



Políticas públicas, pobreza y equidad de género

*Rosa Paredes**

Resumen

El problema básico que se analiza en este artículo es el siguiente: ¿por qué la población femenina sigue presentando mayores niveles de empobrecimiento a pesar de que se han implementado políticas públicas para enfrentar la pobreza femenina y se han creado instituciones dirigidas a la igualdad?. Este análisis se realiza utilizando como enfoque conceptual la perspectiva de género. Con tal fin en este estudio se define el concepto de género como el producto de roles y valoraciones construidas socialmente para cada sexo. En consecuencia, la perspectiva de género permite identificar los significados de los problemas que afectan a las personas por motivo de su sexo biológico. El concepto de equidad de género se define en este estudio como el tratamiento deliberado hacia situaciones de justicia, que reciben las personas, por estar sometidas a desigualdades injustas, por motivo de su sexo. Las políticas de equidad de género son las políticas, dirigidas a superar la existencia de las desigualdades injustas que no pueden ser superadas en el corto plazo con las políticas de igualdad de género existentes. Este enfoque plantea contribuciones básicas a la metodología de las intervenciones en política para enfrentar la pobreza femenina. Destaca las limitaciones de los indicadores convencionales para medir la pobreza femenina, como son el ingreso, las necesidades básicas insatisfechas en los hogares y la jefatura de hogar. Sugiere indicadores relacionados con el ejercicio y el goce de los derechos.

Palabras clave: Políticas públicas, pobreza y equidad de género.

* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
E-mail: rosa.paredes@undp.org

Public Policy, Poverty and Gender Equality

Abstract

The basic problem addressed in this paper is ¿Why is the female population still showing the highest levels of impoverishment despite the implementation of public policies to deal with female poverty and the creation of institutions directed to achieve equality? This analysis is based on the conceptual approach of the gender perspective. With that aim, the concept of gender is defined in this paper as the product of socially constructed roles and values for each sex. Consequently, the gender perspective allows for the identification of the meanings of the problems affect people due to their biological sex. The concept of gender equality is defined in this paper as the deliberate treatment of situations of justice, suffered by people as a result of being submitted to situations of unjustified inequality due to their biological sex. Gender equity policies are deliberate policies directed to oversoming the existence of inequalities that cannot be handled in the short run by existing gender equality policies. This approach proposes basic contributions to the methodology of political interventions in order to address female poverty. It points out the limitations of the conventional indicators to measure female poverty such as income, unfulfilled basic household and family figurehead needs, and suggests indicators related to the exercise and enjoyment of such rights.

Key words: Public policies, poverty and gender equality.

Introducción

El campo de estudio de las políticas públicas es extenso, surge y se desarrolla en la región latinoamericana como producto de las transformaciones del sistema económico y del modelo de Estado. En los estudios de las políticas públicas se han desarrollado diversos enfoques, en este artículo se examina el que ha predominado en la ejecución en la región latinoamericana; el cual consiste en que las políticas públicas son fundamentalmente mecanismos de intervención del Estado.

Desde este enfoque pueden identificarse tres periodos; un primer periodo, que se inicia en la década de los años treinta, se consolida en la década-

da de los años cincuenta y finaliza en los setenta. Este período ha sido llamado de desarrollo del Estado de Bienestar (Rosenthal, 1998).

Un segundo período, que se ubica a partir de la segunda mitad de los años setenta y específicamente en los años ochenta, etapa en la que se producen una serie de cambios económicos, sociales y políticos que provocan una crisis institucional en el modelo de Estado de Bienestar. Estos cambios generaron un proceso de transformación de las políticas públicas, los países pasaron de una estrategia de desarrollo hacia dentro a una de apertura, y de un modelo de Estado intervencionista a un modelo que privilegia las señales del mercado (Sottoli, 2002).

Una tercera etapa, aún en curso, que se inicia a mediados de los años noventa. En este periodo se cuestiona la reducción del papel del estado y se insiste en el tratamiento de la pobreza. Se describe la incorporación en las políticas públicas de la creciente preocupación por el tratamiento de la pobreza femenina y la equidad de género. Finalmente, se incluyen reflexiones acerca de aspectos que deberían abordar las políticas públicas y las estrategias de enfrentamiento a la pobreza para promover la equidad de género.

Los tres períodos señalados son consecuencia de cambios en las circunstancias externas y en las condiciones internas de los países, y son producto también de cambios en la discusión acerca del papel del Estado en la ejecución de las políticas públicas.

