “abrir” los hogares para determinar las dimensiones de género

de la pobreza había sido importante en las investigaciones anteriores, las pruebas crecientes de la desigualdad intrafamiliar en la llamada década perdida provocaron críticas sin precedentes al “modelo de hogar unitario”.

Durante la aplicación del modelo neoliberal, debido a los recortes de los servicios y subsidios del Estado (con reducciones de la salud pública, menores inversiones en vivienda e infraestructura, alza de los precios de la canasta familiar, etc), un volumen considerable de costos se transfirieron al sector privado, y fueron las mujeres las que principalmente sufrieron ese impacto. La caída de los ingresos familiares demandó un mayor esfuerzo por parte de las mujeres, aumentando la carga de trabajo reproductivo en el hogar y la comunidad.

Estos estudios demostraron que era imposible analizar los efectos nocivos del ajuste estructural relacionados con la pobreza sin reconocer la dimensión de género.

- **Hogares encabezados por mujeres y la ‘feminización de la pobreza’**

Durante y después de la década perdida las investigaciones realizadas sobre un creciente número de hogares encabezados por mujeres acentuaron más la necesidad de incorporar la perspectiva de género en los análisis tradicionales de pobreza. En gran parte de estas investigaciones se hizo hincapié en la desventaja que soportan las unidades encabezadas por mujeres en comparación con sus contrapartes encabezadas por hombres. Se estableció un vínculo definitivo entre los hogares encabezados por mujeres y el concepto de una ‘feminización global de la pobreza’, y tales hogares asumieron una condición virtualmente categórica como ‘los más pobres de los pobres’. Como señaló Kabeer (2003, p. 81): ‘La jefatura femenina rápidamente pasó a ser parte de la postura aceptada sobre género y pobreza en los organismos internacionales’.

Los hogares encabezados por mujeres fueron tipificados como ‘los más pobres de los pobres’, sobre la base de que estos tenían más probabilidades de ser pobres y de experimentar la indigencia en mayor grado que las unidades encabezadas por hombres. Estos supuestos se relacionaban con la idea de que la pobreza era una causa importante de la jefatura femenina del hogar (debido a la migración laboral forzada, la separación por crisis financiera, la falta de matrimonio formal y otros factores).

A su vez, se consideraba que la jefatura femenina exacerbaba la pobreza, dado que las mujeres estaban limitadas en tiempo y recursos por sus triples jornadas de empleo, actividades domésticas y cuidado de los hijos, porque sufrían de discriminación en el mercado laboral, porque no estaban en condiciones de tener el estatus de ‘proveedor doble’ tan vital para soportar las presiones vinculadas con la reestructuración económica neoliberal.

Si bien es innegable que las mujeres sufren de manera desproporcionada de desigualdades sociales y económicas, no es tan cierto que estas desventajas puedan asignarse automáticamente a los hogares encabezados por mujeres. En efecto, en cada vez más estudios de distintos autores de países subdesarrollados, basados en datos de nivel macro y micro, se indica que, en términos de ingreso —el indicador de pobreza más ampliamente utilizado—, no hay un vínculo sistemático entre estos fenómenos

La aparición de un número cada vez más creciente de análisis críticos sobre la jefatura femenina y la pobreza ha tenido un gran impacto en la investigación sobre pobreza en general. Ha provocado el incremento de estudios que permiten desagregar datos por hogares en las evaluaciones de pobreza y considerar la pobreza desde una óptica más amplia que los niveles del ingreso recibido. Por otra parte, los debates sobre la jefatura femenina del hogar y la pobreza también han puesto en el tapete temas como el ‘poder’ y el ‘empoderamiento’, en la medida en que han subrayado cómo la capacidad de controlar y asignar recursos es tan importante —si no más— que el poder de obtener recursos, y que no existe una relación simple y unidireccional entre el acceso a los recursos materiales y el empoderamiento femenino.

