



Capítulo 3

Liberalización, mercados laborales y beneficios para las mujeres: Una imagen contradictoria

La posibilidad de que las mujeres logren la paridad con los hombres en el bienestar depende del tipo de políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que se lleven a cabo. Esto es así porque las aptitudes de las mujeres y los hombres difieren, al igual que su acceso a recursos tales como tiempo, tierra y crédito. Estas diferencias en los puntos de partida influyen en la capacidad de las mujeres de generar ingresos y obtener seguridad social. Un sistema de segregación del empleo en función del sexo determina los efectos de las políticas macroeconómicas; este factor es importante, aun cuando por otro lado predomine la igualdad entre mujeres y hombres en términos de calificaciones, aptitudes y control de recursos. No obstante que hay algunas variaciones según las condiciones específicas de cada país, la segregación del empleo entre trabajo remunerado y no remunerado y, a su vez, en el interior de los mercados laborales remunerados (por ocupación, así como por sector), continúa siendo una tendencia muy marcada a nivel mundial y que muestra pocas señales de disminución.¹

Las facultades y posibilidades de las mujeres y de los hombres para generar su subsistencia son diferentes, lo cual es resultado de un trato diferenciado en mercados importantes tales como el del trabajo, el de la tierra y el de crédito. La capacidad de las políticas macroeconómicas para promover la igualdad de género depende así en primera instancia del grado en que se apoye el crecimiento económico y, en segundo lugar, de los efectos distributivos del crecimiento en relación con el género: vía gasto público, mediante la distribución de los recursos entre los miembros de la familia y del hogar, y a través de diversos mercados.

En este capítulo se analizan las formas en que las políticas de liberalización producen resultados con sesgos de género, destacándose los cambios cuantificables habidos en el mercado

laboral. Este enfoque se deriva en parte de la insistencia con que los partidarios de la mundialización han destacado los efectos beneficiosos de la liberalización en el empleo y los ingresos de las mujeres. La información presentada pone en tela de juicio la validez de esa pretensión.

Por supuesto, el modo de vida de las mujeres, especialmente las de los países en desarrollo, se ve afectado por muchos factores y no solamente por el empleo. Las políticas de liberalización afectan a las economías sustentadas en la agricultura por su repercusión en los tipos de bienes que un determinado país produce, la extensión y el alcance de los mercados (a través de la comercialización), y el grado de integración en la economía internacional. En consecuencia, la facultad de la mujer para proporcionar sustento a su familia en el sector agrícola, ya sea mediante cultivos de subsistencia o bien mediante la producción destinada a los mercados locales o a la exportación, se ve afectada profundamente por las políticas de liberalización. Más aún, dichas políticas repercuten en el grado de informalidad del trabajo. En la sección 2 de este informe se analiza en mayor detalle ese tipo de problemas.

COMERCIO LIBERALIZADO Y FLUJOS DE INVERSIÓN

Efectos en el empleo

Tal como se advirtió en el capítulo anterior, en los últimos años los flujos comerciales y de inversión han aumentado a consecuencia de las políticas neoliberales o de los esfuerzos dirigidos

por el Estado para promover en la economía una orientación hacia el exterior. Los cambios en estas políticas pueden tener efectos importantes sobre el empleo, los cuales adquieren sesgos de género debido a la segmentación del mercado laboral.

Algunos consideran que la liberalización del comercio en particular es una estrategia con la que se promueve la igualdad de género. Las políticas para hacer que las tasas de cambio sean más flexibles y disminuyan las barreras al comercio (esto es, la reducción de cuotas y aranceles), permiten a los países aumentar las exportaciones de aquellos bienes que pueden producir a más bajo costo, alentando la demanda de sus productos en el extranjero. Además, estos países pueden importar bienes intermedios

y de capital más baratos, reduciendo los costos de producción y elevando la productividad. Para los países en desarrollo, se espera que la liberalización comercial estimule la demanda externa de bienes manufacturados intensivos en mano de obra y de agricultura de alto valor para la exportación. Dado que, como resultado de la competencia internacional, las empresas se sienten presionadas para contratar la mano de obra menos cara, los salarios relativamente más bajos de las mujeres las convierten en una fuente atractiva de fuerza de trabajo; y esto debería tener como consecuencia un aumento del empleo femenino.

Se asegura que la liberalización de la inversión extranjera directa también debería mejorar el acceso de las mujeres al trabajo

Casilla 3.1 Alta tecnología y tacones altos en la economía mundial: Mujeres, trabajo e identidades de cuello rosa

A principios del decenio de 1990, Barbados fue testigo de un marcado incremento del empleo femenino en la industria informática. Las mujeres ocupadas en estos empleos realizan un tipo de trabajo del que no se había sabido hasta muy recientemente en esta pequeña isla del Caribe Oriental; lo cual significa que ha habido grandes cambios en los patrones de trabajo y en la tecnología utilizada en el ámbito mundial. Como procesadoras de datos allende el mar, ellas se conectan con trabajadoras de servicios en lugares tan dispares como Irlanda, la República Dominicana, Jamaica, Mauricio y los Estados Unidos de América, en la medida en que la era de la informática señala una intensificación de la producción y el consumo transnacionales de mano de obra, capital, bienes, servicios y estilos de vida.

Este tipo de trabajo (de cuello rosa) tiene sesgos de género no sólo porque en él los trabajadores contratados son casi exclusivamente mujeres, sino porque el trabajo mismo está imbuido con nociones de feminidad correcta, lo cual incluye un comportamiento tranquilo y decoroso junto con una atención meticulosa a los detalles y una técnica de tecleado rápida y precisa.

A nivel mundial, la nueva trabajadora de cuello rosa del sector de la informática representa una reconfiguración así como un abaratamiento del trabajo en servicios de cuello blanco. Lo que anteriormente se consideraba como trabajo calificado de computación, sustentado en el manejo de la información, ahora puede ser realizado allende el mar sin comprometer el producto ni la velocidad con que es elaborado.

La remuneración por ese tipo de trabajo es algunas veces menor que lo que se podría ganar en el corte de caña, pero la atmósfera limpia de una oficina es atractiva para las mujeres. A pesar de la imagen de prosperidad y profesionalismo proyectada por las trabajadoras de cuello rosa, una escena callejera entre Cristina, una trabajadora del sector de la informática, y su antiguo novio Pablo permite advertir una historia diferente. Cuando la trabajadora salía junto con sus amigas del edificio donde trabajan, Pablo empezó a gritarle gesticulando con insistencia para que todos los que estaban alrededor se detuvieran y pusieran atención: “¡Mírenla! ¡Mírenla!”, exclamó él. “¿Ven cómo va vestida? Cuando llegue el viernes ella sólo llevará a casa 98 dólares.” Lo que él estaba tratando de decir con su exclamación era: “En caso de que ustedes se equivoquen y la tomen por una mujer de clase media con un buen trabajo de oficina, permítanme decirles que en realidad ella sólo es una joven pueblerina con salario de obrera.” Al exponer la realidad del exiguo salario de Cristina en contraste con su apariencia impresionante, el antiguo novio despedido amenazaba con socavar una imagen de poder concienzudamente elaborada y reforzada por las mujeres trabajadoras así como por la industria informática que las emplea.

Fuente: Freeman 2000.

remunerado. La inversión extranjera directa funciona como ahorro externo para estimular la inversión más allá de lo que sería posible si los países tuvieran que apoyarse únicamente en fuentes de ahorro y de inversión nacionales. Por lo tanto, la inversión extranjera directa debería funcionar como generadora de empleo. Es probable que las mujeres de los países en desarrollo se beneficien diferencialmente, puesto que a menudo la inversión extranjera directa para esos países está dirigida hacia las industrias intensivas en mano de obra, cuyas empresas buscan lugares de producción de bajo costo. El crecimiento del empleo inducido por la inversión extranjera directa también puede tener como resultado el que las empresas multinacionales proporcionen empleo indirecto a las mujeres. Estas últimas pueden trabajar, por ejemplo, para las empresas locales que son subcontratistas de grandes corporaciones extranjeras, por lo que el empleo local depende de los contratos de las Empresas multinacionales.