El objetivo de este artículo es plantear las ideas centrales que han estado presentes en la conceptualización y la ejecución de políticas públicas para enfrentar la pobreza femenina y para promover la equidad de género durante las etapas mencionadas.

Con tal fin en este trabajo se define el concepto de género como el producto de roles y valoraciones construidas socialmente para cada sexo. En consecuencia, la perspectiva de género permite identificar las representaciones sociales y los problemas que afectan a las personas por motivo de su sexo biológico¹.

Con el mismo propósito, el concepto de políticas de equidad de género se define como el tratamiento deliberado hacia situaciones de justicia dirigido a personas o grupos humanos que están sometidos a desigualdades por motivo de su sexo biológico.

Thelma Gálvez en el estudio *Aspectos económicos de la equidad de género* (2001) expone que desde la perspectiva de género todos los factores

1 De Barbieri, Teresita (1990).

que obstaculicen el acceso de mujeres y hombres a los derechos universales, constituyen inequidades de género.

I. Primer período: Las políticas del estado de bienestar y las políticas dirigidas a las mujeres

En este período, la estrategia de las políticas públicas se caracterizó por otorgarle al sector público la responsabilidad exclusiva de las políticas sociales orientadas por el principio de universalidad. Estas políticas, en general, no tomaron en cuenta las desigualdades que afectaban específicamente a la población femenina, las mujeres eran consideradas como miembros del grupo familiar y se presumía que los beneficios del modelo de desarrollo se filtraban a las familias y que mediante este mecanismo se beneficiaba a la población femenina.

I.I. Las políticas del Estado de Bienestar

Los países latinoamericanos, hasta los años treinta y cuarenta, desplegaron un modelo económico basado fundamentalmente en las exportaciones de productos primarios. La industrialización de los países desarrollados influenció a las economías latinoamericanas en la adopción de este modelo. El acento en la exportación de bienes primarios obstaculizó el desarrollo industrial y consecuentemente promovió las importaciones de bienes manufacturados. La modalidad de Estado que caracterizó este modelo económico fue la del Estado de orientación clásica.

Diversas reseñas históricas plantean que las políticas públicas en la actualidad corresponden a un proceso de transformación de las funciones de intervención de un Estado de orientación clásica que en el siglo XIX nace con la revolución inglesa. América Latina hereda este modelo de Estado que experimenta las principales transformaciones en las dos grandes crisis económicas del siglo XX: la crisis de los años treinta y la crisis de los años ochenta.

En las primeras décadas del siglo pasado, según Del Búfalo (1996), las políticas sociales estaban dirigidas a garantizar las obras públicas, la salud y la educación; eran políticas que se definían paralelamente a las políticas económicas, que eran fundamentalmente políticas monetarias destinadas a regular la masa de dinero y la oferta del mismo. En los años treinta, para enfrentar el ciclo económico crítico, de acuerdo a la tesis keynesiana, el Estado extendió su acción en la política económica desarrollando una política fiscal y monetaria en función de la expansión o contracción del aparato productivo. En relación a la política social, el Estado asumió la política asistencial como una de las estrategias de redistribución del ingreso.

Salamanca (1994) señala que con la crisis del año 1929 se reconoce definitivamente la necesidad de la intervención del Estado en el curso de la vida social, convirtiéndose el Estado en un decisor público, un hacedor de políticas, un formulador de los pasos estratégicos que debe dar la Nación. Lo que antes definía el mercado casi exclusivamente, pasaba a ser definido por el Estado.

En este período se definen las políticas públicas como las acciones de intervención del Estado, acciones financieras, productivas, reguladoras y de gestión del desarrollo económico y del desarrollo social, limitando el papel del mercado y regulando las imperfecciones o fallas del mercado.

Posteriormente, las funciones limitadas de este modelo clásico liberal fueron cuestionadas por la propuesta conocida como "el modelo orientado hacia dentro" de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En 1949, este organismo propuso a la región latinoamericana una función más participativa del estado para alcanzar el desarrollo, diagnosticando que existían estructuras tradicionales que impedían el desarrollo económico y social en la región.

La estrategia adoptada fue la de la Industrialización Sustitutiva de las Importaciones (ISI), como respuesta a la crisis de los años treinta. En esta fase de implementación del modelo orientado hacia la industrialización interna, el Estado se convirtió en el principal impulsor del desarrollo económico. En el área de desarrollo social asumió la responsabilidad de la prestación directa de los servicios constitutivos del bienestar.

Las políticas sociales del Estado de Bienestar estaban dirigidas a prevenir la pobreza, mediante lo que llama Vargas (1999) los dos pilares del estado keynesiano, el empleo total y la provisión de bienestar universal mediante servicios para satisfacer las necesidades sociales básicas (pp. 99-124).