- **El ‘empoderamiento’ de la mujer**

Un cuarto tipo de investigación sobre género con particular relevancia para la pobreza es la que se ha concentrado en el ‘empoderamiento de la mujer’. Desde principios de la década de 1990, el término ‘empoderamiento’ se ha generalizado en el léxico de desarrollo y género, con el objeto declarado de un número creciente de intervenciones de desarrollo, en particular aquellas relacionadas con la reducción de la pobreza, de ‘potenciar los derechos de la mujer’.

Uno de los objetivos más comunes es aumentar la capacidad de la mujer de tomar decisiones, lo que a menudo se considera mejor logrado cuando se aumenta su acceso a los recursos. Aunque las definiciones de empoderamiento no están terminadas, ni tampoco las consecuencias del empoderamiento, tanto para las propias mujeres como para sus relaciones con los demás, los temas de especial relevancia para la pobreza incluyen:

- 1) la idea de que el empoderamiento es un proceso, más que una condición final,
- 2) que el empoderamiento no puede ‘otorgarse’ sino que debe provenir ‘de adentro’,
- 3) que el empoderamiento comprende diferentes dimensiones y funciona en diferentes escalas (la personal, la interpersonal, la colectiva, la local, la global), y
- 4) que la ‘medición’ del empoderamiento exige herramientas que sean sensibles a las percepciones de las propias personas en las bases, y a los significados de empoderamiento en diferentes contextos culturales

En esta línea, se hace hincapié en la idea de que la pobreza no es un fenómeno estático, sino dinámico; que la mitigación o erradicación de la pobreza no responde a enfoques no participativos ‘de arriba hacia abajo’ y aislados; que los enfoques de mujer y desarrollo (que tienden a concentrarse sólo en las mujeres, y como un grupo homogéneo) deben suplantarse por enfoques de género y desarrollo (en que se conceptualiza el género como una construcción social dinámica y diversa, que abarca a los hombres tanto como a las mujeres); y que es improbable que se aborde eficazmente la pobreza con un enfoque unilateral sobre el ingreso, pese a que el empleo y los salarios en general se reconocen como factores clave para la capacidad de las personas de superar la pobreza .

En lo que se refiere a las evaluaciones cuantitativas de nivel macro, se ha dado un paso importante hacia la adopción de conceptualizaciones de pobreza más holísticas mediante los índices compuestos formulados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El primero de éstos — el Índice de Desarrollo Humano (IDH) — apareció en 1990 .Aunque el IDH no comprende un componente de género, las dimensiones de género de la pobreza, como las disparidades de ingreso y capacidades entre mujeres y hombres, se han visibilizado a niveles internacionales mediante el Índice de desarrollo relativo al género (IDG) y el Índice de potenciación de género (IPG) formulados por el PNUD más adelante.

Creado en 1995, y sujeto a continuas correcciones y perfeccionamientos, el IDG ajusta el IDH considerando las disparidades de género en los tres indicadores principales que componen el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a saber:

- longevidad(esperanza de vida del hombre y de la mujer al nacer),
- conocimientos (tasas de alfabetización de hombres y mujeres, y tasas de matriculación de hombres y mujeres en primaria, secundaria y terciaria combinadas), y
- nivel de vida decoroso’(ingreso estimado del hombre y de la mujer, reflejo del control del hombre y de la mujer sobre los recursos)

En todos los países del mundo, el IDG es inferior al IDH, lo que significa que la inequidad de género se aplica a todas partes, aunque en distinta medida y en diferentes formas (ver cuadro 1).

Mientras que el IDG se concentra en el impacto de la inequidad de género en el desarrollo humano, el IPG mide la equidad en materia de capacidad de acción; en otras palabras, hasta qué punto las mujeres son realmente capaces de lograr la igualdad con los hombres. Más específicamente, el IPG apunta a

evaluar la inequidad de género en términos de oportunidades económicas y políticas y toma de decisiones, y comprende cuatro indicadores:

- La proporción de mujeres en escaños parlamentarios.
- La proporción de mujeres legisladoras, oficiales superiores y gerentes.
- La proporción de mujeres profesionales y trabajadoras técnicas.
- La relación del ingreso estimado entre mujeres y hombres

Cuadro 1. INDICE DE DESARROLLO RELATIVO AL GENERO (IDG). PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