Hay cierta base empírica para sugerir que en los últimos tres decenios el empleo de la mujer y la parte que le toca del empleo remunerado han aumentado como resultado de la liberalización de la inversión extranjera directa y del comercio. Sin embargo, cada vez es más difícil distinguir los efectos de la liberalización comercial en relación con el género, de los efectos de la liberalización de la inversión, puesto que ambos coinciden en parte, algunas veces debido a que las empresas multinacionales que emplean mujeres están concentradas en gran medida en la producción de bienes de bajo costo destinados a la exportación. Se observa que las tendencias en el empleo de hombres y mujeres son muy semejantes a pesar de que las regiones y países sean distintos, y dichas tendencias también son semejantes en los distintos niveles de ingresos por habitante. Esto ha permitido llegar a la conclusión de que en el mundo en desarrollo el empleo se ha “feminizado” o se ha hecho intensivo en mano de obra femenina, inducido por un viraje de orientación hacia el exterior. La tendencia se extiende hacia el sector servicios y abarca un conjunto diverso de fuentes de empleo, incluidos turismo, informática y procesamiento de datos, todo lo cual genera divisas. A veces se supone que el empleo en el sector servicios—por lo menos, en el sentido del trabajo de oficina—es más deseable que el empleo en la manufactura ya que a aquél se le considera de mayor prestigio. Sin embargo, puede ser que no proporcione beneficios

más significativos ni en términos de remuneración ni de seguridad (véase la casilla 3.1).

En el sector agrícola, donde la liberalización comercial ha generado empleo estacional en el campo de las exportaciones, el empleo femenino también ha aumentado.² Por ejemplo, en el caso de las industrias exportadoras de uva de Chile y de Sudáfrica, las mujeres son una fuente preferida de mano de obra temporal y les corresponde sólo una pequeña parte de los empleos permanentes, fenómeno que está presente también en otros países subsaharianos. Ese tipo de oportunidades de trabajo puede ser considerado como un medio para que las mujeres diversifiquen sus fuentes de ingreso, pero los medios de vida obtenidos en tales condiciones son inherentemente precarios, tema que se tratará con mayor detalle en el capítulo 6.

La calidad del empleo

Los beneficios que en cuestión de empleo son resultado de la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa dependen de diversos factores, incluidos los salarios (tema que se discutirá en la próxima sección), las condiciones de trabajo y la seguridad en el empleo. Al aplicar estos criterios se suscitan dudas sobre el grado en que los intercambios comerciales y la inversión extranjera directa promueven la igualdad de género

Cuadro 3.1 Participación femenina en el empleo remunerado en el sector manufacturero: Economías asiáticas seleccionadas (1991-2000)

| | 1991 (porcentaje) | 2000 (porcentaje) | Punto porcentual de cambio |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| China | 42 ⁽¹⁾ | 46 | +4 |
| Hong Kong, China ⁽³⁾ | 47 | 43 | -4 |
| Corea, Rep. de | 41 ⁽²⁾ | 36 | -5 |
| Singapur | 45 | 41 ⁽³⁾ | -4 |
| Taiwán, Provincia de China | 45 | 42 | -3 |
| Tailandia ⁽⁴⁾ | 50 | 49 | -1 |

Notas: (1) Datos de 1990; (2) datos de 1992; (3) datos de 1999; (4) los datos se refieren al total de empleo en el sector manufacturero.

Fuentes: Los datos provienen de la OIT 2004b excepto los de Taiwán, Provincia de China, los cuales provienen de la Dirección General de Presupuestos y Estadísticas 2003, y los de China, los cuales provienen de la Oficina Nacional de Estadísticas 2004.

en el empleo. En parte, esto se debe a que los empleos que las mujeres pueden encontrar carecen de estabilidad en un grado mayor que en el caso de los empleos en sectores dominados por el sexo masculino. La información recabada permite sugerir, por ejemplo, que los logros de la mujer en materia de empleo no siempre son permanentes. Las disminuciones de la participación femenina en el empleo remunerado son evidentes en el sector manufacturero de un conjunto diverso de países. En algunos casos, parece que mientras los países en desarrollo “maduran” industrialmente, despojándose de los empleos en las manufacturas intensivas en mano de obra, las mujeres pierden su empleo en las industrias que están en decadencia a la vez que enfrentan dificultades para obtener puestos en las industrias manufactureras más intensivas en capital. Esto es lo que se advierte particularmente en las economías de primer nivel de Asia Oriental, tales como la Provincia china de Taiwán; Singapur; la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China; y la República de Corea (cuadro 3.1).³ En esos casos, en la medida en que los salarios a nivel local aumentaron y en otras latitudes se permitió el acceso a una fuerza laboral con salario bajo, las empresas trasladaron sus operaciones intensivas en mano de obra hacia los países del Sudeste de Asia así como a América Central. En algunos de estos países, las reducciones ulteriores de la participación femenina en el empleo en el sector manufacturero se deben en alguna medida a la competencia con lugares donde los salarios son aún más bajos (como China), subrayándose así la precariedad del empleo en las industrias intensivas en mano de obra orientadas a la exportación.

En varios países africanos el empleo femenino en el sector manufacturero ha disminuido como resultado de la competencia con las importaciones de bienes manufacturados baratos provenientes de otros países en desarrollo, mostrando la otra cara de la moneda de la liberalización comercial. La reducción en la manufactura de textiles en Zimbabue y en Tanzania, por ejemplo, dio como resultado pérdidas de empleo en industrias con predominio femenino debido a la inundación de importaciones baratas procedentes de Asia, una vez que se redujeron los aranceles. Tendencias semejantes eran evidentes en Côte d'Ivoire, Nigeria, Kenya, Ghana y Sudáfrica.⁴ En muchos países desarrollados, el incremento del comercio también ha

dado como resultado una pérdida desproporcionada de empleo femenino en una gran parte de las industrias con gran concentración de mujeres (textiles, vestido, calzado y productos de piel).⁵

La precariedad de los empleos femeninos generada tanto por la inversión extranjera directa en industrias intensivas en mano de obra, como por la subcontratación, está ligada a la movilidad creciente de las empresas. A las corporaciones de estos sectores industriales les resulta más fácil desviar la producción hacia otras latitudes, para cumplir con sus metas de ganancia, que a las empresas de las industrias más intensivas en capital. Por otro lado, a los hombres se les contrata con mayor frecuencia en las empresas multinacionales, las cuales tienden a generar un tipo de empleo más estable debido a los altos costos de capacitación que encaran las industrias intensivas en capital y en habilidades. Por lo tanto, es menos probable que en esas empresas haya despidos.

El atractivo de contratar mujeres como trabajadoras en las industrias de exportación intensivas en mano de obra, ya sean de propiedad nacional o extranjera, está relacionado con la facilidad con que se las puede despedir del empleo, facilidad que se sustenta en parte en las normas relacionadas con el género que relegan el trabajo remunerado de las mujeres a una posición de importancia secundaria, después de las obligaciones domésticas y asistenciales. Esto encaja perfectamente con el deseo de los patrones de reducir los costos de la mano de obra transfiriéndoles también a las trabajadoras el peso de la incertidumbre sobre la demanda de productos, por lo que las condiciones de empleo son cada vez más flexibles e intermitentes. La flexibilidad en el empleo se acentúa más conforme la industria sea más intensiva en mano de obra. Esto es factible porque en ese tipo de industrias se requiere menos inversión en la capacitación de los trabajadores, sean hombres o mujeres. En el contexto de un número creciente de proveedores que pugnan por el acceso a los mercados de países desarrollados (como China y México, éste a partir del TLC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), el apremio para que compitan las empresas entre sí y reduzcan costos significa también que estas últimas tienen pocos incentivos para adiestrar a sus trabajadores a fin de que mantengan sus habilidades al día. Por ello se considera que los

trabajadores son primordialmente un costo, en vez de un beneficio. En dichas empresas la trayectoria laboral del trabajador es a menudo corta y precaria, con pocas posibilidades de ascenso en la escala de ocupación o de adquirir el adiestramiento que pudiera permitirle acceder a un empleo más seguro en otros sectores de la economía. En otras palabras, se trata de empleos sin futuro.

Por lo tanto, en un entorno de competencia a nivel internacional, los roles sexuales coinciden con la segregación ocupacional por sector industrial, y con las necesidades de las empresas. La segregación de hombres y mujeres en diferentes tipos de empleos, debido a las normas relacionadas con el género que reservan el trabajo más estable y de mayor remuneración para los hombres, permite sugerir que la inversión extranjera directa y la liberalización comercial pueden reforzar una tendencia hacia la segregación en el empleo. En efecto, tal como se señaló, hay pocas pruebas de que con la liberalización se reduzca la segregación en el empleo en función del sexo.