Según Rosenthal (1998), en este período de políticas de bienestar, con las diferencias regionales propias de la estructura social latinoamericana, se produjo en la región un crecimiento económico sostenido y un aumento de los niveles de vida, llegando el PIB real promedio per cápita a duplicarse entre 1950 y 1970. Sin embargo, el modelo ISI descuidó factores como la política de exportaciones y la competitividad internacional. Era un modelo orientado a fortalecer los mercados internos, compensando la restricción de acceso a las divisas con la solicitud de financiamiento y préstamos a organismos internacionales.

Este modelo de desarrollo económico que se caracterizó por un fuerte intervencionismo estatal mediante políticas públicas, genera una serie de distorsiones y entra en crisis a finales de los años setenta. Silva Michelena (1993), señala que las distorsiones que se produjeron durante la estrategia de sustitución de importaciones, se refieren a un estado que combinó un sis-

tema regulatorio exacerbado con un paternalismo intervencionista, que conformó un régimen económico que no era ni de Estado ni de mercado.

La distorsión de las funciones del Estado y el alto endeudamiento externo produjeron una profunda crisis en los años ochenta. Como consecuencia de las dificultades del Estado para garantizar, en el marco del proteccionismo que se venía implementando, la expansión industrial, se produjo el agotamiento del modelo ISI. Las reformas económicas y el ajuste estructural fueron la respuesta a los años de crisis, años en los que surgieron las propuestas de reducir el rol del Estado y dejar al mercado la regulación de las actividades económicas.

I.II. Las políticas dirigidas a las mujeres

En el marco de las políticas sociales del Estado de Bienestar, la atención hacia las mujeres se dirigió fundamentalmente a prestarle servicios de apoyo a su papel dentro de la familia, ejemplificados en: servicios de salud materno infantil para reducir las tasas de mortalidad infantil y materna; servicios de guarderías infantiles para las madres trabajadoras, así como programas de capacitación, de acceso a la educación formal y de reducción del analfabetismo.

En la Primera Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas celebrada en México en 1975 se advirtió, a los gobiernos de los diferentes países representados en ese organismo, que las mujeres no se estaban beneficiando del desarrollo, que formaban parte de los sectores más pobres de la población y que paradójicamente estaban desempeñando una serie de trabajos imprescindibles, no valorados económicamente, en la satisfacción de las necesidades básicas de sus familias. Ante estas evidencias surgieron las propuestas de incorporar a la mujer al desarrollo.

Predomina la opinión que la incorporación del tema de las discriminaciones contra las mujeres como objeto de políticas públicas se inicia a raíz de esta Primera Conferencia sobre la Mujer, en la cual se aprueba el primer Plan de Acción Mundial hacia la Igualdad de la Mujer, que se prolonga hasta mediados de los años ochenta, fecha en la que se realiza la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, en Nairobi en 1985.

Está suficientemente documentada la influencia y contribución de las investigadoras y organizaciones de mujeres en las recomendaciones de las conferencias sobre la mujer y en las resoluciones de las convenciones internacionales en esta materia. En los diferentes períodos, esta influencia ha aumentado y se ha redefinido su orientación conceptual. Es decir, si bien en el área de elaboración de políticas públicas dirigidas a las mujeres han predominado las recomendaciones de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas, estas recomendaciones, a su vez, han recibido las contribuciones y experiencias de los centros académicos y organizaciones de mujeres. Las or-

ganizaciones de mujeres, a su vez, legitiman sus acciones en los países con estas recomendaciones y presionan a los gobiernos a que cumplan los compromisos internacionales.

El Plan de Acción Mundial, del primer Decenio para la Mujer (1975-85), aprobado en la primera conferencia mundial, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, promulgada en 1979, inciden en la incorporación en los planes de desarrollo de políticas para las mujeres.

Durante esta etapa la orientación de las políticas estuvo dirigida a promover la participación e incorporación de las mujeres a la producción, además de garantizarle los recursos educativos y los cambios jurídicos e institucionales para hacer efectiva esta participación. Este enfoque fue difundido con el término "Mujeres en el Desarrollo".

En relación a los legados de ese período conviene destacar el inicio de la institucionalización de acciones dirigidas a las mujeres, mediante la creación de instancias gubernamentales con este fin. Fue la etapa de la fundación de las oficinas, departamentos, direcciones, secretarías, consejos o comisiones y ministerios de la mujer.