	Índice de desarrollo relativo al género (IDG)		Esperanza de vida al nacer años (2003)		Tasa de alfabetización de adultos (% 15 años y mayores) 2003		Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (%) 2002/03		Estimación de ingreso por trabajo remunerado (PPA en dólares EEUU) 2003	
	clasificación	valor	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres
Argentina	34	0,854	78,2	70,7	97,2	97,2	99	91	6.635	17,800
Bolivia	89	0,679	66,2	62,0	80,4	92,9	84	90	1.615	3.573
Brasil	52	0,786	74,6	66,6	88,6	88,3	93	89	4.704	10.963
Chile	38	0,846	80,9	74,8	95,6	95,8	81	82	5.753	14.872
Colombia	55	0,780	75,4	69,3	94,6	93,7	72	69	4.557	8.892
Costa Rica	44	0,829	80,6	75,9	95,9	95,7	69	67	5.236	14.000
Ecuador	..	..	77,3	71,4	89,7	92,3	..	..	1.696	5.569
El Salvador	80	0,715	73,9	67,8	77,1	82,4	67	68	2.939	6.689
Guatemala	94	0,649	71,0	63,6	63,3	75,4	59	63	2.073	6.197
Honduras	..	..	69,9	65,8	80,2	79,8	..	..	1.447	3.877
México	46	0,804	77,5	72,6	88,7	92,0	76	74	5.068	13.506
Nicaragua	88	0,683	72,1	67,3	76,6	76,8	71	68	2.018	4.512
Panamá	47	0,800	77,4	72,3	91,2	92,5	82	76	4.597	9.069
Paraguay	72	0,742	73,2	68,7	90,2	93,1	74	73	2.316	7.000
Perú	67	0,745	72,6	67,5	82,1	93,5	88	87	2.231	8.256
República Dominicana	74	0,739	71,0	63,9	87,3	88,0	81	71	3.608	9.949
Uruguay	42	0,836	79,0	71,7	98,1	97,3	93	83	5.763	10.950
Venezuela	58	0,765	75,9	70,0	92,7	93,3	76	73	2.890	6.929

Fuente: PNUD (2006)

Cuadro 2: Índice de potenciación de género.

	Índice de potenciación de género		Mujeres en escaños parlamentarios (% del total)	Mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas (% del total)	Mujeres profesionales y trabajadoras técnicas(% del total)	Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres
	clasificación	valor				
Argentina	20	0,665	33,6	25	55	0,37
Bolivia	47	0,525	17,8	36	40	0,45
Brasil	..	..	9,1	..	62	0,43
Chile	61	0,475	10,1	24	52	0,39
Colombia	52	0,500	10,8	38	50	0,51
Costa Rica	19	0,668	35,1	29	40	0,37
Ecuador	55	0,490	16,0	26	40	0,30
El Salvador	62	0,467	10,7	32	44	0,44
Guatemala	..	..	8,2	..	..	0,33
Honduras	74	0,356	5,5	22	36	0,37
México	38	0,583	23,7	25	40	0,38
Nicaragua	..	..	20,7	..	..	0,45
Panamá	40	0,563	16,7	40	50	0,51
Paraguay	65	0,427	9,6	23	54	0,33
Perú	48	0,511	18,3	23	47	0,27
República Dominicana	45	0,527	15,4	31	49	0,36
Uruguay	50	0,504	10,8	35	53	0,53
Venezuela	64	0,441	9,7	27	61	0,42

Fuente: PNUD (2006)

Es necesario reconocer que las estadísticas sobre las que se basan los índices de género del PNUD siguen siendo limitadas. Por ejemplo, los datos sobre los ingresos de las mujeres respecto de los de los hombres se restringen a la remuneración del sector formal. Sin embargo, como las mujeres se concentran desproporcionadamente en la actividad económica informal, esos datos no dan una idea precisa de las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres (ver cuadro 3)

Las diferencias de género en la tasa de matrícula escolar, como puede verse por ejemplo en el IDG, pueden dar una idea de las diferentes capacidades entre mujeres y hombres, pero no nos dicen nada acerca de la calidad de la educación, el sesgo de género en las opciones educativas y otros factores.