Además, las condiciones de trabajo prevalecientes en los empleos que las mujeres sí pueden obtener, permite poner en tela de juicio la posibilidad de que con ese tipo de empleo se fomenta una mayor igualdad de género. En los casos en que las mujeres han logrado acceso a empleos del sector formal orientado hacia la exportación, como en Asia Oriental, por ejemplo, frecuentemente las condiciones de trabajo son duras y peligrosas; y, en algunos casos, las mujeres tienen un horario de trabajo más largo que el de los hombres empleados en industrias que no producen para la exportación. Ya sea que estén directamente empleadas por las empresas multinacionales o por empresas locales que funcionan como subcontratistas de las empresas más grandes en las cadenas mundiales de mercancías, las trabajadoras del sector exportador tienen poco poder de negociación para mejorar sus condiciones de trabajo, en parte debido a la movilidad de las empresas. Por lo tanto, las demandas de mejores condiciones laborales, horario más reducido o empleo más seguro pueden empujar a las empresas a reubicarse o a transferir algunas de sus actividades hacia lugares de producción más baratos, con lo cual generan desempleo. Debido a que las mujeres se concentran en ese tipo de empleos, se enfrentan a mayores desafíos que los hombres en el mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

Aún cuando se adviertan los efectos beneficiosos del empleo, tales como el incremento del trabajo femenino en el sector del vestido en Bangladesh, la competencia entre los países con salarios bajos hace que las trabajadoras sean vulnerables cuando surgen productores con costos más bajos. En Bangladesh, por ejemplo, se espera que las oportunidades de empleo disminuyan en un futuro próximo debido a la terminación del Acuerdo Multifibras (AMF), prevista para 2005. En ese acuerdo se habían definido cuotas para las importaciones de textiles por parte de las economías desarrolladas. Se espera que varios países con acceso garantizado a los mercados de países desarrollados sean eliminados por productores a bajo costo con industrias textiles bien desarrolladas, como China, por ejemplo.⁶ En otras palabras, se prevé una redistribución del empleo mundial en la industria del vestido entre los países en desarrollo, situación en la que los países con el costo más bajo por unidad de mano de obra estarán en mejor posición para imponerse a los demás. Esto permite destacar el problema que implica una estrategia de crecimiento sustentada en las exportaciones a los mercados de países desarrollados. El crecimiento económico orientado hacia la exportación, basado en productos intensivos en mano de obra, es difícil de sostenerse en un contexto de competencia con muchos otros productores a bajo costo. Esto se agudiza por la sobreproducción ante la insuficiente demanda de bienes por parte de los países desarrollados, debido a la lentitud del crecimiento. Dada la concentración de las mujeres en la producción de ese tipo de bienes, los límites al aumento del empleo y los salarios son evidentes, como lo son también las restricciones para lograr la equidad de género vía esa estrategia de crecimiento.

En suma, hay efectos de la mundialización claramente beneficiosos en virtud del mayor acceso de las mujeres al empleo. En algunos casos, la remuneración y las condiciones de trabajo son mejores en empleos del sector formal para exportación que en las empresas locales y en la economía informal.⁷ Este logro no puede ser subestimado. Las mujeres que han aceptado ese tipo de empleo, especialmente en las sociedades más patriarcales, cuentan historias conmovedoras sobre su mayor habilidad para proveer con lo necesario a sus familias y a sus hijos. Sin embargo, como resultado de la precariedad de ese tipo de trabajo, frecuentemente esos beneficios son de corto plazo. Más aún, al evaluar

los efectos de la mundialización en relación con la distinción por razón de sexo, debería tomarse en cuenta que las mujeres empleadas de esa manera sólo constituyen un segmento de la cadena mundial de productores de mercancías. Deben compararse estos resultados con los que atañen a segmentos más grandes de trabajadoras “invisibles” que laboran en el hogar, muchas de las cuales trabajan en términos y condiciones ínfimas en comparación con las de aquellas que tienen empleos en el sector formal. En efecto, se puede probar que a partir de la crisis financiera asiática hay una tendencia acelerada para hacer que muchos de los empleos que había anteriormente en el sector formal sean informales.⁸

Hay otras preocupaciones que deberían tomarse en cuenta. Aunque dicho tipo de empleo puede elevar el estatus absoluto de la mujer, y le puede proporcionar alguna salida fuera de las relaciones patriarcales opresivas, el potencial para reducir la desigualdad en las relaciones entre el hombre y la mujer es reducido. Para superar las estructuras patriarcales de poder, incluidas las normas sociales que dan por resultado las desigualdades basadas en el género, se requiere que mejoren de manera sostenida tanto los medios de vida de las mujeres como su estabilidad. Esas oportunidades para generar ingresos que han sido forjadas a través de la mundialización no satisfacen dicho criterio, puesto que los empleos que muchas mujeres pueden conseguir son inseguros y a menudo carecen de futuro. Esto significa que no proporcionan la posibilidad de ascender hacia tipos de empleo de mayor remuneración y mayor prestigio. Para lograr la equidad se requiere de un enfoque que genere acceso a medios de vida que sean estables y que proporcione un mecanismo claro para aumentar los ingresos femeninos. La estrategia de mundialización por sí misma no parece generar las condiciones requeridas para ello.

Efectos en la diferencia salarial por razón de sexo

De acuerdo con sus partidarios, la liberalización del comercio y de las inversiones debería conducir hacia un mejoramiento de las perspectivas de salario para la mujer y a la reducción de la diferencia salarial por razón de sexo, en la medida en que los salarios de las mujeres aumentan más rápidamente que los de

los hombres. Esto es lo que sucederá si las oportunidades de empleo para las mujeres aumentan relativamente más rápido que las de los hombres, y si las mujeres están en posición de lograr que la demanda cada vez mayor en los mercados laborales femeninos se traduzca en salarios más altos. Esto debería generar un alza de la remuneración en otros sectores, puesto que los sueldos más altos en el sector manufacturero fijan un límite bajo el cual los salarios femeninos no caerían. Así, teóricamente deberían beneficiarse las mujeres empleadas en todos los sectores de la economía, incluidas las que tienen empleos menos formales. A menudo se piensa también que la inversión

Cuadro 3.2 Salarios femeninos como porcentajes de los masculinos en el sector manufacturero por países seleccionados: 1990-1999

| | 1990 | 1995 | 1999 |
|---------------------------------|------|------|---------------------|
| África | | | |
| Egipto | 67,9 | 73,6 | 75,2 |
| Kenya | 73,3 | 92,8 | - |
| Swazilandia | 87,7 | 86,6 | 62,8 ⁽¹⁾ |
| América Latina | | | |
| Brasil | 53,6 | 56,9 | 61,7 |
| Costa Rica | 74,3 | 70,9 | 73,1 |
| México | - | 68,7 | 69,7 |
| Panamá | - | - | 93,2 |
| Paraguay | 66,5 | 79,5 | 54,6 |
| El Salvador | 94,1 | 96,6 | 62,0 |
| Asia | | | |
| Rep. de Corea | 50,3 | 54,1 | 55,6 |
| Chipre | 57,6 | 60,1 | 54,2 |
| Filipinas | - | 74,3 | 79,9 |
| Hong Kong, China ⁽²⁾ | 69,5 | 60,9 | 57,3 |
| Malasia | 50,1 | 57,9 | 62,9 ⁽¹⁾ |
| Tailandia | - | 61,6 | 64,8 |

Notas: Las relaciones del salario femenino con el masculino se calculan como proporción del salario promedio femenino en el sector manufacturero (para todas las subindustrias, tales como textiles, electrónica y astilleros, y para todas las ocupaciones), en relación con el salario promedio masculino, medido de manera semejante. La relación puede variar debido a que a las mujeres se les paga menos que a los hombres en la misma ocupación e industria, pero también debido a que el empleo de las mujeres se concentra en ocupaciones e industrias sustancialmente diferentes al de los hombres, con efectos consiguientes en los salarios. Por ello, la segregación en el empleo, la educación y otros factores relacionados con la productividad, o la simple discriminación, pueden influir en las proporciones salariales. Nada de esto se refleja en la relación bruta salarial por género.

(1) 1997.

(2) Salarios no agrícolas.

Fuente: Calculado con datos de la OIT 2004b.

extranjera directa permite elevar los salarios, debido a que estimula el crecimiento del empleo y porque frecuentemente se considera que las empresas extranjeras pagan salarios más altos que las empresas locales, elevando así el salario promedio. Por ello, algunos analistas aseguran que los salarios femeninos se beneficiarán de la liberalización de la inversión extranjera directa. Desde luego, los salarios relativos de las mujeres también pueden elevarse en la medida en que se logren niveles más altos de educación, o debido a los cambios en las instituciones fijadoras de salarios que afecten la negociación salarial.