María Nieves Rico (1993), al analizar las políticas con este enfoque, plantea que influyeron positivamente en la condición social de muchas mujeres, pero que presentaban limitaciones. A su vez, Guzmán y Salazar (1992) señalan que en ese período, en la región latinoamericana la reflexión crítica acerca de las políticas estaba principalmente orientada a las transformaciones estructurales y materiales, predominando la convicción que el origen de las discriminaciones hacia la mujer era social y no se abordaron suficientemente los análisis que explicaran las situaciones de desigualdad genérica a la que estaban expuestas las mujeres.

II. Segundo período: Las políticas con criterios de focalización y las políticas de igualdad de género

En este período la orientación predominante en las políticas consistió en reducir el papel preponderante del Estado. En esta fase se cuestionó la orientación universalista y se puso énfasis en los criterios de focalización para enfrentar la pobreza, se identificaron los grupos con alta vulnerabilidad y se diseñaron programas específicos para ellos. Las mujeres, y entre ellas las jefas de hogar, fueron identificadas como grupo vulnerable por su alta proporción en la población pobre y se diseñaron programas sociales para asistirles. En este período se iniciaron de una forma limitada las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres.

II.I. Las políticas con criterios de focalización

Numerosos documentos han reseñado las críticas condiciones económicas que sufrieron los países latinoamericanos durante la década de los años ochenta. Para 1982, la mayoría de los países de la región habían sido afectados por una profunda recesión generada por circunstancias externas y por la inconsistencia de políticas internas.

En la búsqueda de salida a esas crisis ejercieron gran influencia las propuestas de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; muchas de sus recomendaciones formaron parte del paquete de propuestas, conocidas como el "Consenso de Washington"².

Las propuestas estaban orientadas a impulsar un nuevo modelo macroeconómico basado en la apertura, y una nueva concepción del Estado cuya función debía ser el estimular políticas económicas y sociales y abandonar el rol de empresario y de prestación directa de los servicios, que caracterizaban al modelo de Estado de Bienestar.

Con el fin de mejorar la eficiencia del Estado se redujeron los subsidios a los precios, así como el gasto social en educación, salud, servicios públicos e inversiones públicas en infraestructura. Estas políticas afectaron negativamente a la población pobre y específicamente a las mujeres. Como resultado del ajuste las mujeres incrementaron el tiempo de sus jornadas de trabajo dentro y fuera de sus hogares y se incorporaron al mercado informal en las categorías de trabajo más desventajosas.

Las políticas con criterios de focalización presentaron en general un bajo impacto, limitada eficacia y una deficiente gestión, atribuidos al abordaje de un enfoque restringido de las políticas públicas. ron avances. Al contrario, el crecimiento de la pobreza se aceleró. Rosenthal (ibid) afirma que "el ajuste y la estabilización fueron abordados en la región de manera desordenada y con un costo social sumamente elevado" (p. 213).

2 Después de la crisis de la Unión Soviética y del modelo de Estado centralizado, el Instituto de Economía Internacional convocó a un foro en 1990 en Washington, para analizar la situación económica de América Latina y el Caribe. Los resultados de esta reunión consistieron en un conjunto de recomendaciones de política económica, conocidas bajo el nombre de reformas de primera generación. Tales recomendaciones fueron difundidas con la denominación de Consenso de Washington (Anglade, Christian y Fortin, Carlos, 1987).

II.II. Las políticas de igualdad de género

Es a mediados de los años ochenta cuando se produce la parcial introducción del enfoque de igualdad de género en las políticas públicas dirigidas a las mujeres. Este enfoque significó un avance en relación al enfoque anterior, al contribuir con diversos aspectos de análisis, entre los cuales destacan: (i) la identificación de la existencia de relaciones desiguales entre los géneros, (ii) el examen de las estructuras que generan esta desigualdad, y (iii) la consideración de los efectos e impactos desiguales por género de las políticas públicas.

En la segunda Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Copenhague en 1980, se evaluaron los resultados y se evidenció que pese a los logros alcanzados, los avances eran limitados en relación a las metas fijadas en la primera conferencia.

Se identificaron una variedad de aspectos que explicaban las disparidades entre los derechos adquiridos y garantizados a las mujeres y las posibilidades y capacidades de las mujeres para ejercerlos³. Entre ellos se señalaron factores culturales que desvalorizaban el rol de las mujeres, factores políticos relacionados con la ausencia de decisiones y falta de voluntad de los gobiernos para cumplir los compromisos del Plan de Acción Mundial, así como factores económicos que por lo general se atribuyeron a la falta de presupuestos y recursos para dicho Plan. Estas limitaciones estaban determinadas por las insuficiencias analíticas de la perspectiva que planteaba la incorporación de la mujer al desarrollo sin analizar las causas de las discriminaciones que afectan a las mujeres.