A su vez, en algunos países es difícil obtener datos incluso para los indicadores básicos de género. Por ejemplo, la cobertura del IDG está limitada aún a 148 de los 173 países del mundo para los que se calcula el índice de desarrollo humano, mientras que en el caso del IPG se reduce a 66 (PNUD, 2006).

Si se selecciona otro indicador, por ejemplo, la representación femenina en el parlamento (que aparece en el IPG) puede ser importante en algunos casos, ya que puede indicar cambios en el tiempo, o bien un desafío al sesgo masculino en la vida política pública, y/o una capacidad y una voluntad creciente, en el ámbito nacional, de enfrentar cuestiones tales como la discriminación por género en el empleo, la salud

reproductiva o la violencia doméstica. Al mismo tiempo, en muchas sociedades este indicador no afecta a la gran mayoría de las mujeres, cuya vida cotidiana no se ve influida por la política formal y cuya propia participación política está habitualmente restringida al nivel de los movimientos comunitarios locales.

Por otra parte, cada vez más se recurre más a las estadísticas sobre uso del tiempo que muestran la urgente necesidad de asignar un valor preciso y cuantificado a la labor de las mujeres fuera de la esfera mercantil formalmente remunerada. Esta tarea representa uno de los desafíos metodológicos más grandes del siglo XXI.

Pese a las dificultades que supone el cálculo de estos valores, en 1995 el PNUD estimó que el valor combinado del trabajo no remunerado de las mujeres y los hombres, sumado a lo que se paga de menos por el trabajo de la mujer en el mercado, era del orden de los 16 billones de dólares de los Estados Unidos, o alrededor del 70% del producto mundial. De los 16 billones calculados, se estimaba que aproximadamente unos 11 billones estaban constituidos por la contribución no monetarizada e invisible de las mujeres. (PNUD, 1995).

Cuadro 3 Porcentaje de fuerza laboral masculina y femenina en el sector informal: Países seleccionados de América Latina.

	Porcentaje de la fuerza laboral no agrícola en el sector informal 1991/1997		Porcentaje de mujeres del sector informal que forman parte de la fuerza laboral 1991/1997
	Mujeres	Hombres	
Bolivia	74	55	51
Brasil	67	55	47
Chile	44	32	46
Colombia	44	42	50
Costa Rica	48	46	40
El Salvador	69	47	58
Honduras	65	51	56
México	55	44	44
Panamá	41	35	44
Venezuela	47	47	38

Fuente: Thelma Gálvez: Aspectos económicos de la equidad de género. Serie mujer y Desarrollo No 35, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2001

2. Feminización de la pobreza: la construcción de un concepto.

La insuficiente apreciación de las diferencias internas entre mujeres y del carácter de las relaciones sociales en que se desenvuelven, han producido un conjunto de estereotipos bastante monolítico que no abarcan a todas las mujeres ni reproducen todos los contextos. El más obvio de ellos, y el que cada vez recibe más críticas, guarda relación, en primer lugar, con el concepto genérico de la "feminización de la pobreza", y en segundo lugar, y más significativo, con sus vínculos con la "feminización progresiva de la jefatura de hogar" (Chant, 2003).

El hecho de que el único grupo de mujeres que se ha considerado susceptible de un mayor riesgo de pobreza bajo los auspicios de la tesis de la "feminización de la pobreza" sea el de las mujeres jefas de hogar es, obviamente, una detracción de otras cuestiones (edad, etnia, clase social, etc) que puede condenar a ciertos grupos de mujeres a niveles idénticos, si no superiores, de privación.

Otro efecto negativo de la tesis de la feminización de la pobreza es que tiende a arrinconar el género en la "trampa de la pobreza". Dicho de otro modo, la desigualdad de género se ve reducida a una función de la pobreza, a pesar de que pobreza y género representan relaciones sociales diferentes.

Suponer sin cuestionamientos que la pobreza se asocia necesariamente con los hogares con jefatura femenina es peligroso porque no se examinan las causas y la naturaleza de la pobreza y se parte de la implicación previa de que los niños de esos hogares se encuentran en una situación mucho peor, ya que sus familias están incompletas.