Pero, como se indicó anteriormente, hay varios factores contrarrestadores que reducen la capacidad de la mujer para negociar salarios más altos. Primero, el proceso de “amontonar” a las mujeres en los mismos sectores del mercado laboral, particularmente en los de manufactura intensiva en mano de obra para la exportación, promueve de manera artificial una “sobreoferta” de mano de obra femenina para esos empleos. Segundo, en estas industrias hay una presión intensa para mantener bajos los costos, además de que las empresas pueden reubicarse con relativa facilidad. El resultado es que, estructuralmente, las condiciones del empleo hacen difícil que aumenten los salarios de las mujeres y que se reduzcan las diferencias salariales por razón de sexo.

No obstante lo anterior, la relación salarial simple (promedio de los salarios femeninos como porcentaje del promedio de los salarios masculinos), indica que las diferencias salariales se han reducido en varios de los países en desarrollo. La información más amplia, internacionalmente comparable, es la que corresponde al sector manufacturero y, tal como muestran los datos del cuadro 3.2, el porcentaje de salarios femeninos en relación con los masculinos se ha elevado en varios de los países en desarrollo. Es probable que en estos datos se exagere dicho porcentaje, puesto que las encuestas sobre mano de obra que generan esa información a menudo se limitan a empresas con cinco o más trabajadores. Por ello, las mujeres que trabajan en empresas pequeñas subcontratistas quedan excluidas de las encuestas y sus salarios tienden a ser mucho más bajos que los de las mujeres que trabajan en empresas más grandes. Sin embargo, sobre la base de esta información, las reducciones son evidentes en algunos países latinoamericanos, así como en la

Región Administrativa Especial de Hong Kong, China.⁹ Una pregunta básica es hasta qué grado estas tendencias son atribuibles a la liberalización del comercio y de la inversión y no a otros factores que influyen en los salarios, tales como el incremento del nivel educativo femenino en relación con el masculino.

Explicación de las diferencias salariales por razón de sexo

En numerosos estudios se han controlado cuidadosamente los factores alternativos que pudieran afectar los salarios femeninos y masculinos, a fin de aislar los efectos de la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa. En algunos de ellos se ha encontrado que el incremento del comercio internacional (medido como orientación hacia la exportación), tiende a ampliar la diferencia salarial por razón de sexo.¹⁰ Resulta particularmente interesante que estos efectos negativos sean evidentes en varias economías de crecimiento rápido de Asia Oriental. Ello implica que un incremento de la educación femenina en relación con la masculina podría tener como resultado una reducción de la diferencia salarial por razón de sexo; sin embargo, la presión para que se reduzcan los salarios femeninos—a causa del menor poder de negociación de las mujeres bajo la liberalización del comercio y de la inversión—funciona en dirección opuesta, ampliando así dicha diferencia. La presión que ejerce la liberalización para que se reduzcan los salarios femeninos relativos es considerada a menudo como discriminatoria: se deja de pagar a las mujeres un salario equivalente a su productividad.

Algunos ejemplos provenientes de Asia son ilustrativos. En un estudio sobre la Provincia china de Taiwán y sobre la República de Corea se encontró que hay una relación inversa entre la participación en el comercio mundial (relación de importaciones y exportaciones en función del PIB), y la proporción del salario femenino en relación con el masculino, ajustado para tomar en cuenta las diferencias en las aptitudes en función del sexo.¹¹ En China, los datos indican que la desigualdad entre los salarios de los hombres y los de las mujeres ha aumentado.¹² La proporción de la diferencia entre los salarios masculinos y femeninos que no se explica por las diferencias en las habilidades

es mayor en la mayoría de los sectores desregulados de la economía, y menor en los menos desregulados (como el sector público).¹³ Así, el sector privado da muestras de una discriminación salarial mayor en contra de la mujer que el sector público. En Viet Nam ha habido sólo un ligero cambio en la diferencia salarial por razón de sexo en la economía en general. El hecho de que haya aumentado la remuneración de las personas capacitadas ha sido beneficioso para las mujeres; empero, hay un efecto negativo de discriminación más importante, y es que mantiene bajos sus salarios.¹⁴

Como muestran los datos del cuadro 3.2, parece que las diferencias salariales han aumentado en algunos países latinoamericanos, así como en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China. En varios casos se han reducido los sueldos tanto masculinos como femeninos, pero la reducción de los salarios de las mujeres ha sido mayor, en parte debido a su concentración en el sector del vestido, el cual ha sido fuertemente perjudicado.¹⁵ En el Uruguay, cuya economía, por otra parte, ha sido equitativa en cuanto al género, con un comportamiento macroeconómico adecuado en los años 80 y 90, las diferencias de género se han reducido, aunque esto se debe primordialmente a la reducción de los salarios de los hombres en vez de al aumento en los salarios de las mujeres. El análisis estadístico muestra que, en el Uruguay, la porción de la diferencia salarial que se debe a la discriminación ha aumentado y que las diferencias de género son más amplias en el sector privado que en el público. En Chile también, aunque la relación salarial entre mujeres y hombres en la economía en general ha mejorado, la porción de la diferencia salarial que es atribuible a la discriminación ha aumentado.¹⁶ Por el contrario, en Brasil hay pruebas de que se ha reducido el componente discriminatorio de la diferencia salarial por razón de sexo en el decenio de 1990, aunque esto fue, en parte, resultado de una reducción de los salarios masculinos relacionada con las políticas de austeridad restrictivas.¹⁷ Brasil es también menos dependiente de las exportaciones que muchas de las economías asiáticas y, por lo tanto, se pueden atenuar las presiones para mantener bajos los salarios de las mujeres.

Por lo que respecta a la inversión extranjera directa hay pocas muestras de que la liberalización de la inversión pueda contribuir a reducir las diferencias salariales por razón de sexo.

Un estudio mostró que el efecto positivo de la inversión extranjera directa sobre los salarios tanto de hombres como de mujeres terminó a finales de los años 80, cuando aumentó la movilidad del capital.¹⁸ Varios estudios más recientes permiten mostrar que la movilidad del capital tiene un efecto negativo sobre los salarios debido al “efecto amenaza” de la movilidad de las empresas, y varios de dichos estudios indican que la inversión extranjera directa ha ampliado la diferencia entre los salarios de los hombres y de las mujeres.¹⁹ En la Provincia china de Taiwán, la cual fue testigo de un aumento rápido del empleo femenino en los decenios de 1970 y 1980, las normas para la inversión extranjera directa fueron liberalizadas más tarde. El desplazamiento consiguiente de las industrias intensivas en mano de obra hacia fuera del país causó una caída en los salarios femeninos relativos. Esto sucedió en contraste con la experiencia habida en la República de Corea. Allí, las normas sobre la inversión extranjera directa permanecieron firmes durante un período de tiempo más largo, con la consecuente inmovilidad de las empresas y una reducción continua de las diferencias salariales por razón de sexo.

Otro ejemplo de los efectos negativos de la inversión extranjera directa en las diferencias salariales por razón de sexo es México, donde en el período 2001-2002 hubo una reubicación masiva de empresas “maquiladoras” que emigraron sobre todo hacia China, con la pérdida de 160.000 empleos en las industrias intensivas en mano de obra. La diferencia de salarios entre China y México fue una de las consideraciones principales de este viraje, y ese tipo de presiones es lo que puede explicar la ampliación de la diferencia salarial por razón de sexo que ha surgido en México.²⁰

La movilidad de las empresas también hace más fácil que estas últimas se apropien de los beneficios del aumento en la productividad, haciendo así que la distribución de los ingresos entre capital y trabajo sea más desigual. En el caso de la industria del vestido de Bangladesh, en la cual predomina la mano de obra femenina, los márgenes de ganancia aumentaron del 13 al 24 por ciento a principios del decenio de 1990 en la medida en que aumentó la productividad y disminuyó la participación del salario en el valor agregado, con lo cual se demuestra que las mujeres carecen de poder de negociación salarial frente a sus empleadores.²¹