La perspectiva de la igualdad de género influye parcialmente en las deliberaciones y recomendaciones de políticas de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi, en la que se aprueban Estrategias de aplicación orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer (1985-95). Sin embargo, fue en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, cuando se produce la introducción del enfoque de igualdad de género en las recomendaciones de la Asamblea. Dada la influencia de los compromisos asumidos por los gobiernos de los diferentes países en estas conferencias mundiales, a partir de los años ochenta se inicia la institucionalización de las políticas públicas con el enfoque de igualdad de género.

3 Véase el documento *Mujeres 2000, Las cuatro conferencias Mundiales sobre la Mujer, 1975 a 1985*, publicado por las Naciones Unidas.

Astelarra (2004) plantea que las políticas dirigidas a la igualdad han desplegado tres estrategias de intervención pública, ellas son: (i) la igualdad de oportunidades, (ii) la estrategia de acción positiva y (iii) las medidas de transversalidad y paridad en las políticas públicas.

La estrategia de igualdad de oportunidades es aquella dirigida fundamentalmente a garantizar la incorporación de las mujeres a la participación ciudadana, mediante la eliminación de las discriminaciones en la legislación. Las medidas de acción positiva constituyen un complemento para superar las limitaciones legislativas de la estrategia de igualdad de oportunidades, se aplican en áreas donde se mantiene la discriminación, ejemplo de ellas son las leyes de cuotas de participación de las mujeres en las elecciones, así como las leyes contra la violencia dirigida a las mujeres. En América Latina se han ejecutado diversas combinaciones de estas estrategias de igualdad de oportunidades y medidas de acción positiva.

Las medidas de transversalidad las define Astelarra como aquellas en las cuales el Estado en su conjunto despliega sus políticas con el enfoque de igualdad de género, superando el enfoque sectorial en el cual las políticas de igualdad son ejecutadas por un solo organismo creado con ese objetivo. Asimismo señala esta autora que otra versión de la transversalidad consiste en la aplicación de la igualdad de género a toda actuación pública. En relación a las medidas de paridad plantea que pueden ser medidas en las cuales los géneros tengan la misma representación en todas las actividades, en especial en los cargos públicos, y pueden ser medidas para que exista una participación igualitaria en todas las instituciones políticas, sociales, administrativas y judiciales.

Esta última estrategia de intervención pública no se ha desplegado en la región latinoamericana. Dadas las resistencias los esfuerzos se están dirigiendo a elevar el nivel político de los organismos encargados de las políticas de igualdad de género. Asimismo durante los años noventa se insistió en el enfoque de eficiencia equidad para crear condiciones para la igualdad, y durante los primeros años de la década del 2000 se ha planteado el enfoque de derechos para sustentar las políticas de igualdad⁴.

4 Véase Arriagada Irma (2006).

III. Tercer periodo: Las políticas para enfrentar la pobreza femenina y promover la equidad de género

Dado el avance en la discusión del papel que tienen que cumplir las políticas públicas para el enfrentamiento de la pobreza y la disminución de la inequidad, diversos especialistas plantean que el estado tiene un rol central. Desde esta perspectiva se insiste en que la participación del estado no puede estimarse en términos limitadamente cuantitativos, y se afirma que el problema no radica en el volumen de la intervención estatal, sino en la calidad de la misma.

Para elevar esa calidad, se plantea que el estado debe especializarse en aquellas funciones en las cuales no puede ser sustituido por el mercado. Ellas son promover simultáneamente la estabilidad macroeconómica y la equidad social⁵.

Según French-Davis (1996), la dinámica de la economía en América Latina tiende a ser más concentradora de la riqueza que hace quince o veinte años. Plantea este autor que las tendencias concentradoras se producen en razón de supuestos erróneos; el principal de ellos es que la liberalización de los mercados es un mecanismo que brinda oportunidades a todos los sectores de la población, mientras la práctica indica que no es así, que por el contrario se crea mucha desigualdad de oportunidades por la diferente capacidad de participación de los diversos actores.

Para enfrentar esta desigualdad, cuya consecuencia es el empobrecimiento acelerado de la población, la CEPAL formuló la propuesta *Transformación Productiva con Equidad* (TPE) lanzada en 1990, en la cual advierte que existe un patrón de desarrollo insatisfactorio en la región y que las causas centrales que lo generan son: (i) la reducción sistemática de la participación de la región en el comercio internacional y, (ii) la desigualdad distributiva, generada esta última por la separación entre el crecimiento económico y la equidad.