El hecho de que los hogares con jefatura femenina hayan sido un "grupo visible y fácilmente identificable en las estadísticas de ingreso ha alimentado, al igual que la tesis de la feminización de la pobreza en general, todo un conjunto de programas y proyectos políticos y económicos. En cierto sentido, por ejemplo, ha servido al entusiasmo neoliberal por las medidas de reducción de la pobreza funcionalistas y basadas en objetivos en favor de grupos "excepcionalmente" desfavorecidos.

Por otra parte, si se sugiere que la pobreza está confinada sólo a las jefas de hogar femeninas, no se tendría en cuenta la situación de las mujeres en general. Lo que implica es que los hogares con jefatura femenina son más pobres que los hogares con jefatura masculina. Sin embargo, la pregunta que no se formula es si las mujeres están en mejor situación en los hogares con jefatura masculina. Al convertir en norma los hogares con jefatura masculina se desvanecen importantes contradicciones entre un tipo de hogar y otro, como también desaparece la posibilidad de que haya una posición de desequilibrio económico y social de la mujer con respecto al hombre.

Otro resultado significativo de la insistencia en que los hogares con jefatura femenina son "los más pobres de los pobres" es que da la impresión de que la pobreza se debe más a las características de esos hogares (incluido el estado civil de quienes los encabezan) que a los contextos sociales y económicos en los que se encuentran. Esto no sólo convierte a las mujeres en chivos expiatorios, sino que además desvía la atención de las grandes estructuras de desigualdad socioeconómica y de género.

Debemos tener en cuenta, que la preocupación por la relación entre mujer e ingreso en el marco de la tesis de la feminización de la pobreza es peligrosa por dos motivos principales: porque, desde un punto de vista analítico, encubre las dimensiones sociales del género y la pobreza, y porque en términos de política se traduce en un tema y un grupo únicos, lo que tiene escasa capacidad para desestabilizar las estructuras, profundamente consolidadas, de la desigualdad de género en el hogar, el mercado laboral y otros ámbitos (Chant, 2003)

3. Políticas y programas de alivio a la pobreza en América Latina

Desde fines de los años 90 la política social del neoliberalismo atraviesa por algunas modificaciones, en el desempeño de su tarea de atenuar los efectos más perversos de las políticas de ajuste. En ese sentido comienzan a instalarse programas de protección social dirigidos a los segmentos más pobres en diversos países de América Latina. Tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o a superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo.

A los objetivos de protección social se suman objetivos de inversión en capital humano por la vía de ligar la transferencia a la condición de que los beneficiarios asuman responsabilidades de asistencia de los niños a la escuela y/o a los servicios de salud. Si se trata de programas de empleo en situación de crisis, vinculan la transferencia con algún compromiso laboral de los participantes.

En ese grupo de programa, tenemos los casos de Oportunidades (ex Progresas) de México, Bolsa Familia de Brasil y Jefas y Jefes de Hogar de Argentina. Algunos de los programas han experimentado ajustes y rediseños en el proceso de ejecución, por ejemplo Oportunidades viene del anterior Progresas, Bolsa Familia fusiona diversos programas similares que se estaban implementando en Brasil, el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador viene del Bono Solidario.

Estos programas comparten las siguientes características:

- Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo.
- Definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano.
- La mayoría de los programas son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición. El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. Se exige asistencia regular a la escuela para acceder a la donación
- El esfuerzo que hacen las economías es moderado: no excede el 0,35% del PIB.
- Están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, para lo cual operacionalizan diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza. Los mecanismos de selección de beneficiarios varían entre la aplicación de una ficha estandarizada que entrega un puntaje (Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano) a un sistema que combina selección de territorios de acuerdo a información sobre desarrollo humano y pobreza, mediciones de carencias en las familias y, en tercer lugar, juicio de actores relevantes y de la propia comunidad (Oportunidades y en parte Bolsa Familia).
- Son las mujeres las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica.
- Declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva. En este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa.
- En caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda, por ejemplo, si se da el caso de una asistencia irregular de los niños a la escuela, no participar en las charlas que dicta el programa o faltar a los compromisos adquiridos, el beneficiario/a arriesga ser suspendido del programa.
- Varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social.
- Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia.
- Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. En algunos casos esto se asocia con acciones de promoción social o acompañamiento más directo al proceso familiar (Chile Solidario).
- Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.
- Cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.
- Son programas financiados o apoyados e incentivados por la banca multilateral que ejerce un fuerte rol en el apoyo a los países para el diseño, operación y evaluación de los mismos.
- En general han tomado medidas tempranas y oportunas para poder implementar sofisticados sistemas de evaluación de impacto, ya sea elaborando líneas de bases o utilizando metodología de grupo de control.

Estos programas nos muestran como los países latinoamericanos están cambiando los sistemas sociales de la etapa del llamado Estado desarrollista por modelos de asistencia focalizados por la vía de la expansión de programas de transferencia directa de ingreso que pueden ser vistos como un paliativo en un contexto de debilitamiento de los mecanismos e instituciones de protección y bienestar social.

La fundamentación de estos programas mezcla argumentos de variada índole: se presentan ligados a la idea de derechos respecto de mínimos sociales de inserción; pretenden renovar y articular la actuación de la política social; apuestan a resolver problemas del presente en la condición de vida de las familias y anticipar problemas del futuro; señalan romper el tradicional asistencialismo porque logran establecer un contrato o acuerdo con las familias y abren oportunidades a las mujeres pobres de alcanzar mayores cuotas de poder al interior de su familia y entorno.

Sin embargo, no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción social.

Las evaluaciones de los programas de transferencia de ingreso pueden entregar resultados positivos en indicadores como el acceso a cobertura de los servicios de educación, apoyo a las familias en sus necesidades de consumo, pero no tienen impactos significativos sobre la condición de pobreza, y oportunidades de reposicionamiento de las mujeres.

Los programas de transferencia de ingreso están ganando terreno en la agenda social, lo que es preocupante por diversas razones.

1. Se trata de protección, no de bienestar

Los programas de transferencias ponen foco en protección social apoyando a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social pero no logran empalmar ni combinarse con políticas de bienestar sostenible. Estas son aquellas que reconocen un conjunto de derechos sociales que se traducen en servicios y beneficios públicos tanto universales como selectivos que se distribuyen con criterios de equidad e igualación de oportunidades sociales.

La idea de bienestar social supone redistribución de beneficios sociales en un sentido de solidaridad y compromiso social. La forma en que opera el bienestar es mediante servicios de cobertura universal y mecanismos específicos de integración para una mayor participación social.

El bienestar puede asociarse virtuosamente a la protección cuando se integra con programas de promoción social, empleo, generación de ingresos y desarrollo local. El bienestar no con la protección social por el solo mecanismo de poner acento en el acceso a los servicios sociales.

2. Protección transitoria versus una red social inclusiva y permanente

Respecto del enfoque conceptual de protección social que está detrás de los programas, el sistema se basa en mecanismos de mercado y da paso a la acción del Estado solo cuando los mecanismos de mercado no existen o colapsan, en cuyo caso, operaría la red de protección social.

Sin embargo, afirma, las redes de protección que se están proponiendo no necesariamente representan una red social amplia, sino un sistema flexible para adaptarse a patrones específicos de riesgo. En otras palabras, no se constituye una red eficiente de protección porque opera sobre la base de la excepción, en circunstancias que la vulnerabilidad social reclama mecanismos más permanentes y eficaces.

3. Cobertura de servicios básicos, más que inversión en capital humano

Destacan los textos el papel de las contraprestaciones como inversiones en capital humano e incluso, en algunos documentos, se precisa que este es el objetivo de los programas más que el de superación o alivio de la pobreza. Los programas parten del supuesto de que la pobreza está relacionada con déficit de capital humano de las personas y familias y que un mejor nivel educativo y entrenamiento general y laboral permitiría superar la pobreza. Esta óptica ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad, inequidad y pobreza y asumen una postura lineal que pretende superar esos déficit y empujar a los pobres a umbrales donde podrán mejorar sus condiciones de vida. Suponen que, a la hora de superar los déficit, los espera un mercado capaz de acogerlos y generar las oportunidades de desarrollo que necesitan.