Tal como demuestra este planteamiento, la liberalización del comercio y de la inversión son dos aspectos diferentes pero complementarios del actual período de mundialización, aunque en la mayoría de los estudios se analizan sus efectos por separado. Sin embargo, lo que es claro es que los efectos de la mundialización en el empleo y en los salarios implican una tendencia hacia una mayor inclusión de las mujeres en la economía remunerada pero bajo condiciones de explotación, relacionadas con la competencia intensa entre los países por su tajada en el mercado de exportación intensivo en mano de obra. No es de sorprender que haya pruebas de que el crecimiento de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, así como el crecimiento económico, han sido más rápidos en aquellos países que tienen las diferencias salariales por razón de sexo más amplias.²² Es especialmente significativo que aun en algunas de las economías asiáticas de crecimiento más rápido, las porciones discriminatorias de las diferencias salariales no se hayan reducido en esta era de mundialización. En efecto, parte del éxito de los “tigres” de Asia Oriental puede atribuirse a ese tipo de diferencias.²³

Así, los beneficios obtenidos por el incremento del acceso de la mujer al trabajo remunerado se reducen por la inseguridad de ese tipo de empleos y por el poder limitado que tienen las mujeres para exigir salarios más altos y condiciones de trabajo mejores en los empleos a los que quedan confinadas. Mientras que algunas mujeres pueden gozar de un mayor poder de negociación en el hogar, como resultado del mejoramiento de su estatus como asalariadas, para otras, la inseguridad y los salarios bajos no se traducen en una mejor facultad para renegociar la distribución de labores y de recursos en el hogar.²⁴

CRECIMIENTO LENTO Y EFECTOS DE LA VOLATILIDAD ECONÓMICA

Mientras que en las economías de crecimiento rápido ha habido un aumento en el empleo femenino y, por lo tanto, en la inclusión de las mujeres en la economía remunerada, en las economías de lento crecimiento también hay implicaciones en materia de género, ya que las mujeres están ubicadas a menudo al final de

la fila de espera para conseguir empleos. El crecimiento económico lento ha estado ligado a las políticas macroeconómicas deflacionarias. Entre estas se incluye una política monetaria diseñada para reducir el gasto agregado como una forma de controlar la inflación; los recortes en el gasto del sector público para reducir los déficits presupuestarios (a los que se considera como inflacionarios); y los aumentos en las tasas de interés. En todos los casos, una meta fundamental es establecer credibilidad con los mercados financieros a fin de atraer capital financiero, al cual le interesa recibir altas tasas de retorno sobre la inversión.

Sin embargo, hay el peligro de que la meta de atraer capital financiero pueda entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo, debido al efecto negativo que dichas políticas tienen sobre la demanda agregada y el crecimiento del PIB. Hay ciertas pruebas de que el sesgo deflacionario de estas políticas sobrepasa los beneficios posibles de una inflación más baja, una liberalización financiera y bajos déficits en el sector público. Más aún, la liberalización financiera tiende a contribuir a la volatilidad de los flujos de capital hacia el interior y hacia el exterior, lo cual puede aumentar las subidas y bajadas del ciclo de negocios. Las crisis financieras que han sucedido durante el decenio pasado en México, Asia, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina, con efectos contagiosos en países que inicialmente no estaban implicados en la crisis, han estado ligadas a dicha volatilidad.

Efectos de las políticas deflacionarias macroeconómicas en materia de género

El sesgo deflacionario en la política macroeconómica tiene implicaciones directas para el avance hacia la igualdad de género. La evidencia proveniente de diversas regiones permite mostrar que los efectos negativos del crecimiento lento y la recesión son más graves para las mujeres que para los hombres.

Por ejemplo, en la región del Caribe donde se empezó a aplicar la liberalización a fines del decenio de 1970, las tasas de crecimiento económico han sido inadecuadas para proporcionar empleo suficiente. Como resultado de ello, a pesar de los altos niveles de educación de las mujeres y lo atractivo del costo más

bajo de la mano de obra femenina en las pequeñas economías abiertas, dedicadas a la exportación intensiva, las mujeres continúan enfrentándose al hecho de que se las excluye del empleo más que a los hombres.²⁵ En la mayoría de los países de la región, las tasas de desempleo femenino son superiores a las de los hombres y, en algunos casos, son casi el doble.

En América Latina, en los años 90 el desempleo creció sistemáticamente, aun cuando mejoraron las tasas de crecimiento del PIB.²⁶ Por lo que respecta al Uruguay, hay pruebas claras de los efectos en la distinción por razón de sexo. Después de la adopción de las políticas de liberalización, el inicio de la inflación y la crisis hicieron que el desempleo surgiera como problema significativo, y el efecto negativo fue mayor para las mujeres que para los hombres. El índice de desempleo de las mujeres casi se duplicó desde principios del decenio de 1970 al decenio de 1980, mientras que el de los hombres sólo aumentó la mitad de esa tasa. Los efectos de género del crecimiento lento se disimulan cuando las personas que no pueden encontrar empleo trabajan por cuenta propia o en trabajos remunerados de la economía informal; se trata de un fenómeno que afecta a las mujeres en particular, puesto que ellas constituyen una porción mayor de la población que trabaja en el sector informal a pesar de que su participación en la fuerza laboral es mucho menor. Esta tendencia es evidente en América Latina (al igual que en otras regiones): la reducción del empleo en el sector formal ha sido paralela a la expansión del empleo informal.²⁷

En las economías en transición, que anteriormente tenían índices altos de participación de la fuerza laboral femenina, las tasas de crecimiento recientes, lentas o negativas, han tenido implicaciones particularmente adversas para la mujer. Por ejemplo, en Europa Central, la participación de la fuerza laboral femenina ha disminuido mucho en términos absolutos y, en algunos países, más que la de los hombres. En Hungría, por ejemplo, de 1990 a 2001 los índices de participación de los hombres se redujeron en 16 puntos porcentuales, en comparación con los de las mujeres, que se redujeron en 23,5 puntos porcentuales. En la República Checa y en Polonia, los índices de desempleo de las mujeres excedieron a los de los hombres en varios puntos porcentuales, pero no así en Hungría. En este último país, el índice de desempleo femenino puede ser artificialmente

bajo puesto que las mujeres se han retirado de la fuerza laboral por un margen mayor que el de los hombres (véase el capítulo 5).²⁸ Aun en las economías desarrolladas y, en particular, en Europa Occidental, el crecimiento económico lento ha dado como resultado un incremento en el desempleo que ha afectado a las mujeres más que a los hombres.

Crisis financiera, inestabilidad económica y género

Una acumulación de datos permite indicar que las mujeres sostienen el mayor peso de las crisis financieras y económicas, tanto en el corto como en el largo plazo, tal como lo demuestra la información recabada como resultado de una investigación sobre la crisis asiática de 1997.²⁹

Mientras que los efectos de género de la crisis en relación con el empleo dependen en primera instancia de los sectores específicos afectados y del grado en el cual estos se identifiquen como trabajo “de mujeres” o “de hombres”, las trabajadoras en general son particularmente susceptibles de ser despedidas en épocas de caída drástica de la economía. A menudo ellas son las primeras que pierden sus empleos, debido a las condiciones menos seguras de estos últimos y también a la discriminación derivada de la consideración de que es el hombre “quien lleva el sustento al hogar”.³⁰ Por ejemplo, durante la crisis financiera asiática, las mujeres de la República de Corea fueron despedidas de sus empleos en una tasa dos veces superior a la de los hombres. La disminución del empleo total femenino fue casi tres puntos porcentuales más alta que la de los hombres (−6,9 por ciento para ellas comparada con −4,1 por ciento para ellos). En la categoría de “trabajadores regulares”, los efectos negativos fueron más evidentes aún para las mujeres. La cifra de las trabajadoras regulares femeninas disminuyó drásticamente en un 18,8 por ciento, en tanto que la cifra de trabajadores regulares masculinos descendió en un 6,6 por ciento.³¹ De manera semejante, en Tailandia las mujeres sufrieron una pérdida mayor de empleo debido a la caída económica inducida por la crisis financiera.³² Se consideró que la calamidad social generada por estas crisis fue percibida claramente en términos de género, ya

que en las manifestaciones públicas de protesta se lamentaron sobre todo los perjuicios sufridos por los trabajadores, mientras que las mujeres, quienes sufrían por la pérdida desproporcionada de empleos, eran consideradas sobre todo por su papel como “cuidadoras de la familia”. Con esto se demuestra lo débil de la tendencia hacia la equidad de género atribuida a la liberalización. Si lo que se ha obtenido en cuanto al empleo no es seguro ni a largo plazo, las consideraciones sobre el empleo sumamente ligadas a la distinción por razón de sexo se reafirman a sí mismas y provocan un retroceso en la búsqueda de igualdad.