Los planteamientos de TPE fueron profundizados en los aspectos de desarrollo social en el año 1992 con una segunda propuesta denominada *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado* (ETP), según la cual es posible conciliar un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia. Los ejes centrales de este enfoque son el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos. La inversión en recursos humanos se considera necesaria para romper el círcu-

5 Véase Lahera (1990).

lo de la pobreza, proponiendo medidas dirigidas a promover la salud materno infantil, la seguridad social, políticas de transferencias y especialmente a ampliar la cobertura del sistema educativo y elevar su calidad⁶.

El énfasis de esta propuesta está en el papel de las políticas públicas en inducir un crecimiento económico estable, generando empleo productivo y fomentando medidas sociales para promover la equidad social.

Este enfoque propone políticas públicas con una perspectiva integradora del área social con el área económica, y simultáneamente incorpora el principio del respeto por los derechos al plantear la dimensión de la equidad. Sin embargo, no aborda las desventajas específicas que afectan a las mujeres.

III.I. Las políticas para enfrentar la pobreza femenina

El análisis realizado acerca de las políticas sociales, evidencia que el enfoque orientado exclusivamente a disminuir las desventajas socioeconómicas o a compensar los efectos recesivos, no es suficiente. En tal sentido, en el planteamiento de las políticas para enfrentar la pobreza, están surgiendo propuestas alternativas de reformulación de sus bases conceptuales y de las metodologías.

Feres y Mancero (2001) afirman que el estudio científico de la pobreza se remonta a comienzos del siglo XX y señalan entre los primeros trabajos el elaborado por Seebom Rowntree en 1901, quien realizó un estudio para medir la pobreza en York utilizando un estándar de pobreza basado en los requerimientos nutricionales.

Estos autores señalan que a partir de ese primer intento de medir la pobreza, se ha desplegado un proceso en el que se han desarrollado numerosos conceptos para identificarla y diversas metodologías que se relacionan con la conceptualización utilizada.

En este proceso, se han desarrollado fundamentalmente dos enfoques para definir y medir la pobreza, el primero de ellos es aquel que la considera un fenómeno absoluto, y la define como la carencia de un cierto nivel de ingreso o de consumo.

Con esta perspectiva se desarrolló una metodología que estima un ingreso mínimo requerido para tener acceso a los bienes y servicios absolutamente necesarios para vivir en una determinada sociedad. Con estos indicadores se traza una línea de pobreza y se considera que la población cuyo in-

6 Ramos (1995).

greso es inferior es pobre. Las políticas sociales basadas en este enfoque desarrollan programas de fomento del empleo y acceso a los créditos.

A partir de los años setenta y ochenta, surge el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que constituye un enfoque relativo. Para el NBI la pobreza es la carencia de la canasta básica alimentaria y de otros servicios como salud, educación, vivienda, agua, etc. Las políticas sociales con esta orientación tienen como objetivo mejorar el acceso de los pobres a la nutrición y a los bienes y servicios identificados como básicos.

Asimismo se encuentran los trabajos de Sen (1999), este autor desarrolla el concepto de capacidades, definiéndolas como las potencialidades de las personas que determinan sus oportunidades de salir de la pobreza. Sen critica el uso del ingreso económico como medida del bienestar e introduce un concepto más amplio de pobreza, definiéndola como la imposibilidad de desarrollar una serie de capacidades, desde las más básicas, como lo es el vivir una vida saludable, hasta las capacidades de ejercicio de las libertades y los derechos. En concordancia con este enfoque, enfrentar la pobreza significa desarrollar las capacidades de las personas, incluidos sus derechos.

En relación al tratamiento de la pobreza femenina, en los años setenta se aplicó el enfoque absoluto y las políticas estuvieron dirigidas a promover la participación de las mujeres en las actividades productivas. En los años ochenta y siguientes ha predominado el enfoque relativo, y las políticas se han concentraron en medidas compensatorias focalizadas a las jefas de hogar y mujeres en situación de pobreza para mejorar su acceso a los bienes y servicios.

Estas medidas orientadas por enfoques que concentran sus mediciones en los ingresos y en el consumo, no toman en consideración otras dimensiones de la pobreza identificadas por numerosas investigadoras. Lorena Godoy en el documento "Entender la pobreza desde la perspectiva de género" (CEPAL, 2004), señala que en la pobreza inciden relaciones sociales de desigualdad que determinan el acceso a los recursos según el sexo de las personas.