Por otra parte, aún cuando se cuestiona aquí la hipótesis del potencial transformador que tendría la inversión en capital humano sin atender otros aspectos estructurales de la pobreza, los programas en curso no intervienen sobre la oferta de los servicios de educación y salud sino solo sobre la demanda, lo que deja planteada más de una interrogante acerca de la calidad de los servicios sociales. La literatura

ha llamado la atención y levantado la preocupación sobre un círculo vicioso que instala servicios pobres para los pobres.

D. ¿Derechos o servicios?

Algunos de los programas examinados conceptualizan a las prestaciones que se entregan como derechos de inserción, lo que equivale en realidad a la definición de mínimos sociales.

Los programas de transferencias ofrecen a los pobres “beneficios limitados sin derechos”. Su principal preocupación es el alivio de la pobreza mediante la creación de redes de protección mínima para grupos que no pueden beneficiarse de otras disposiciones más estructurales y universales. Sin embargo, los derechos no se condicionan ni se negocian, simplemente los derechos se respetan.

Las transferencias condicionadas a apoyos en las áreas de educación e inserción laboral son beneficios temporales, otorgados con criterios de focalización a grupos bien delimitados y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. La prestación de estos beneficios parece ir acompañada de un proceso de debilitamiento de los derechos, si se considera que “los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular

E. Prescindencia de lo sociocomunitario

Las principales dificultades que presenta el *modus operandi* de los programas dice relación con los criterios individuales y no sociales con los que opera, lo que se traduce en que no logra incentivar ni vincularse con dinámicas sociocomunitarias en el entorno local.

F. Sistema de protección de la sociedad o protección a los más pobres

Este sistema funciona como la articulación de programas de pobreza enlazados a capital humano que no constituye una red de protección de la sociedad, pues omite importantes factores relacionados con la cohesión y la integración social y porque relega aspectos relacionados con las oportunidades que disponen las familias para desarrollar una vida digna..

Comentarios finales

Aunque se reconoce que los enfoques conceptuales y metodológicos sobre la pobreza han ido avanzando considerablemente, como resultado de tres décadas la investigación feminista sobre el género y la desigualdad, todavía tenemos muchos desafíos por delante.

A pesar de las críticas realizadas al concepto de feminización de la pobreza, este debe constituir un llamado a la acción que nos incita a cuestionar las ideas preconcebidas sobre la pobreza misma examinando cómo se produce, se manifiesta y se reduce, y a hacer todo esto desde una perspectiva de género.

Las principales tareas para el futuro no consistirán sólo en continuar descubriendo los “casilleros vacíos” de género de los principales conceptos y políticas encaminadas a eliminar la pobreza, sino también en construir nuevas metodologías de carácter cuantitativo, cualitativo y participativo, que reconozcan realmente que los análisis de género constituyen para toda la sociedad no sólo un objetivo deseable, sino indispensable.

BIBLIOGRAFÍA.

Banco Mundial (2000) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001.

Benería, L. (1981): "Reproducción, producción y división sexual del trabajo", Mientras Tanto, N° 6.

Borderías, C. et al. (1994): Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales. Icaria, Barcelona.

Carrasco, C. (1995): "Un mundo también para nosotras", Mientras Tanto, N° 60.

Carrasco, C. (1999). Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas, Icaria.

CEPAL (2001). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2000/2001. Santiago de Chile.

CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004/2005. Santiago de Chile.

Chant Sylvia (2003). Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, noviembre de 2003.

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

Gálvez Thelma (2001). Aspectos económicos de la equidad de género. Serie mujer y Desarrollo No 35, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2001.

PNUD (1995). Informe sobre Desarrollo Humano 1995.

PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

Rodríguez, A. et. el. (1996): El futuro del trabajo. Reorganizar y repartir desde la perspectiva de las mujeres, Bakeaz.