Más aún, en algunos países asiáticos se suspendió la reducción tan considerable de la pobreza que se había logrado en años anteriores, lo cual afectó a las mujeres en particular. Lo que más les afectó fue la reducción de los ingresos, debido a que ante la falta de servicios públicos de bienestar y de esquemas amplios de ayuda por desempleo, ellas aceptaron la caída del salario real o la percepción de ingresos más bajos cuando se trasladaron al sector informal, en un esfuerzo por mantenerse en un nivel de subsistencia.

Entre otras repercusiones de dichas crisis se incluye la deserción escolar infantil, a menudo de las jóvenes, a fin de ayudar en las tareas del hogar, mientras las madres tratan de conseguir ingresos para compensar los que su familia haya perdido. Con frecuencia, esa deserción es permanente, sobre todo cuando se fijan cargos monetarios a la educación con el fin de solventar los déficits presupuestarios de los gobiernos, como resultado de las crisis económicas. Se refuerza por lo tanto la brecha entre hombres y mujeres en la matrícula educacional, impidiendo que se acumule el capital humano femenino y por lo tanto, perjudicando el potencial de ingresos futuros de la mujer y manteniendo su productividad económica más baja de lo que de otro modo pudiera ser.³³

En épocas de crisis económica es cuando ambos, el trabajo no remunerado de la mujer y la economía “asistencial”, se hacen más evidentes y decisivos, especialmente en los países en desarrollo donde la familia funciona como red substitutiva de seguridad social o como último refugio.³⁴ Con la división por sexos que prevalece actualmente sobre el trabajo en el hogar, las mujeres son las principales responsables de proporcionarle a la familia seguridad alimentaria, atención a la salud, servicios básicos como agua y energía y también cuidado “afectuoso”. En

los países en desarrollo, aun cuando en tiempos normales la carga que tienen que soportar las mujeres al gastar sus energías entre el trabajo remunerado y el no remunerado es sustancial, en tiempos de crisis económicas se vuelve más pesada.³⁵ El costo no es sólo en términos de salud y bienestar de las mujeres sino también en términos de eficiencia micro y macroeconómica.³⁶

RESTRICCIÓN FISCAL

La facultad de los gobiernos de los países en desarrollo de bajos ingresos para costear el gasto público depende de la política macroeconómica nacional, y también del costo de los préstamos y la proporción de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que se les otorgue para apoyar el presupuesto. Esta facultad del gobierno para gastar ha estado sometida a un apremio creciente por parte de las instituciones financieras internacionales así como de los mercados financieros liberalizados, los cuales promueven políticas fiscales austeras que implican una disminución de los déficits presupuestarios a fin de mantener baja la inflación. De ahí que los gobiernos tengan que ajustar sus gastos según su capacidad para recabar ingresos, principalmente de fuentes nacionales.

Los ingresos fiscales gubernamentales han estado sujetos a presiones contradictorias. En el contexto de la liberalización del comercio, se exhorta a los países a reducir los impuestos mercantiles (aranceles y pagos por permisos de exportación), los cuales en los países en desarrollo constituyen en promedio una tercera parte de los ingresos fiscales del gobierno.³⁷ Un segundo efecto negativo que tiene la liberalización sobre dichos ingresos es el estímulo que se le da a la competencia fiscal. Los apremios para competir a nivel mundial hacen que los gobiernos no se atrevan a aumentar los impuestos sobre los ingresos y el capital por temor de que el capital extranjero y aun el nacional huyan a cualquier otro lado. La base del sostenimiento fiscal también queda constreñida por el crecimiento del sector informal de la economía. De ahí que, más allá y por encima de la reducción de los ingresos estatales a causa de la apertura al comercio internacional, las reformas fiscales han incluido una reducción de los impuestos sobre los ingresos y el capital. Además,

se han hecho esfuerzos para ampliar la base impositiva (para recabar impuestos de aquellos que anteriormente no estaban incluidos en el gravamen fiscal o no cumplían con las leyes fiscales), aunque no han tenido mucho éxito debido en parte a la poca capacidad de cobro de las autoridades de la hacienda pública.³⁸ Como resultado de ello, muchos gobiernos han aumentado los impuestos sobre las ventas y sobre el valor agregado, impuestos regresivos que tienden a golpear más duramente a los pobres.

El efecto combinado de todo ello ha sido una reducción de los recursos gubernamentales para gasto en infraestructura y en programas sociales y redes de seguridad social. Se presiona también para que se privatizen las empresas que son propiedad del gobierno, incluidas aquellas que suministran bienes públicos, tales como agua, electricidad y telecomunicaciones, con una reducción concomitante del empleo en el sector público. Dichas políticas tienen efectos de género significativos, porque el Estado es un agente importante de distribución de recursos e ingresos.

Los efectos contradictorios de la mundialización

Mientras que por un lado se le restringe la capacidad fiscal al gobierno, por el otro, la mundialización aumenta la necesidad de desarrollar infraestructuras, invertir en capital humano y contar con mecanismos de protección social. El aumento de la inestabilidad económica y la reducción de la seguridad en el empleo aumentan el índice de rotación del trabajo y, por lo tanto, el número de trabajadores que están en transición; y las mujeres figuran predominantemente en este grupo. Para amortiguar estos efectos negativos, se requieren gastos provisionales y en algunos casos a largo plazo en materia de seguro de desempleo, así como otras formas de apoyo a los ingresos, a fin de garantizar el acceso a la atención de la salud y a una vivienda adecuada.

Además de la protección social, la mundialización aumenta también la necesidad de invertir en educación y capacitación para asegurar que la fuerza de trabajo de un país sea suficientemente adaptable a las condiciones cambiantes de la competencia en un entorno mundial. Debido a que la mayoría de los traba-

jadores no tienen recursos para financiar su propia educación y adiestramiento, hay una necesidad creciente de que el Estado suministre los recursos necesarios para la inversión en capital humano.

Más aún, a fin de hacer que sus países sean atractivos para la inversión, los gobiernos deben invertir también en infraestructura física. En general, estos gastos públicos son complementarios a la inversión privada ya que elevan la productividad y, por lo tanto, el lucro de las empresas privadas. En Asia Oriental, las economías de la Provincia china de Taiwán y de la República de Corea son ejemplos de países en desarrollo que han hecho inversiones significativas en educación (más allá del nivel de primaria), mientras que Singapur, notable por un enfoque menos intervencionista en la promoción del desarrollo, sin embargo invirtió sustancialmente en infraestructura pública, lo cual dio como resultado una inversión significativa por parte de las empresas multinacionales.³⁹

Paradójicamente, entonces, la viabilidad de una estrategia de crecimiento apoyada en la apertura y liberalización del mercado depende cada vez más de la medida en que el Estado sea capaz de proteger a sus ciudadanos de los caprichos del mercado. Más aún, en un entorno abierto, competitivo, es clave que el Estado tenga un papel más amplio, ya que las empresas, para poder seguir siendo competitivas, no pueden hacerse cargo de los costos de la prestación de protección social.

Efectos de la restricción fiscal en materia de género

Los efectos de la restricción fiscal en cuanto a la distinción por razón de sexo operan sobre todo a través de los cuatro canales siguientes: 1) los efectos distributivos de la reforma fiscal; 2) el efecto neto de los recortes al gasto fiscal en las redes de seguridad social y en el bienestar social, todo lo cual afecta la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, así como la seguridad de sus ingresos; 3) el efecto de la restricción fiscal en el empleo femenino y masculino; y 4) la privatización de las empresas y los servicios públicos y de los recursos de propiedad común.

Tal como se mencionó anteriormente, la liberalización financiera ejerce presión sobre los Estados para que reduzcan

los impuestos sobre los ingresos de las corporaciones, así como de las personas acaudaladas, como medida para reducir la fuga de capital y atraer capital extranjero. El resultado ha sido un giro en la carga impositiva, del capital hacia el trabajo. Más aún, la medida encaminada a aplicar cuotas de pago por servicios e impuestos indirectos con el fin de disminuir los déficits fiscales, da como resultado una estructura impositiva más regresiva; esta última requiere que los hogares de bajos ingresos provean una parte desproporcionada (en relación con sus ingresos) de la recaudación del Estado por vía de los impuestos.