Desde la perspectiva de género, numerosas investigadoras han identificado indicadores que permiten ampliar la conceptualización de la pobreza⁷. Este enfoque toma en consideración factores como las disparidades en el acceso a los activos (bienes y servicios) y las disparidades en los derechos, determinados por las relaciones desiguales de género.

Al introducir estos aspectos, el enfoque de género amplía la conceptualización de la pobreza femenina, definiéndola no sólo por la falta de ingresos, el

7 Véase entre otras, Chant (2003) y Godoy (2004).

acceso a bienes y servicios o el tipo de jefatura de hogar, sino resalta e incorpora las desigualdades que viven las mujeres tanto al interior de las familias, como en la sociedad, y que las hacen más vulnerables al empobrecimiento.

El enfoque de género ha contribuido a la ampliación del concepto y medición de la pobreza, aportando dos tipos de dimensiones: (i) la dimensión de las desigualdades de género en la esfera privada y, (ii) la dimensión de las desigualdades en la esfera pública.

En relación al ámbito familiar o privado esta perspectiva analiza las jerarquías, el bienestar y la distribución de los recursos al interior de las familias. Para estos análisis propone, entre otros, la incorporación de los siguientes indicadores: tipo de jefatura de hogar, ingresos diferenciales de hombres y mujeres en relación con los tipos de jefatura de hogar, distribución del tiempo para la realización de actividades no remuneradas dentro del hogar (actividades domésticas y actividades de cuidado de personas), y patrones de gasto (para consumo familiar y personal).

En el ámbito público este enfoque ha propuesto los siguientes nuevos indicadores: los diferenciales de los salarios por género, el ingreso medio de las mujeres comparado con el de los hombres según número de años de instrucción, las tasas de desempleo abierto, según sexo y número de años de instrucción, las diferencias en los porcentajes de participación de hombres y mujeres en puestos públicos de toma de decisión a niveles locales, regionales y nacionales.

Estos indicadores al incorporarse en el análisis de la pobreza han determinado que el conjunto de privaciones e inequidades que afectan a las mujeres en la familia, en el mercado de trabajo y en la sociedad, produce un efecto de tal naturaleza que genera que la pobreza las afecte en mayor medida.

III.II. Las Políticas de Equidad de Género

En el curso de las reflexiones suscitadas en torno a la evolución de las políticas públicas y su vinculación con las políticas de igualdad de género se hacen evidentes aspectos críticos que se resumen a continuación.

Las diversas modalidades de políticas públicas correspondientes a las distintas generaciones de reformas que han experimentado los países de la región latinoamericana, han sido cuestionadas por sus efectos inequitativos en el área social y de género. Las políticas desarrolladas tenían un enfoque dirigido al equilibrio económico y social, pero sus efectos no han sido neutrales. Al contrario, el empobrecimiento de amplios sectores de la población se ha acelerado, fundamentalmente de las mujeres.

Pese a los esfuerzos realizados desde los años ochenta para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, los resultados han

sido bastante limitados. Estas políticas han pasado por alto que los programas de enfrentamiento a la pobreza no necesariamente tienen impacto sobre las inequidades.

Es decir, que la reducción en los niveles de pobreza es limitada, al permanecer las discriminaciones o inequidades que estructuran el empobrecimiento de las personas y les limita las capacidades que necesitan para salir de esta situación.

Estas limitaciones han conducido a la evaluación de las políticas que pretenden alcanzar la igualdad para diversos sectores de mujeres que viven en condiciones desiguales. Las políticas antidiscriminatorias, basadas en una igualdad abstracta, aplicadas a sectores que son diferentes en recursos personales, educación, bienes y tiempo disponible, derivan beneficios para los grupos de mujeres con más recursos, quedando nuevamente rezagados los sectores con mayores desventajas sociales, culturales y económicas. En estos sectores están las mujeres pobres.

Para superar esta deficiencia se han definido las políticas de equidad de género que superan el limitado alcance de las políticas de igualdad. Son políticas que sin abandonar el enfoque de igualdad de oportunidades, incorporan la perspectiva de la justicia y los derechos humanos. Es decir, son políticas con criterios de justicia, para las personas que están sometidas a desigualdades injustas por motivo de su sexo.

Un aspecto crítico en la implementación de dichas políticas es que ameritan promover cambios en el ámbito privado que enfrentan la fuerza de condicionamientos culturales. Estos cambios son los más difíciles de abordar por las instancias que toman decisiones. Son las políticas dirigidas a equilibrar las responsabilidades en el hogar y las labores relacionadas con el cuidado, la atención, la alimentación y manutención del grupo familiar. Ejemplo de ellas son las políticas de paternidad responsable, de protección contra la violencia doméstica, y de promoción de la salud sexual y reproductiva.