Dados los índices más bajos de participación de la mujer en la fuerza laboral y la menor remuneración de las mujeres con empleo, la reducción de los impuestos directos favorece claramente a los hombres, ya que ellos perciben ingresos mayores que las mujeres y es más probable que sean propietarios de corporaciones o que sean socios de esas corporaciones. Los hombres constituyen una base impositiva más fuerte y tendrían que pagar más si la estructura de impuestos fuera más progresiva y las exenciones menores, y (más que nada) si se aplicaran las leyes. Se advierte que sucede lo mismo con la baja proporción del total de ingresos fiscales que proviene de los impuestos a la propiedad. El efecto en la distinción por razón de sexo del giro hacia una dependencia mayor de los impuestos indirectos, tales como los que se aplican a las ventas, es difícil de ponderar. En la medida en que los impuestos indirectos son regresivos, lo cual ciertamente es así en muchos países, se puede asumir que las mujeres como perceptoras de ingresos más bajos están en mayor desventaja. Cuando el grado de regresión de los impuestos se amnora a través de exenciones que se aplican a bienes básicos y servicios de salud y educación, como en Costa Rica y en Jamaica, se supone que la incidencia en materia de género es neutral.⁴⁰

Bajo condiciones de mundialización y liberalización de mercados, parece que los límites a la capacidad del Estado para proporcionar gasto social e inversión en infraestructura se han hecho más marcados. Mientras que el decenio de 1980 fue testigo de presiones severas sobre el gasto público debido al alza en las tasas de interés y en los costos del servicio de la deuda externa, dichas presiones disminuyeron en el decenio de 1990. De todos modos, el gasto público total como porcentaje del PIB (lo cual incluye el gasto de capital o infraestructura) aumentó sólo

marginalmente (0,45 por ciento) en los países de ingresos bajos, en tanto que disminuyó significativamente en los países de ingresos medio-bajos (-12,8 por ciento) y en los de ingresos medio-altos (-5,5 por ciento). No obstante que ha habido mejoras en el gasto social por habitante (educación, salud, seguridad social y bienestar) a finales de los años 90, tal como muestra el cuadro 3.3, estos gastos como porcentaje del PIB han disminuido en varios países en desarrollo. Estas tendencias negativas son más pronunciadas en el África subsahariana y en Europa Central y Oriental. Más aún, dado la necesidad de ampliar el gasto social, algunos de los incrementos en el gasto aquí advertidos resultan insuficientes.

Los gobiernos han respondido de diversas maneras a las presiones fiscales. En algunos casos han protegido los gastos sociales, pero el peso de la reducción de ingresos ha recaído forzosamente sobre el gasto en infraestructura. En otros casos, el gasto social se ha reducido también. Esto ha deteriorado la capacidad de los países en desarrollo para promover el desarrollo humano, agravando el creciente problema de las desigualdades.

La necesidad de que haya gasto público es más marcada aún si se ha de tomar en serio el objetivo de lograr la igualdad de género; para ello, tanto el nivel como la composición del gasto público juegan un papel crucial. A menudo las mujeres están en desventaja en los mercados laboral y de crédito, lo cual hace que ellas tengan más restricciones que los hombres para disponer de dinero en efectivo. Cuando la mujer es la responsable de financiar la salud y la educación de ella y de sus hijos (como en muchos lugares del África subsahariana), y se requiere pagar en efectivo el acceso a ese tipo de servicios, el resultado puede ser especialmente perjudicial para las mujeres y los niños. Si también hay sesgos de género en la distribución de los recursos en el interior del hogar, por las normas sociales según las cuales se considera que los niños son más valiosos que las niñas, el resultado puede ser especialmente desventajoso para estas últimas. El gasto público en educación y salud destinado a lograr la equidad de género en el acceso a esos servicios es una forma importante de mejorar las posibilidades de las mujeres (véase el capítulo 8).

La información existente en cuanto a iniciativas de análisis de género de los presupuestos, diseñadas para evaluar los

Cuadro 3.3 Gasto social por habitante a precios constantes internacionales. Promedios quinquenales (1975-1999)

| País | 1975-1979 | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 |
|-----------------------------|-----------|------------|-------------|------------|------------|
| Ingresos bajos | | | | | |
| Camerún | 93 | 94 | 136 | 96 | 43 |
| Etiopía | 26 | 29 | 29 | 24 | - |
| Indonesia | 35 | 50 | 53 | 71 | 96 |
| Nepal | 19 | 24 | 30 | 30 | 46 |
| Zimbabwe | 187 | 308 | 292 | 245 | 380 |
| Ingresos medio-bajos | | | | | |
| Colombia | - | 280 | 291 | 224 | 368 |
| República Dominicana | 121 | 142 | 116 | 119 | 202 |
| Egipto | 214 | 279 | 278 | 307 | 262 |
| República Islámica del Irán | 395 | 391 | 323 | 401 | 517 |
| Marruecos | 232 | 264 | 254 | 291 | 305 |
| Paraguay | 140 | 207 | 153 | 225 | - |
| Sri Lanka | 191 | 151 | 178 | 238 | 246 |
| República Árabe Siria | 154 | 209 | 126 | 105 | 159 |
| Tailandia | 116 | 163 | 191 | 279 | 417 |
| Túnez | 480 | 464 | 575 | 659 | 813 |
| Ingresos medio-altos | | | | | |
| Argentina | 724 | 539 | 525 | 689 | 1028 |
| Chile | 690 | 947 | 779 | 854 | 1270 |
| Costa Rica | 659 | 648 | 671 | 691 | 759 |
| Mauricio | 737 | 740 | 705 | 916 | 1303 |
| México | 481 | 492 | 371 | 505 | 539 |
| Panamá | 569 | 660 | 773 | 805 | 916 |
| Uruguay | 932 | 1137 | 1065 | 1550 | 2138 |
| Ingresos altos | | | | | |
| República de Corea | 156 | 251 | 337 | 564 | 800 |
| Singapur | 437 | 759 | 970 | 1096 | 1372 |

Nota: El gasto social abarca el gasto público en educación, salud, y seguridad y bienestar social. Los grupos por nivel de ingresos se basan en datos del Banco Mundial 2004b. Algunos países carecen de los promedios para algunos años debido a que no se dispone de datos. Los números en negrita indican disminución de los gastos promedio por habitante comparados con el promedio de los cinco años anteriores. El año base para los precios constantes es 1996.

Fuentes: Calculado con datos del FMI, *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (varios años); Heston et al. 2002.

efectos del gasto gubernamental en las mujeres y en los hombres, hasta la fecha permite sugerir que los recortes al gasto en infraestructura pública tienen efectos especialmente negativos para las mujeres. Por ejemplo, la falta de acceso al agua limpia repercute más fuertemente en las mujeres, quienes son responsables en gran parte del manejo y la atención del hogar. La reducción de los gastos gubernamentales en atención de salud, como clínicas rurales y hospitales públicos, significa que aumenta el trabajo asistencial no remunerado de las mujeres. El

exceso de trabajo puede tener efectos negativos para la salud. (Véase el capítulo 8).

La disminución del sector gubernamental también afecta negativamente al empleo, y algunos estudios indican que las mujeres han sido más perjudicadas que los hombres, aun cuando no se disponga de datos suficientes al respecto, ni por países ni por regiones.⁴¹ En muchos casos, las mujeres cambian de trabajo para ocuparse en el sector servicios, frecuentemente en la economía informal, donde los términos y las condiciones de trabajo les son adversas.

Se ha insistido también en que se reduzcan las redes de seguridad social. Y, sin embargo, las mujeres necesitan ese tipo de atención aun más que los hombres, debido a su mayor participación en empleos inseguros y a las responsabilidades asistenciales que tienen. Desde luego, la mayor parte de las redes de seguridad social cubren más ampliamente a los trabajadores remunerados de tiempo completo en el sector formal, excluyendo así de esa cobertura a la mayoría de las mujeres. En la medida en que las presiones para reducir los déficits presupuestarios socavan la cobertura de dichos esquemas, hay menor protección para los hombres, lo cual reduce las diferencias de cobertura entre ellos y las mujeres, pero mediante una “armonización hacia abajo”. No obstante, y tal vez lo que es más importante, al mismo tiempo que el trabajo se hace más inseguro, el Estado dispone de menos recursos para poder evitar cambios bruscos en los flujos de ingresos de sus ciudadanos; y dada la preponderancia de las mujeres en el trabajo informal e inseguro, así como en el trabajo no remunerado, la restricción fiscal actúa como un impedimento fundamental para lograr la igualdad de género con “armonización hacia arriba”.

La privatización

La privatización de servicios y la introducción del pago de cuotas por parte de los usuarios de servicios estatales son elementos clave de los programas neoliberales. Se insiste en que la privatización promueve la eficiencia económica, y que puede dar como resultado costos más bajos y mayor calidad de los bienes esenciales, tales como electricidad y agua, atención a la salud y educación, en tanto que el pago de cuotas por los usuarios es considerado como un mecanismo más para financiar los servicios públicos.

Sin embargo, los beneficios de la privatización para los grupos de bajos ingresos y en particular para las mujeres son discutibles por diversas razones. Mediante la privatización, los monopolios privados rempazan a los prestadores de servicios del sector público. El resultado ha sido una falta de competencia, puesta de manifiesto por precios inflados, inversión insuficiente, suministro intermitente y exclusión de los consumidores que

no puedan pagar por los servicios.⁴² Puede ser que la privatización ni siquiera permita que haya un ahorro en las finanzas públicas, cuando el dinero del gobierno se gasta en mejorar la eficiencia de las empresas del sector público para hacerlas más atractivas ante los compradores privados. La baja tasa de impuestos que se cobra a las corporaciones junto con la evidente evasión fiscal sugieren que no es probable que las entidades privatizadas contribuyan significativamente a las arcas públicas.

Las implicaciones de la privatización para la macroeconomía sólo pueden ser ponderadas para cada país en particular, tomando en cuenta cuáles bienes estatales son privatizados, los términos y condiciones de la privatización, y el ambiente económico nacional e internacional.⁴³ Sin embargo, hay muchas pruebas de que la privatización genera costos considerables a corto plazo, y razones para pensar que el costo para la mujer puede ser a largo plazo. En África y en América Latina, la privatización ha sido más perjudicial para las perspectivas de empleo de las mujeres. La experiencia muestra que los pobres no están protegidos efectivamente del pago de cuotas como usuarios, ya que los sistemas de exención rara vez funcionan en la práctica. Más aún, en el campo de los servicios públicos, debido a que a menudo ni se materializa la expansión anticipada de los servicios ni se reducen las cuotas (en muchos casos son incluso más caras), las mujeres frecuentemente son las que cargan con el peso de administrar el presupuesto del hogar con menos ingresos y con un número menor de servicios esenciales.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES

El período de integración económica mundial ha coincidido con los procesos de democratización así como de descentralización de la toma de decisiones. Ese tipo de transformaciones políticas, a las cuales han contribuido los movimientos de mujeres, pueden a la vez ampliar el espacio para que la mujer participe en la toma de decisiones así como mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos al electorado femenino. El acceso

mayor de las mujeres a los organismos de toma de decisiones políticas en las instituciones políticas locales, o como participantes en grupos de promoción, puede mejorar así su capacidad para promover un cambio con el que se logre equidad de género (véase la sección 3). Hay pruebas claras de los beneficios de ese tipo de cambios habidos en años recientes, en la medida en que numerosos países han aprobado una legislación con la que se mejora la vida de la mujer, incluyendo leyes contra la violencia doméstica así como reformas al derecho de familia. No obstante que, en efecto, estos cambios han sido beneficiosos, un campo en el que no se ha visto mejora alguna es el de las posibilidades de la mujer de influir en la política económica. Esto se debe a que el avance de las mujeres en el acceso a los organismos de toma de decisiones coincidió con el hecho de que disminuyera la oportunidad de los Parlamentos de influir en la política macroeconómica.⁴⁴

Es notable el amplio papel que juegan las instituciones financieras internacionales en la reducción del control que ejercen los gobiernos nacionales sobre la política económica; para ello fijan políticas macroeconómicas en economías nacionales que confrontan problemas serios de balance de pagos debido a lo adverso de sus balanzas comerciales o del flujo de capitales. En dichos contextos, esas organizaciones internacionales influyen directamente en la política, y a menudo la fijan, al influir en las tasas de intercambio, en los niveles de gasto del sector público y en las normas que afectan la liberalización del comercio y de los flujos de capital. Pueden aplicar sus programas de políticas al suspender el apoyo necesario para la balanza de pagos y otras ayudas, sometiendo a los países en desarrollo a la condición de parias en los mercados internacionales si sus gobiernos dejan de pagar sus deudas externas. Lo irónico es que con el viraje en el ejercicio de poder que permite la injerencia de esas instituciones globalizadoras, se tiende a subvertir el control que ejerce la nación sobre la economía, en una época cuando las mujeres están logrando avances notables en su acceso a los escaños parlamentarios.

Además de influir en las variables macroeconómicas nacionales, esas organizaciones han promovido también la autonomía del banco central, es decir, la cesión al banco central de la capacidad de maniobra necesaria para mantener el valor y la estabilidad de la moneda local, libre de las presiones por parte

del gobierno central para poder cumplir otras metas tales como el pleno empleo o el desarrollo industrial. Cada vez más, los bancos centrales independientes han tratado de atacar la inflación como su objetivo primordial, incluso como si fuera el único, excluyendo cualquier otra meta con la que se pudiera promover el desarrollo y el bienestar. La autonomía del banco central puede debilitar la rendición de cuentas democrática, al aislar a los centros fundamentales de toma de decisiones políticas de los procesos participativos y de los debates públicos sobre la forma ideal de atacar la inflación y sobre otras opciones fundamentales en materia de políticas.⁴⁵

El debate sobre objetivos puede ser conflictivo, ya que, por ejemplo, muchos economistas consideran que la meta de lograr una inflación baja genera costos que sobrepasan en mucho a los beneficios.⁴⁶ Mientras que la restricción monetaria puede mantener baja la inflación, lo cual puede ser beneficioso para los consumidores y para los inversionistas financieros, quienes desean tasas de ganancia reales más altas por sus inversiones, los costos se advierten en unas tasas de desempleo más altas. En efecto, aun los economistas del Banco Mundial advierten de que hay pocas pruebas empíricas de que la inflación por abajo del 40 por ciento anual tenga un efecto negativo sobre el crecimiento.⁴⁷ Y aun así a menudo el banco central tiene el objetivo de atacar la inflación hasta bajarla a cero, con efectos negativos en términos de pérdida de empleo y de ingresos. A falta de un debate público más amplio y de toma democrática de decisiones sobre estos asuntos, una segunda opción mejor que las otras para los órganos de dirección de un banco central independiente sería adoptar un conjunto de intereses sociales más diversificado, incluyendo los de la mujer.

Notas

- 1 Anker et al. 2003.
- 2 ONU 1999; Deere 2004.
- 3 Berik 2000; Ghosh 2004a; Jomo 2001.
- 4 Malhotra 2003; Hart 2002.
- 5 Kucera y Milberg 2000.
- 6 Siegemann 2004.
- 7 Kabeer y Mahmud 2004.
- 8 Balakrishnan 2002.
- 9 Seguino 1997.
- 10 Gupta 2002; Oostendorp 2004.
- 11 Berik 2004.
- 12 Maurer-Fazio et al. 1997; Liu 1998.
- 13 Maurer-Fazio y Hughes 2002.
- 14 Packard 2004.
- 15 Banco Mundial 1995b:107.
- 16 Montenegro y Paredes 1999.
- 17 Arabsheibani et al. 2003.
- 18 Paus y Robinson 1998.
- 19 Busse y Spielmann 2003.
- 20 Palma 2003.
- 21 Bhattacharya y Rahman 1999.
- 22 Seguino 2000b.
- 23 Seguino 2000a.
- 24 Acero 1995.
- 25 Seguino 2003b.
- 26 Weeks 1998.
- 27 Standing 1997; OIT 2002b.
- 28 Fodor, E. 2004b; UNIFEM 2002.
- 29 Singh y Zammitt 2000; Lim 2000; Floro y Dymski 2000; van Staveren 2002; Baden 1996.
- 30 Cho et al. 2004; Singh y Zammitt 2000; van Staveren 2002.
- 31 Cho et al. 2004.
- 32 Zhiqin 2000.
- 33 Elson 1998.
- 34 Elson y Cagatay 2000.
- 35 Bakker 1994; Elson 1995.
- 36 Ertürk y Cagatay 1995; van Staveren 2002.
- 37 UNRISD 2000:33.
- 38 Huber 2004; Cagatay y Ertürk 2003.
- 39 Jomo 2003.
- 40 Huber 2004.
- 41 Packard 2004; Lee 2004.
- 42 Zammitt 2003.
- 43 Van der Hoeven 2000.
- 44 Bangura 2004.
- 45 Boylan 1998a, 1998b; Elgie 1998; para una perspectiva diferente, véase Goodman 1991.
- 46 Epstein 2002.
- 47 Bruno y Easterly 1996.