En la esfera pública, proporcionar un tratamiento equitativo a las mujeres demanda políticas que aseguren no solamente la igualdad de oportunidades, requiere colocar en primer plano la vigencia de los derechos civiles, económicos y políticos de las mujeres. Ejemplo de ellas son las medidas que impiden la segregación en los empleos, que eviten las diferencias salariales en puestos de igual responsabilidad y/o nivel, y son las medidas que aseguran la igualdad de acceso a los puestos de toma de decisión

Las políticas orientadas hacia la equidad de género son las fundamentalmente dirigidas a: (i) contrarrestar las desigualdades producidas por las valoraciones tradicionales acerca del papel de la mujer, (ii) corregir las distorsiones que genera el mercado a la población femenina y (iii) ampliar la participación ciudadana de las mujeres.

Finalmente este enfoque de equidad de género favorece la incorporación de los derechos sociales, económicos y políticos en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas en beneficio de las mujeres, los hombres y la sociedad en su conjunto.

Referencias Bibliográficas

- ARRIAGADA, I. (CEPAL, 2006) "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia". **Serie Políticas Sociales** N° 119. Santiago de Chile.
- ASTELARRA, J. (CEPAL, 2004) "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina". **Serie Mujer y Desarrollo** N° 57. Santiago de Chile.
- CHANT (CEPAL, 2003) **Nuevos aportes para el análisis de la pobreza: Desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género**. Documento de Trabajo. Santiago de Chile.
- DE BARBIERI, M.T. (1990) **Sobre la categoría género. Una introducción teórica metodológica**. PRODIR. Sao Paulo.
- DEL BÚFALO, E. (1996) **El Estado y la pobreza en América Latina**, pp. 109-143. En *Desarrollo con Equidad, Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*. CEPAL/CLAD/SELA. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- FERES, J.C. y MANCERO, X. (2001) **Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura**. CEPAL Serie estudios estadísticos y prospectivos, N.4. Santiago de Chile.
- FRENCH-DAVIS, R. (1996) **Transformación Productiva con Equidad: algunos elementos de la propuesta de la CEPAL, en Economía Latinoamericana, La globalización de los Desajustes**. ILDIS. Nueva Sociedad. Caracas.
- GÁLVEZ, T. (CEPAL, 2001) **Aspectos Económicos de la Equidad de Género**. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- GODOY, L. (CEPAL, 2004) "Entender la pobreza desde la perspectiva de género". **Serie Mujer y Desarrollo** N° 52. Santiago de Chile.
- GUZMÁN, V. y SALAZAR, R. (1992) "El género en el debate de las políticas públicas". **Género, Mujer y Sociedad. Proposiciones** No. 21. SUR Ediciones. Santiago de Chile.
- LAHERA, E. (1990) "El Estado y la Transformación Productiva con Equidad". En: **Revista del CEPAL**, No. 42, Dic.1990. CEPAL. Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS (2000) **Mujeres 2000: Las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, 1975 a 1985**. ONU. Publicación de Naciones Unidas. New York.
- RAMOS, J. (1995) "¿Es Posible Crecer con Equidad?" En: **Revista de la CEPAL**, No. 56. Santiago de Chile.
- RICO, M.N. (CEPAL, 1993) "Desarrollo y Equidad de Género: Una Tarea Pendiente". **Serie Mujer y Desarrollo** No. 13. Santiago de Chile.

- ROSENTHAL, G. (1998) **Pensamiento y políticas sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: pasado y futuro. En El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI**. Louis Emmerij y José Nuñez del Arco: compiladores. BID, Washington, D.C.
- SALAMANCA, L. (1994) **Política Pública como la Ciencia de la Intervención del Gobierno en la Vida Social**. *El Estado en la Cuestión en la Literatura*. (mimeo).
- SILVA MICHELENA, H. (1993) "Políticas de ajuste y políticas de desarrollo social (esbozo de criterios y parámetros). Documento presentado en el XXIII Consejo Directivo del CLAD en octubre de 1993 en Brasilia. En: **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**. No. 2, Julio 1994. Caracas.
- SOTTOLI, S. (2002) **La Política Social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas**. Documento presentado en el Encuentro "Perspectivas de la Política Social en América Latina. Abril del 2002. INES/BID. Washington (mimeo).
- VARGAS, V. (1998) **Caminos a Beijing**. IV Conferencia Mundial de la mujer en América Latina y el Caribe. Ediciones Flora Tristán, UNICEF y UNIFEM. Lima.

